


AQUAE



PAPERS

Nº 3

NOVIEMBRE 2013

3

ESTADO DE DERECHO,
SEGURIDAD JURÍDICA,
TRANSPARENCIA,
Y ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE

Autor: Ramón Tamames



En colaboración con:



REAL ACADEMIA
DE CIENCIAS MORALES
Y POLÍTICAS

ESTADO DE DERECHO, SEGURIDAD JURÍDICA, TRANSPARENCIA, Y ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE

Autor:

Ramón Tamames

Catedrático de Estructura Económica

Cátedra Jean Monnet de la UE

Miembro del Club de Roma

Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

© Fundación Aquae, 2013

Torre de Cristal - Paseo de la Castellana, 259 C
28046 Madrid (España)
www.fundacionaquae.org

Diseño y maquetación: rez

Impresión: MaP S.L.

Depósito Legal: M-30011-2013

ISSN: 2340-3675

Impreso en España.

En colaboración con:



REAL ACADEMIA
DE CIENCIAS MORALES
Y POLÍTICAS

PRÓLOGO	6
PRIMERA PARTE DEL COLOQUIO: DIÁLOGO SOBRE EL SENTIDO DEL INFORME	8
CAPÍTULO 1	10
EL ESTADO DE DERECHO	10
1. EL ORIGEN DE UNA IDEA: EL RECHTSSTAAT	10
2. EL CONCEPTO TEÓRICO DE SOBERANÍA, COMO BASE DEL ESTADO MODERNO	11
3. EL IMPERATIVO CATEGÓRICO KANTIANO SOBRE EL ESTADO COSMOPOLITA	13
4. EL ESTADO DE DERECHO FRENTE AL ABSOLUTISMO Y EL DESPOTISMO	14
5. DERECHOS SOCIALES Y ECOLÓGICOS	16
6. EL SERVICIO PÚBLICO	18
7. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REALIDADES POLÍTICAS	21
CAPÍTULO 2	25
SEGURIDAD JURÍDICA Y TRANSPARENCIA	25
1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD JURÍDICA	25
EN ESPAÑA	27
CRÍTICAS A LA CONFIGURACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL	29
A ESCALA INTERNACIONAL	31
EL CASO DE LOS IMPUESTOS A LOS DEPÓSITOS BANCARIOS	33
RETROACTIVIDAD EN ENERGÍAS RENOVABLES	35
2. LA CORRUPCIÓN, VERSUS ESTADO DE DERECHO:	
EL REGENERACIONISMO NECESARIO	35
UNA SITUACIÓN PREOCUPANTE	36
INDIGNACIÓN MEDIÁTICA	38
REGENERACIONISMO FRENTE A ALEGALIDAD Y REGLAMENTISMO	40
¿HAY SOLUCIONES A LA CORRUPCIÓN?	44
3. LA FRUCTÍFERA TRANSPARENCIA	47
LA INFORMACIÓN DISPONIBLE	47
ACCESO PÚBLICO A LOS ARCHIVOS Y PROCEDIMIENTOS OFICIALES HASTA 2013	48
TRANSPARENCIA DE LOBBIES	50
IGLESIA Y CASA REAL, TRANSPARENTES	51

PROPUESTAS DE MEJORA DEL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA	52
CC.AA. Y AYUNTAMIENTOS MÁS TRANSPARENTES	54
CAPÍTULO 3	56
UN PERIODO PARADIGMÁTICO DE POLÍTICA ECONÓMICA (1996-2002)	56
1. EN PRO DE LA MONEDA COMÚN: TURBULENCIAS EN EL SME (1989-1995)	56
2. EL PARADIGMA DE LA ESTABILIDAD: MAASTRICHT Y EURO (1996-2002)	58
3. EL CASO PARTICULAR DE LAS PRIVATIZACIONES	61
4. EL FINAL DEL PARADIGMA (2003 / 2007)	68
CAPÍTULO 4	69
LA CRISIS PERSISTENTE Y SUS PROBLEMAS	69
1. DE LA RECESIÓN A LA DEPRESIÓN	69
2. LEJANOS HORIZONTES DE RECUPERACIÓN	70
3. ACTIVOS FRENTE A LA CRISIS	73
4. PRIMEROS INDICIOS DE MEJORÍA DENTRO DE LA CRISIS	75
5. LAS REFORMAS PENDIENTES	76
6. LA URGENTE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	78
7. CONTRA EL PESIMISMO IMPERANTE	80
CAPÍTULO 5	82
EL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE. ESTECORÉS FRENTE A LEVIATÁN	82
1. FUNDAMENTOS DE RESPONSABILIDAD ECONÓMICA	82
LA EXPERIENCIA DE LA EUROZONA EN PRO DE UNA MAYOR UNIÓN	80
EL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE	84
FILÓSOFOS Y ECONOMISTAS: SOCIEDAD Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	85
CONSENSO FILOSÓFICO SOBRE LA CONVIVENCIA HUMANA	92
2. EL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE	94
3. AGENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN ECONÓMICAS	97

BANCO DE ESPAÑA	97
COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (CNMV)	98
COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA	99
COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA	101
CONSEJO NACIONAL DEL TRANSPORTE	102
NATIONAL WATER BOARD	102
COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (CMT)	104
DEFENSOR DEL PUEBLO	105
CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR	106
TRIBUNAL DE CUENTAS	107
AUTORIDAD FISCAL INDEPENDIENTE	108
4. SOBRE LOS COMETIDOS DEL ESTADO ECONÓMICO	
RESPONSABLE	110
5. THE SUMMING UP	117

LA SEGUNDA PARTE DEL COLOQUIO: DIÁLOGO SOBRE EL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE: ESTECORÉS FRENTE A LEVIATÁN	119
--	-----

RAMÓN TAMAMES: AUTOR	122
-----------------------------	-----

PRINCIPALES OBRAS DE RAMÓN TAMAMES	123
---	-----

ENGLISH VERSION	127
------------------------	-----

PRÓLOGO

Con este volumen que me han pedido que prologue, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas contribuye a difundir un nuevo trabajo de nuestro colega académico Ramón Tamames que lleva por título “Estado de Derecho, Seguridad Jurídica, Transparencia y Estado Económico Responsable”, y que ha sido auspiciado por la Fundación Agbar de Barcelona dentro de su actividad de promoción de estudios sobre realidades jurídicas en España.

La Real Academia que presido, al acoger en su labor cultural el citado estudio, aspira a colaborar con una empresa de notable importancia que mantiene en todo nuestro país un servicio público de distribución de agua —en más de un millar de poblaciones—, en lo que constituye una función vital para los ciudadanos.

Claro es que esa labor necesita, para su normal desenvolvimiento, como en tantos otros casos, de un escenario en que el Estado de Derecho garantice la seguridad jurídica y la transparencia, en un mercado en el que existe máxima competencia.

En el estudio del Profesor Tamames, se pone de relieve como en el Estado de Derecho, las leyes emanadas del poder legislativo fijan limitaciones al poder ejecutivo. De manera que el poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones de Administraciones Públicas, debe subordinarse a una normativa concreta y explícita en un entorno de convivencia en el que la ciudadanía tiene siempre el recurso a exigir sus derechos ante el poder judicial. Por ello cabe decir que no puede haber Estado de Derecho sin soberanía popular ni sin separación de poderes.

En ese contexto de Estado soberano de Derecho, en esta publicación se hace una exposición nítida de sus elementos concurrentes, que aquí destacamos:

- El gobierno en su conjunto y sus funcionarios son públicamente responsables ante la ley.
- Las leyes deben ser claras, públicas, estables y justas para proteger derechos fundamentales, como son la seguridad de los ciudadanos y el respeto de su propiedad.
- El proceso a través del cual las leyes son aprobadas y aplicadas debe ser accesible a todos: con transparencia, justicia, eficacia (hacer las cosas) y eficiencia (hacerlas bien).
- El acceso a la justicia debe garantizarse con instancias jurídicas de competencias y potestades bien definidas, con imparcialidad y ética, con re-

cursos suficientes para atender con diligencia las necesidades básicas de las comunidades humanas a las que se sirve.

En definitiva, el Estado de Derecho es la antítesis de la oligarquía. Es el gobierno del pueblo, de la inmensa mayoría, con el respeto de todos y especialmente de las minorías. Algo cuyos orígenes se remontan al *Ius romanorum*, tal como se recogió en el *Digesto*, de Ulpiano, con tres sentencias epigramáticas: *Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere* (Los preceptos del derecho son estos: vivir honestamente, no dañar a otros [y] dar a cada uno lo suyo).

En el Informe del Profesor Tamames para la Fundación Agbar, en su último capítulo, se preconiza el *Estado Económico Responsable*, que debería serlo por partida doble:

– Asumiendo la seriedad suficiente a efectos de cumplir con la misión reguladora y supervisora, y siempre teniendo en cuenta los esfuerzos de los ciudadanos contribuyentes.

–Potenciando el derecho irrenunciable a que los gestores de lo público estén sometidos a posible sanción, para que tengan en cuenta de manera permanente que pueden ser responsables de sus eventuales ineficacia e ineficiencia, abusos de poder, corrupción o negligencia en sus funciones.

En resumen, según se dice en este trabajo, el Leviatán en lo económico debe dejar paso a un nuevo y prometedor *Estado Económico Responsable* que no podrá basarse sino en un nuevo contrato social entre la autoridad libremente elegida y la ciudadanía exigente de sus derechos para mejorar la gestión pública. En medio de una constelación de agencias que han de cumplir, cada una, con su obligación de asesorar imparcialmente y con la mayor sapiencia, en cada sector.

Y para ir terminando, asociaría lo que se contiene en el presente prólogo, con la idea de que desde 1857, hace más de siglo y medio, es el lema de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y que es perfectamente coherente con lo que hemos venido exponiendo: *verum, justum, pulcrum*. Esto es, en un Estado de Derecho, debe prevalecer por encima de todo la verdad, lo justo y lo pulcro.

Marcelino Oreja

Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

PRIMERA PARTE DEL COLOQUIO: DIÁLOGO SOBRE EL SENTIDO DEL INFORME

— *¿Y cuál es la tesis de este escrito?, si es que la tiene.*

Como no va a tenerla. De otra forma, no tendría sentido.

— *¿Y cuál es, en pocas palabras?*

Muy sencillo: tenemos una democracia que se dice avanzada, y también nos aseguran que hay un Estado de Derecho con seguridad jurídica y transparencia...

— *¿De verdad crees que tenemos todo eso?*

Potencialmente, sí. *De facto*, la cosa puede ofrecer algunas dudas...

— *Entonces...*

Se trata de que además del Estado de Derecho en su plena vigencia, y completándolo, tengamos un Estado Económico Responsable, como se explica en este Informe con cierto detalle. Y sinceramente, si no lo conseguimos, sufrirá el propio estado de bienestar e incluso el Estado de Derecho estará en peligro en muchas facetas...

— *Y ese encaje Derecho / Economía ¿cómo se logra?*

Con un verdadero marco de seguridad económica, con los necesarios ratios e indicadores, mucho más allá de lo que actualmente se pretende vigilar simplemente con las cotas del déficit público y de endeudamiento. Porque también es importante prevenir abusos, excesos, derroches y corrupciones. Y para ello, será preciso acotar bien el área de actividad de las llamadas autoridades económicas y su efectivo desempeño; a fin de no esperar a que las circunstancias hayan llegado a niveles de dificultad prácticamente ya incorregibles.

— *¿Y cómo se alcanza esa utopía?*

Con todo un programa a formular, a supervisar, y hacer cumplir: demarcación de los servicios públicos realmente necesarios; no solapamiento de las diversas AA.PP.; medición de costes unitarios en sanidad, educación, etc.; prelación de la conveniencia de las economías de escala sobre compartimentaciones y fraccionamientos del mercado; gestión pública audi-

tada mes a mes para lo más esencial, y de la manera más efectiva en el control del manejo de los dineros públicos; valoración de la eficiencia de las instituciones; evaluación del impacto de las inversiones públicas en su rentabilidad económica y social..

—*¿Eso sería el Estado Económico Responsable?*

Eso y algo más... en cualquier caso, empezando por todo eso.

—*Sigo viéndolo como algo utópico...*

No lo crea: hemos llegado a tal estado de cosas, que no tenemos más remedio que cambiar mucho. La utopía, con esfuerzo, puede hacerse realidad, sobre todo cuando previamente las dificultades de la situación acaban por convocarla. Vd. mismo podrá comprobarlo cuando lea este Informe en su totalidad. Y le espero al final del mismo, para aclararle aún más las ideas...

—*De modo que habrá un segundo diálogo...*

Eso es, si así os parece...

CAPÍTULO 1

EL ESTADO DE DERECHO

1. EL ORIGEN DE UNA IDEA: EL RECHTSSTAAT

Un Estado de Derecho es el que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado en torno a la Constitución que libremente se hayan dado a sí mismos sus ciudadanos. A diferencia de lo que sucede en las dictaduras, en las que la autocracia es la base de cualquier clase de actuaciones sin un marco jurídico respetado por todos.

En el Estado de Derecho, las leyes emanadas del poder legislativo, fijan limitaciones al poder ejecutivo, de manera que el poder del Estado se subordina a un normativo concreta y explícita, en un entorno de convivencia en el que la ciudadanía tiene siempre el recurso a exigir sus derechos ante el poder judicial. El término «Estado de Derecho» tiene su origen en la doctrina alemana del *Rechtsstaat*, y el primer autor en utilizar esa expresión fue Robert von Mohl; en su libro *La ciencia de política alemana en conformidad con los principios de los Estados de Derecho*.¹

No obstante, la mayoría de los autores alemanes ubican el origen del concepto en escritos de Immanuel Kant, y entre ellos el ensayo de 1795 sobre la paz perpetua al que luego nos referimos.² En la tradición anglosajona, el término equivalente es el *Rule of law*, y entre nosotros cabe referirse a Estado de Derecho basado en el *Imperio de la Ley*.

Claro es que resulta fácil y frecuente atacar el concepto de Estado de Derecho en cuanto a su vigencia y validez; poniendo de manifiesto sus limitaciones y errores, y achacándole su idealismo, en contraste con las iniquidades e insuficiencias existentes en la vida real. De modo que el concepto que nos ocupa —se dice— puede acabar convirtiéndose en amparador o coartada de toda suerte de injusticias.

Pero es difícil ofrecer a la sociedad una alternativa al Estado de Derecho, merecedora de asentimiento general y duradero, como sistema legal que tiene sus antecedentes en el mismo Derecho Romano, en el *pacta sunt servanda*;³ y en las reflexiones al respecto del gran jurista Ulpiano. Lo que en el Estado de Derecho ha de hacerse, pues, es tenerlo en observación de manera continua, y mejorarlo y fortalecerlo, siempre en el marco de la soberanía popular.

1 *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* Tübinga, 1833.

2 Claro es que, como veremos en el capítulo 2, hay antecedentes en el Derecho Romano, con Ulpiano.

3 Adolfo Menéndez Menéndez, "El Derecho", ABC, 10.IV.2013.

2. EL CONCEPTO TEÓRICO DE SOBERANÍA, COMO BASE DEL ESTADO MODERNO

En efecto, no puede haber Estado de Derecho sin soberanía popular. Un concepto respecto del cual inevitablemente hemos de remontarnos a la primera parte de la Edad Moderna; con una primera referencia a Juan Bodino (1530-96), para quien la potestad del soberano, y por ello la propia soberanía, consistía en “hacer leyes para los súbditos, desde el poder total de monarcas ungidos por Dios”. Un pronunciamiento favorable al absolutismo, que facilitó la transición del anterior orden feudal a la formación de los Estados Nacionales.⁴

Posteriormente, Thomas Hobbes (1588-1679), argumentó que en cualquier Estado debe haber una autoridad omnipotente para dictar las leyes y hacerlas cumplir. Lo que en ausencia ya del ungimiento divino de los reyes, obligaría a conseguir un *pacto de sumisión* de los súbditos ante el soberano, a modo de *trade off*, de pérdida de la libertad del pueblo a cambio de la presunta seguridad a dispensar por un *pantocrátor*; en prevención de los calamitosos efectos de la guerra y el desorden, propios del *estado de naturaleza hostil entre los hombres* según el célebre contraforismo *homo homini lupus*. De modo y manera que sólo con la autoridad del Leviatán sería posible procurar paz y seguridad. Un mensaje que el último estudioso de Hobbes, Trevor Roper, ha caracterizado de manera contundente: “el axioma, el miedo; el método, la lógica; el resultado, el despotismo”.⁵

Tras Bodino y Hobbes, John Locke (1632-1704), se anticipó a Montesquieu en ser el primer teórico en esquematizar la separación de poderes en legislativo, judicial y ejecutivo. Dentro de un Estado cuya misión principal consistiría en proteger los derechos individuales de los ciudadanos; sobre la base, ya, de un parlamento elegido por el pueblo, con capacidad para promulgar leyes, a acatar necesariamente tanto por el rey como por la ciudadanía.

En esa dirección es en la que se movió la Revolución inglesa de 1688, contra el absolutismo de la dinastía de los Estuardo. Con el resultado de una serie de normas (el *Bill of Rights*, el *Habeas Corpus*, el *Acta de Establecimiento*), en pro de la inviolabilidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos; y de la subordinación del rey al parlamento como representación del pueblo.

4 Jean Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, arreglado y traducción de M.J. Tooley, Basil Blackwell, Nueva York, 1995. También, Roger Chauviré, Jean Bodin, auteur de la République, La Flèche, Besnier, Paris, 1914.

5 The Economist, *Britain's first modern philosopher*, artículo en el que se hace el comentario del libro de Noel Malcom, *Thomas Hobbes: Leviathan*, Oxford University Press, Londres, 2012.

Ulteriormente, la definitiva proclamación de la soberanía popular se logró a través de las dos grandes revoluciones del último tercio del siglo XVIII: la Declaración de Independencia de Estados Unidos y la Revolución francesa; con Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) como uno de los grandes inspiradores de esos cambios, que cabe resumir en las dos célebres frases roussonianas. La primera, «el hombre nace libre, y es la sociedad la que lo encadena»⁶, de forma que la sociedad ha de reformarse, como se expresa en su segunda sentencia: “el hombre es bueno por naturaleza, y debidamente educado podrá cambiar el medio en que vive”.⁷ Propositiones que abrieron el paso teórico a la democracia moderna, en la que se reconoce la autoridad de la razón; para unirse en torno a una ley común, y en un mismo cuerpo político, ligados los ciudadanos por un *contrato social*.

En ese nuevo contexto, la soberanía pasaba a incardinarse en la *voluntad general*,⁸ algo que Rousseau supo traducir en su mejor lema: “Libertad, igualdad, y fraternidad”, que años después asumiría la propia Revolución francesa. La misma que redactaría la *Tabla de los Derechos del hombre y del ciudadano* (1789), inspirada en la previa Constitución de EE.UU. de 1787. Y cuyos mentores, a su vez, se vieron influidos por la referida declaración francesa a efectos de promulgar, en 1791, el *Bill of Rights* con las diez primeras enmiendas a la Constitución de 1787.⁹

Y pasando ahora de la teoría política a la práctica efectiva, cabe fijar-se en lo que significó la idea de pueblo soberano en el decisivo *impulso democrático de Declaración de Independencia* de EE.UU. de 1776. En la que se estableció de manera contundente que “la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la nación, y ningún grupo o individuo puede atribuírsela”. Sin embargo, en el choque de aspiraciones y realidad, lo cierto es que al terminar la Guerra de la Independencia, en 1783, el panorama era más que complicado: los *Trece Estados* de la Confederación Americana tenían sus propias milicias, erigían tarifas aduaneras entre sí, y comerciaban con el exterior cada uno según mejor le parecía. Funcionaban, de hecho, como trece naciones separadas.

Ante esa situación, Madison, Hamilton y otros *padres fundadores*, no vacilaron en promover la convocatoria destinada a forjar *una sola Nación*. Y fue

6 Juan Santiago Rousseau, *Contrato social*, versión española, Españas Calpe (traducción de Fernando de los Ríos, 1ª edición en 1921), 2ª edición, Madrid, 1972.

7 Juan Santiago Rousseau, *Emilio*, EDAF, 8ª edición, Madrid, 1982.

8 John W. Chapman, Rousseau, *Totalitarian or Liberal ?* Nueva York, 1956; Fredrick C. Green, *Rousseau and the Idea of Progress*, Oxford, University Press, 1950; Frederick C. Green, *Jean-Jacques Rousseau: A Critical Study of His Life and Writings*, Cambridge University Press, 1955.

9 Jan Sammer, *Passport to Liberty*, Penguin, Nueva York, 1992.

así como el Congreso de Filadelfia de 1787, con todo pragmatismo, redactó el texto por el cual los estados se federaron definitivamente, cediendo una fuerte dosis de su soberanía inicial a un nuevo poder centralizado, en un proceso imaginativo y rápido del que nació la Constitución de 1787; que para George Washington resultó ser “un verdadero milagro: en su preparación, en su consenso, e incluso en su promulgación”. Un texto que influyó en todos los siguientes procesos constituyentes, y que sentó sólidas bases para el Estado de Derecho; sobre todo a partir de las diez primeras enmiendas antes mencionadas, introducidas en 1791. Si bien es cierto que ese conjunto de preceptos sólo pasaron a considerarse a escala internacional, con la visión del imaginable futuro Estado y soberanía mundiales de Kant, según pasamos a comprobar.

3. EL IMPERATIVO CATEGÓRICO KANTIANO SOBRE EL ESTADO COSMOPOLITA

Efectivamente, el empeño intelectual de mayor trascendencia en pro de una organización jurídica de derechos y obligaciones de alcance mundial, la formuló, casi al entrar a la Edad Contemporánea, Immanuel Kant, con su ensayo “Hacia la paz perpetua. Un proyecto filosófico”, publicado en 1795, sólo ocho años después de la Constitución de EE.UU. y a sólo un cuatrienio de la tabla de derechos de sus diez primeras enmiendas.¹⁰

Sobre el aludido *utopismo* del proyecto kantiano, puede recordarse la previsión de Victor Hugo de que “la utopía es la verdad de mañana”. En tanto que Alphonse de Lamartine percibió que “las utopías no son sino las verdades prematuras”.¹¹ Como también lo utópico y lo racional se relaciona con la figura de Sigmund Freud; en su libro *El futuro de una ilusión*,¹² en el cual subrayó que “todos los terrores, sufrimientos y crueldades de la vida se alejarán cuando se perciba la visión de la *ciudad radiante*; junto a las promesas de la ciencia. Elementos que pueden permitir restablecer una cierta armonía

10 Immanuel Kant, *La paz perpetua*, sección segunda, proemio. He utilizado la traducción de J. Abellán, Tecnos, Madrid, 1985. Por aquello de que *nihil novum sub sole*, cabe recordar que en los tiempos de Kant, las discusiones sobre un posible gobierno mundial eran muchas e intensas; con argumentos radicales por parte de cosmopolitas como Anarcharsis Cloots (Jean Baptiste Cloots, Barón du Val-de-Grâce, 1755-1794), que recurrió a la teoría del contrato social para plantear la abolición del sistema de Estados soberanos, en Favor de una república universal. Citado por P. Kleingeld y E. Brown, 2006, “Cosmopolitanism” en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), 2006, <http://plato.stanford.edu/archives/Fall2006/entries/cosmopolitanism/>>. Sobre el tema, Antonio Trujol Serra, « La Guerra y la Paz en Rousseau y Kant », *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 8 (nueva época), marzo-abril de 1979, págs. 47 a 62. También Teresa Barrio Traspaderne, “¿Hacia la paz perpetua? Repercusiones en política internacional de las ideas kantianas”, *cerrarlosojosypoderver.blogspot.com*, dic. 2011

11 Jean Servier, *L'Utopie*, Presses Universitaires de France, París, 1979. También habría que citar a Cervantes, por el *Discurso a los cabreros* de Don Quijote, en el que Martín de Riquer detectó cumplidamente los antecedentes, y Miguel de Unamuno insistió, muy expresivamente, en que tal “visión del pasado es la que empujaba a la conquista del porvenir. Del artículo de Ramón Tamames, “La condición económica de Don Quijote y Sancho en la sociedad española del siglo de oro”, publicado en *Información Comercial Española*, junio de 2005.

12 En sus *Obras completas*, versión española, Biblioteca Nueva, Madrid, 1967-1968.

para situar al hombre en un horizonte de serenidad”, algo que — políticamente— supone el Estado de Derecho.

Como también son susceptibles de traer a colación palabras que proceden de Nicolas Berdiaev:¹³ “cuando se hayan resuelto los problemas angustiosos de la infraalimentación, de la pobreza, y del dolor físico, estaremos acercándonos a la solución del problema existencial”. En otros términos, a la felicidad planteada en tiempos de la Ilustración y de las dos primeras grandes revoluciones, sólo cabe aproximarse, con cambios en la estructura del Estado, en lo jurídico y en lo económico, a fin de garantizar los derechos y posibilidades económicas y sociales.

4. EL ESTADO DE DERECHO FRENTE AL ABSOLUTISMO Y EL DESPOTISMO

Y pasando de las reflexiones sobre soberanía popular desde el enfoque del imperativo categórico kantiano, no será muy prolijo hacer una exposición de los elementos concurrentes en la idea del Estado de Derecho, que es posible sintetizarlos como sigue:

- Los diferentes órganos del cuerpo del Estado deben asumir sus respectivas funciones, con separaciones y relaciones nítidas, formando un conjunto armónico.
- Tales órganos han de actuar autónomamente, y sus decisiones no pueden ser invalidadas sino conforme a unas pautas acordadas constitucionalmente.
- El poder ha de institucionalizarse y no personalizarse. Esto es, debe recaer en instituciones jurídicopolíticas que funcionen por la acción de quienes legítimamente desempeñen sus cargos.

De acuerdo con el Índice del Estado de Derecho del llamado *Proyecto Mundial de Justicia (World Justice Project)*,¹⁴ un Estado de Derecho es aquel en que se respetan cuatro principios básicos:

¹³ Sobre Nicolas Berdiaev, Le Sens de la création. *Un essai de justification de l'homme* (1916), trad. Lucienne Cain, Desclée de Brouwer, 1955. También Le Sens de L' *Histoire. Essai d' une philisophie de la destinée humaine*, Aubier-Montaigne, 1948.

¹⁴ Organización mundial independiente, sin ánimo de lucro. Su trabajo impulsa reformas gubernamentales, desarrolla programas prácticos que apoyan el Estado de Derecho, y aumenta la comprensión de cómo éste es importante para las personas y las comunidades. Se fundó en 2006 y tiene su sede en Washington D.C.

- El gobierno en su conjunto y sus funcionarios son públicamente responsables ante la ley.
- Las leyes son claras, públicas, estables, y justas; y protegen derechos fundamentales, tales como la seguridad de los ciudadanos y el respeto de su propiedad.
- El proceso a través del cual las leyes son aprobadas, y aplicadas ha de ser accesible a todos, con transparencia, justicia, eficacia (hacer las cosas) y eficiencia (hacerlas bien).
- El acceso a la justicia debe garantizarse con instancias jurídicas de competencias bien definidas, independientes, éticas y en número adecuado; y lo que es también importante: con recursos suficientes para atender con diligencia las necesidades básicas de las comunidades a que se sirve.

En cualquier caso, debe quedar claro que en la dialéctica de las ideas y los hechos, la consagración del Estado de Derecho en los términos que hemos tratado de explicitar, se hizo en oposición explícita al Estado absolutista; por mucho que éste, en la Europa del siglo XVIII, hubiera entrado en la fase conocida como *despotismo ilustrado*. Un concepto político que surgió enmarcado en las monarquías todavía absolutas del Antiguo Régimen; que en mayor o menor grado asumieron las ideas filosóficas del Enciclopedismo y la Ilustración; según las cuales, las decisiones políticas habían de guiarse por la fuerza de la razón, con un discurso nuevo claramente paternalista: "Todo para el pueblo, pero sin el pueblo". El rey mantenía así su poder casi ilimitado, pero aceptando la misión de velar por sus súbditos.

Los monarcas ilustrados llevaron a cabo en sus países no pocas reformas: centralizaron la administración, unificaron la legislación y las instituciones para todo el territorio, y modernizaron la economía, fomentando la agricultura (*la fisiocracia*), y la industria y el comercio, en los tiempos de la entonces incipiente revolución industrial. Como también mejoraron las condiciones de vida del Tercer Estado, y como asimismo los gobiernos intervinieron en los asuntos de la Iglesia, realizando incluso la venta de alguno de sus bienes (desamortización), o incluso expulsando a las órdenes religiosas que se oponían a sus principios. Como sucedió con los jesuitas por su manifiesta tendencia a organizar sus propios *Estados* dentro del Estado. Por último, hubo un decidido fomento de la instrucción pública, las ciencias y las artes.¹⁵

15 Para el caso de España, Richard Herr, *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar, Madrid, 1962.

En fin de cuentas, toda la corriente racionalista influida por la Ilustración, tenía la finalidad de transformar el régimen político en un orden constante para la naturaleza humana, más idóneo para la consecución de la felicidad. Un impulso que encabezaron los grandes ilustrados, como François Marie Arouet, Voltaire, con toda su sabiduría enciclopedista; y el propio Montesquieu con su *El espíritu de las leyes*, difusor en la Europa continental de las previas ideas ilustradas del ya mentado John Locke.¹⁶

El sistema del despotismo ilustrado, como etapa del absolutismo monárquico, decayó en las últimas décadas del siglo XVIII. En gran medida porque las ideas adoptadas por los monarcas influenciados por la Ilustración, fueron también la mecha que prendió en los sentimientos de las clases desfavorecidas por la corona y la aristocracia; en especial la burguesía, que quería cobrar mayor relevancia y combatir un sistema absolutista voraz y generador de desigualdad social; a fin de encaminarse hacia un gobierno que se llamaría constitucional. Y fue de ese modo como la revolución acabaría con el despotismo ilustrado, que primero le sirvió de preparación ambiental; y que después fue incapaz de frenar las tendencias revolucionarias contra el Antiguo Régimen.¹⁷

5. DERECHOS SOCIALES Y ECOLÓGICOS

Pero el Estado de Derecho conquistado como antes hemos podido ver, también hubo de evolucionar frente a la idea de que sólo había de seguir siendo una creación burguesa. Y eso sucedió como contestando a una pregunta bien concreta: ¿qué es realmente democracia, y qué es en el fondo Estado de Derecho?¹⁸ “Es la antítesis de la oligarquía, es el gobierno del pueblo, de la inmensa mayoría, con el respeto para todo, y especialmente las minorías, se contestaba. Pero sin una demarcación clara, del concepto, se traduciría en muy distintas formas de entender la democracia; en cada caso, en relación con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y otras circunstancias.

En principio, el Estado de Derecho se asoció a la democracia burguesa, lo que en su más estricta acepción significaba que el sistema socioeconómico se ve enteramente dominado por la propia burguesía, con base en su control político pleno, a través del sufragio *censitario*, que prevaleció

16 Despotismo ilustrado, <http://es.wikipedia.org>. Para una aplicación del tema a España, Richard Herr, *España y la revolución del siglo XVIII*, versión española, Aguilar, Madrid, 1962.

17 Pero Molas Ribalta, *Manual de historia moderna*, Ariel, 1993

18 José Ramón Serrano Piedecabras y Eduardo Demetrio Crespo, “Del Estado de Derecho al Estado preventivo”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 8, noviembre 2009.

durante gran parte del siglo XIX.¹⁹ Con el cual, la posibilidad de elegir a los legisladores y gobernantes sólo la ejercían los inscritos en el *censo* de contribuyentes, es decir, quienes pagaban impuestos directos.

Esa realidad era un verdadero sarcasmo, pues el censo de contribuyentes no significaba que fuesen los más ricos los que estuviesen pagando el grueso de los impuestos; simplemente, porque con base en el predominio absoluto de la fiscalidad indirecta, eran los pobres quienes más contribuían al erario. En cierto modo, hasta 1917, Lenin tuvo no poca razón, frente a muchas situaciones opresivas, cuando definió el Estado y su gobierno burgués, como el *Comité Ejecutivo de las clases dominantes*. Por mucho que posteriormente, el neomarxiano Nikos Poulantzas supiera apreciar que ese comité había de aceptar una serie de cambios (seguridad social, sindicalismo, etc.) para no estar en permanente guerra abierta con el proletariado. Algo en lo que destacó Bismarck con sus reformas sociales durante el II Reich (1885) para frenar el ascenso político del proletariado.

Por las señaladas circunstancias, cuando se hablaba de democracia burguesa y se decía que los derechos políticos —de reunión, asociación, expresión, credo religioso y, sobre todo, de sufragio— eran puramente formales, estaba aludiéndose a la fase, felizmente ya periclitada, de la democracia burguesa censitaria; destruida definitivamente por el sufragismo que se hizo efectivo tras la primera guerra mundial de 1914/18. En lo sucesivo, en cada vez más países, los ciudadanos pasaron a disfrutar de los derechos políticos formales, y no sólo para acceder al voto, sino también para organizar partidos políticos y llegar a tener la posibilidad de influir en la transformación de las instituciones. E incluso incidir en la estructura social, al poderse hacer efectivas las reivindicaciones salariales, de empleo, condiciones de trabajo, etc.

En esa nueva fase evolutiva de la democracia, surgieron los *derechos sociales*: trabajo, seguridad social, educación, desempleo protegido, etc. Y no como una concesión otorgada, sino como un pacto inevitable entre las clases dominantes y las clases trabajadoras en su proceso global ascendente.²⁰

La tercera fase en el proceso político correspondería a la democracia política y social, o democracia avanzada: una nueva etapa en la que ya fue posible plantear sistemáticamente la aspiración de redistribuir riqueza y renta; abordándose así el *estado de bienestar*, e incluyendo introduciéndose los derechos ecológicos, a disfrutar por toda la sociedad, con independen-

19 José Ramón Serrano Piedecabras y Eduardo Demetrio Crespo, "Del Estado de Derecho al Estado preventivo", *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n° 8, noviembre 2009.

20 Ramón Tamames, *Fundamentos de estructura económica*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.

cia de la clase social. Tendencias, todas ellas, que quedaron reflejadas en las Constituciones de la postguerra mundial, a partir de 1945, y de manera muy particular en la Ley Fundamental de Bonn (art. 20), la Constitución italiana (arts. 2 y 3) y en la Constitución española (art. 9.2); tres *Cartas Magnas* para superar las previas experiencias de sistemas dictatoriales contra el Estado de Derecho: durante 1922-1944 en el caso de Italia; entre 1933-1945, en el de Alemania; y de 1936 a 1975, en España.

Más allá del Estado de Derecho, en los últimos tiempos han surgido tendencias a combatir situaciones de emergencia —empezando por el terrorismo—, para transformar progresivamente la situación de derechos plenos en lo que Denninger ha venido a llamar el *Estado preventivo*.²¹ Se trataría, de un detrimento de la libertad, basado en la pretendida lógica funcional de actuar *proactivamente* frente a los riesgos, entrando así en zonas de peligro para el Estado de Derecho.

Ese riesgo es tanto mayor cuanto más se inculque el principio de proporcionalidad (o prohibición de exceso), desbordándolo con el sistema preventivo de la seguridad, en el que ya no resulta decisiva la ponderación de bienes jurídicos, sino únicamente la obtención del fin perseguido. Algo, en definitiva, lo suficientemente peligroso como para no perderlo de vista, como se apreció con los *métodos patrióticos* de EE.UU. en la administración de George W. Bush, que engendró los *limbos jurídicos* de las cárceles de Bagram en Afganistán y de Guantánamo en Cubas. Y que rechazó el reconocimiento del Tribunal Penal Internacional.

Y una vez hecho el recorrido del Estado de Derecho hacia su plenitud, hemos de entrar en sus contenidos, en sus aspectos funcionales, basados en el concepto de servicio público.

6. EL SERVICIO PÚBLICO

El Estado de Derecho, se relaciona estrechamente con la idea de dispensar servicios públicos, destinados a satisfacer las necesidades de carácter general en áreas de actividad muy importantes, atribuibles a las administraciones públicas; función que éstas pueden realizar directamente, o de manera indirecta por medio de un régimen jurídico concesional.

En su esencia, con el servicio público se aspira a poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y en condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de funciones satisfactorias para cualquier

21 Erhard Denninger, «Der Präventions-Staat», en KJ, 1988, pp. 1 y ss.

necesidad de carácter general. Ese es el espacio común del concepto de servicio público, sobre el cual se han elaborado diversas teorías, y se han propuesto determinadas definiciones, pudiendo advertirse cuatro grandes vertientes en tales formulaciones:

- Teoría de León Duguit, estimativa del servicio público como actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes.
- Teoría de Gastón Jaze, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la Administración, en sus más diversas manifestaciones.
- Teoría de Maurice Hauriou, según la cual al servicio público es parte inexcusables de la actividad de la Administración Pública.
- Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público, entre las que figura la propuesta por Henri Berthlemy, para quien la noción de servicio público carece de importancia, por considerarla como un cajón de sastre donde se reúnen instituciones tan disímbolas como "una corte de apelación, una institución de beneficencia, una caja de ahorro, un ferrocarril metropolitano, la imprenta nacional, etc."

Por lo demás, para que un servicio público lo sea, debe estar investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales queda desnaturalizado, por cuya razón, con el Estado de Derecho se tiene la obligación de garantizar la satisfacción de las necesidades de carácter general; pues como apunta Marcel Waline: "El servicio público es el ms enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, ultima ratio del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla".

El servicio público, puede acometerse según dos criterios diferentes: el orgánico y el funcional; cuya contraposición resolvió el profesor italiano Arnaldo de Valles mediante la distinción de los servicios públicos *proprios* e *improprios*. Pudiendo explicarse el primero como una actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico concreto, exorbitante del derecho privado; y cuando tal actividad la reconoce la ley como servicio público y la desempeña directamente la administración pública o, indirectamente, por medio de particulares en quienes delega su ejecución.

En cuanto al servicio público impropio, sería la actividad técnica satisfactoria de una necesidad de carácter general que no está considerada por la

ley como servicio público, y que puede ser desarrollada directamente por particulares, por no estar atribuida a la administración pública ni al Estado.

Por lo demás, otro elemento indispensable para la prestación de un servicio público lo constituyen los recursos mínimos requeridos a tales efectos. Los cuales pueden agruparse en recursos humanos -conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas imprescindibles para tal efecto-, recursos materiales -bienes muebles e inmuebles, maquinaria, herramienta, mobiliario y equipo indispensables- y recursos financieros.²²

Pero aparte de las teorías y clasificaciones de los servicios públicos, la verdadera cuestión estriba en su efectiva administración, esto es, en la mayor o menor utilidad social de sus prestaciones. En ese sentido, es necesario apreciar tanto la eficacia (si se hace todo lo que está previsto), como la eficiencia (si realmente se hace bien); lo cual exige una vigilancia expresa a propósito de de diversos extremos:

- *Valoración del servicio*, para determinar si realmente es indispensable o no a la hora de atender necesidades efectivas de la sociedad. Y si no es necesario, surge la exigencia de su perentoria supresión; sin más contemplaciones, para evitar el derroche de unos recursos que con gran esfuerzo proveen los contribuyentes.
- *Gestión*. Se trata de averiguar con qué gestores cuenta el servicio, a fin de determinar si se dispone de medios en demasía, o si, por el contrario, resultan insuficientes. Lo que lleva a evaluar la eficiencia funcional, es decir, proponer que se hagan las mismas cosas con menos recursos; o llevar a cabo una mayor actividad con los mismos medios, aumentando los rendimientos.
- *La retribución* de los administradores de los servicios públicos — directamente o a través de agencias de otros organismos, o incluso empresas públicas— debe ser comedida, ajustado al buen principio de lo razonable. Un tema en el que debe considerarse seriamente la cuestión de los insoportables estipendios, que en muchos casos, multiplican el sueldo del Presidente del Gobierno. Cuando debería ser un principio básico que nadie en la Administración, sea cual sea su parcela, puede cobrar más que el máximo nivel Ejecutivo. Lo que derivaría en retribuir mejor a éste o reducir ingresos a los que ahora los tienen mayores que él; o una mezcla de esas dos actuaciones. Un tema al que volveremos con mayor concreción en el capítulo 5.

22 "Teoría del Servicio Público", http://deradmvo.blogspot.com.es/p/blogpage_2192.html

7. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REALIDADES POLÍTICAS

Profundizando ahora en la realidad española del Estado de Derecho, cabe recurrir a la definición que de él se da en el artículo 1 de la Constitución de 1978 de *Estado Social y Democrático de Derecho* (art. 1).

- *Estado Democrático*. Se concibe como el principio que emana de un pueblo depositario de la soberanía nacional, que elige a sus representantes, a través del sufragio universal, y que disfruta de los derechos colectivos derivados del asociacionismo político, sindical, etc.
- *Estado de Derecho*. Se basa en el principio de legalidad, según el cual las instituciones se organizan de conformidad con el principio de división de poderes, y de la demarcación para cada uno de ellos de una serie de derechos y libertades constitucionales para con los ciudadanos, que obligan a todos los poderes y que a su vez los poderes se comprometen a garantizar.
- *Estado Social*. Es el que asegura a sus ciudadanos el ejercicio real de derechos en determinados ámbitos como, salud, educación, sanidad, pensiones, medio ambiente, etc.

A partir de los tres principios señalados, podríamos pasar ya a referirnos a dos factores fundamentales en el Estado de Derecho: la seguridad jurídica y la transparencia. Pero antes de entrar en ello en el siguiente capítulo 2 de este Informe, será preciso poner de relieve que un Estado democrático y de Derecho puede verse erosionado, e incluso puesto en peligro por una serie de situaciones concretas como las que actualmente parecen darse en el caso de España.

Eso es lo que precisamente plantea el Prof. Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho de la Universidad Complutense, en su *Informe sobre España*,²³ cuando describe la crisis constitucional que padece el país, por mucho que la mayor parte del *establishment* se niegue a reconocer tal cosa. Seguramente, porque el pueblo español no tiene la costumbre de remodelar sus Constituciones, sino de derogarlas para empezar otra vez de cero.

Y también subraya Muñoz Machado la circunstancia de que la Constitución de 1978 fue promulgada tras una larga dictadura, por lo cual ha sido mitificada, exaltándola casi como si fuera un texto sagrado. Lo cual

23 Santiago Muñoz Machado, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Madrid, 2012.

ha conducido a que se convierta en una ley fundamental en apariencia intocable, a pesar de que la opinión pública aboga por unas modificaciones que considera más necesarias, para reforzar las necesarias reformas estructurales.

Pero el anquilosamiento no es el único motivo de la crisis constitucional. También hay que considerar ciertas indeterminaciones que en 1978 entraron en la Constitución y que atañen principalmente a la descentralización a que dio lugar al Estado de las Autonomías; con un desaforado hipercrecimiento de nuevas administraciones, en medio de una porfía permanente entre la Administración General de Estado y las CC.AA. Lo que exige una reforma seria, meditada y basada en estudios previos de expertos juristas, algo que no se lleva a cabo, seguramente porque a los políticos les *viene bien las cosas tal como están*.

En el escenario a que nos referimos, cada día se aprueban y aplican leyes declaradas inconstitucionales, ante la indiferencia de legisladores y políticos. De manera que los derechos de los ciudadanos se ven mercados y quebrantados. Por tanto, se advierte la necesidad de acometer una reforma constitucional o, en su defecto, servirse de las leyes existentes o promulgar las que sean necesarias, para lograr que la Constitución sea respetada;²⁴ en todos sus extremos, y según lo establecido en los pronunciamientos de jueces y magistrados.

¿Soluciones? Muñoz Machado propone algunas en su citado libro, en el "*Epílogo para inmovilistas, reformistas y separatistas*"; con un repertorio de actuaciones que no requieren de grandes reformas constitucionales, de las que, por otra parte, a estas alturas, ya no habría por qué alarmarse, ante las circunstancias presentes.²⁵ En cualquier caso:

Mantener la situación actual llevará al sistema constitucional entero a su destrucción por no afrontar la evidencia de sus enfermedades actuales: es temerario no querer ver que el reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. es muy oscuro, ineficiente e inadecuado, que el ordenamiento jurídico general resulta inmanejable, que las relaciones entre la legislación estatal y la autonómica no se atienen a modelos experimentados y que nuestras invenciones al respecto no funcionan, que para

24 Sra. Castro, "Informe sobre España – Santiago Muñoz Machado", <http://www.solodelibros.es/26/11/2012/informe-sobre-espana-santiago-munoz-machado/>

25 Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado, <http://hayderecho.com/2013/04/01/lecturasrecomendadas-informe-sobre-espana-de-santiago-munoz-machado>. También Fernando Suárez González, "El Informe sobre España de Muñoz Machado", AM, n°152, marzo-abril 2013

los ciudadanos es difícil conocer las regulaciones existentes, que la proliferación de normas y la densidad de la presencia de las AA.PP. constituyen estorbos para el desarrollo económico, que es imposible abordar en términos eficientes reformas que hagan sostenible el Estado del bienestar, y que las entidades públicas no están planteadas con arreglo a criterios económicos y organizativos adecuados, que las estructuras y empleados públicos se multiplican sin justificación, que es difícil el cumplimiento de las leyes del Estado, que éste no ha puesto a punto instrumentos para supervisar la ejecución de las políticas comunes, que el TC no puede hacer de garante del funcionamiento del Estado autonómico y que sus sentencias se incumplen.

Por otro lado —señala también Muñoz Machado— las CC.AA. «siguieron el modelo de la Administración estatal y, además de una fuerte Administración centralizada, basada en la departamentalización de los servicios, crearon una extensa organización periférica, cuyos órganos se han enraizado en las provincias, sin ninguna relación con los servicios de las Diputaciones provinciales». Y a ello hay que añadir la creación, en las CC.AA., de una verdadera excrecencia de organismos públicos, cuyo fundamento y razón de ser no es fácil de explicar en muchos casos. Y a las que se añaden empresas públicas, fundaciones y entes instrumentales de toda clase, con la consiguiente recluta de personal distinto del funcional; con un régimen operativo mucho más ligero de controles, y abriendo mucho terreno a la inaplicación del Derecho y a la corrupción, por tanto.²⁶

Pero siendo grave todo lo anterior, aún podría serlo más, en el sentido que destaca Balen Barreiro, con expresión que incisivamente denomina *consensos rotos*; refiriéndose toda una serie de hechos y circunstancias muy señalables.

La crisis económica está transformando profundamente la forma de pensar de muchos españoles. Tras varias décadas de estabilidad en las opiniones ciudadanas con respecto a las reglas básicas de nuestro sistema político y económico, el empobrecimiento del país está destruyendo las bases de apoyo de la democracia y de la economía de mercado. Al menos cinco consensos se han roto:

El apoyo sin fisuras a la democracia. Tradicionalmente los españoles creían, de forma casi unánime, que la democracia, con sus defectos, era el mejor sistema de Gobierno...

26 Sobre el mismo tema, Ramón Tamames, "32 años de la Constitución española de 1978", republica.com, 16 y 22.XII.2010.

En diciembre de 2009, un estudio del CIS situaba el respaldo al sistema democrático en el 85 por 100. Datos del Observatorio de MyWord para la cadena SER revelan que actualmente la democracia es el mejor sistema posible solo para el 61 por 100, lo que supone una caída de 24 puntos porcentuales

El respaldo mayoritario a la economía de mercado. En la etapa previa a la crisis económica, los españoles se mostraban partidarios del sistema capitalista. Según un estudio del Pew Research Institute de 2007, el 67 por 100 aseguraba que la mayoría de las personas estaban mejor en una economía de mercado. El apoyo al capitalismo era más alto en España que en Alemania o Francia. La crisis económica ha dado la vuelta a estos datos: en 2012, el respaldo a la economía de mercado había caído 20 puntos porcentuales, situándose en el 47 por 100.

La necesidad de partidos políticos. En España, la crítica a los partidos ha ido siempre acompañada de la convicción de que sin ellos no podía haber democracia. En un estudio del CIS de 2007, el 75 por 100 de los ciudadanos así lo afirmaba. Este consenso, sin embargo, también se ha roto: según datos del Observatorio, el 57 por 100 piensa ahora que “la democracia podría funcionar sin partidos políticos, mediante plataformas sociales que los ciudadanos elegirían para la gestión de los asuntos públicos”. Llama la atención que el porcentaje que tiene esta opinión aumente hasta el 70 por 100 entre los jóvenes de entre 25 y 34 años: la generación que ya no tiene edad para seguir imaginando un futuro y que, sin embargo, tampoco consigue vivir con normalidad un presente.

La tabla de salvación europea. Desde el inicio de la democracia, los españoles han mostrado un gran entusiasmo por el proyecto europeo. La crisis económica también ha quebrado el consenso con respecto a Europa. El Eurobarómetro de la primavera de 2007 mostraba que el 65 por 100 de los españoles decía confiar en la Unión Europea. Hoy día, el 72 por 100 desconfía. En este caso, España no constituye una excepción: si antes de la recesión confiaba el 57 por 100 de los ciudadanos de la UE-27, ahora un porcentaje exactamente igual desconfía...

El bipartidismo se fue acentuando progresivamente durante los primeros 30 años de democracia, hasta las elecciones de 2008, en las que el PP y el PSOE concentraron el 84 por 100

de los votos y el 92 por 100 de los escaños. Esta tendencia se rompió en las últimas elecciones generales: por primera vez en muchos años, los dos grandes partidos no aumentaron su cuota conjunta de poder. La concentración de voto fue del 73 por 100 y la de escaños del 85 por 100. Las encuestas muestran una evolución similar en las actitudes ciudadanas. En 2007, según el CIS, el 78 por 100 de los españoles creía que en nuestro país había suficientes partidos a los que votar en unas elecciones. El último Observatorio revela que el 87 por 100, considera que es mejor un sistema con más partidos de menor tamaño que uno en el que haya dos grandes partidos. Además, las encuestas con intención de voto de esta legislatura apuntan a una posible quiebra del bipartidismo. Si en 2011 los dos grandes partidos sumaban el 52 por 100 de voto sobre censo, ahora agrupan el 33 por 100 según el barómetro del CIS de enero y el 22 por 100 según el último estudio de Metroscopia.²⁷

En resumen, cabe decir que las bases democráticas y una serie de apuntes del Estado de Derecho se ponen en duda la España actual, por la inaplicación sistemática de la Constitución; incluidos los numerosos casos en que no se ejecutan las sentencias judiciales y del propio Tribunal Constitucional. A lo que se unen toda una serie de *roturas de consensos*, muy inquietantes, en la actitud política de los ciudadanos.

Todo eso se relaciona en dos rasgos esenciales del Estado de Derecho — seguridad jurídica y transparencia— que pasamos a estudiar en el capítulo 2 del presente Informe.

CAPÍTULO 2

SEGURIDAD JURÍDICA Y TRANSPARENCIA

1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

La gran obra de recopilación-síntesis del Derecho Romano, el *Digesto*, recoge una definición de Ulpiano —ya antes aludida— según la cual *luris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*. Y empezando por el primero de los tres preceptos, se evidencia que los romanos condensaban su idea del Derecho en el *honeste vivere* (vivir honestamente), destacando a la persona como sujeto básico del Derecho; dando extraordinaria importancia a la

27 Belén Barreiro, 'Consensos rotos', *El País*, 22.IV.2013.3

buena fe en cuanto fundamento de la convivencia y del tráfico jurídico de cualquier case.

El segundo principio, *alterum non laedere* (no dañar al otro), constituye el fundamento del principio de *responsabilidad*; y del deber de indemnizar en caso de expropiación, a lo que más tarde se ajustarían las bases de la utilidad pública, el precio justo, y su efectivo pago.

Y el tercer principio de Ulpiano, también queda claro: *suum cuique tribuere* (dar a cada uno lo suyo), verdadero título legitimador de la existencia del Estado y del poder judicial; en cuanto que los encargados de resolver los conflictos jurídicos, “deben dar a cada uno lo suyo”, en la inexcusable obligación de solucionar los conflictos.

Estos *tria iuris praecepta* configuraron con carácter universal la estructura básica y prenORMATIVA del Derecho y por eso se consideran el “*principio radical del Derecho*”, su mismísimo sustrato. Y como manifestó el gran procesalista Jaime Guasp, es en la seguridad jurídica en la que se asienta la paz social que, como bien per se, ha de prevalecer sobre la injusticia individual; por ser un bien colectivo y un prius para el progreso y la justicia.²⁸

Hoy en día, la seguridad jurídica es un principio universalmente reconocido, que se entiende y se basa en la *certeza* del Derecho, tanto en el ámbito de su promulgación como en su aplicación, porque supone la plena garantía de que todo queda claro: lo prohibido, lo ordenado, y lo permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás, y de los demás para con uno.

En el sentido que apuntamos, el Estado, como máximo exponente del poder público y primer regulador de las relaciones en sociedad, no sólo establece (o debe establecer) las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de crear un ámbito general de *seguridad jurídica* en todas las áreas en que se ejerce el poder político, jurídico y legislativo, como garantía dada al individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados en ningún caso. Con la salvaguarda indispensable de que si tal cosa llegara a producirse, se le dispensaría por la Administración, la debida reparación de los daños causados.

En resumen, la seguridad jurídica es la certeza que en el Derecho cualquier situación jurídica sólo puede ser modificada por los procedimientos regulares; siguiendo los oportunos conductos legales, previamente establecidos sobre bases constitucionales.

28 Jaime Guasp Delgado, *Derecho*, Gráficas Hergon, Madrid, 1971.

En España

La seguridad jurídica como principio configurador del ejercicio del poder, y como base misma del Estado de Derecho, se concreta en normas que vinculan a la Administración con los administrados positiva y negativamente. Y en el caso concreto de España, ello se expresa en diversas normas con rango de ley, respaldadas por el artículo 9 de la Constitución de 1978, que reproducimos:

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Y es en el último apartado del artículo 9, el 3, donde se fijan los principios que cabe glosar como bases del Estado de Derecho en España, fundamentado en la necesaria seguridad jurídica:

- *El principio de legalidad* significa que todo acto de los poderes públicos debe ser conforme a Ley, sin que quepa contravenir ningún precepto legal; ni por el Gobierno, ni por las demás instancias gubernativas o administrativas. Velan por esa legalidad los Tribunales de Justicia y el Tribunal Constitucional.
- *La jerarquía normativa* impide que ningún precepto legal pueda ser modificado por otro de rango inferior. Para cambiar una Ley es necesaria, pues, una Ley ulterior; para cambiar un Decreto, un Decreto posterior. Una Ley no puede reformarse o derogarse por Decreto, y un Decreto es inmodificable por Orden Ministerial.
- *La irretroactividad* hace imposible que se publique una norma para aplicarla a quienes con anterioridad ya tenían derecho a otra situación presuntamente más favorable. Las leyes, salvo que mejoren las previa-

mente vigentes, no pueden regir para situaciones originadas antes de la fecha de su promulgación o de su anuncio solemne.

- *La seguridad jurídica* permite que todo ciudadano tenga derecho a la constancia pública de sus situaciones concretas: a inscribir su nacimiento, matrimonio, etc. en el Registro Civil, a empadronarse en el censo, a consolidar sus bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad, a autenticar sus tratos ante fedatarios públicos (normalmente un notario), etc. Y sobre todo, significa que las normas no pueden cambiarse sin base suficiente y que las decisiones de las autoridades en ningún caso pueden ser arbitrarias.
- La responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos significa que éstos responden de sus actos y que por ello mismo incurrir en infracción y en la obligación de compensar a los afectados cuando no hayan actuado conforme a la Ley.²⁹

En la misma línea del artículo 9, en el 103.1 de la Constitución española de 1978 se señala que:

La Administración Pública sirve con *objetividad* los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de *eficacia*, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación *con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*.

Queda claro, pues, que la idea de objetividad, compaginada con las de eficacia y de sometimiento a la ley, conducen, en aras de la seguridad jurídica, a una serie de principios en la actuación de la Administración Pública; que a partir de la Constitución han desarrollado con una serie de regulaciones concretas:

- El Preámbulo de la Ley 4/1999, de 13 de enero (de reforma de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante, LRJAP-PAC), destaca el precepto de actuación de las Administraciones Públicas "*derivados del principio de seguridad jurídica*", que se plasman en el art. 3.1.II LRJAP-PAC. Un segundo principio es que "*igualmente, (las Administraciones Públicas) deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima*".
- Además, la citada reforma incorporó en el ámbito de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas con otro principio – impor-

29 Ramón Tamames y Laura Tamames, "Introducción a la Constitución española", *Alianza Editorial*, Madrid, 2003.

tado del Derecho comunitario europeo—: el de “*lealtad institucional*” (art. 4 LRJAP-PAC), que se predica para la colaboración y cooperación entre ellas y que parece trasunto de la idea de buena fe.

En cuanto al principio de buena fe en el Derecho Administrativo, según Blanquer,³⁰ los poderes públicos no pueden defraudar la legítima confianza de los ciudadanos. Con la consiguiente legitimidad jurídicamente exigible de que el ciudadano confíe en la Administración, y ésta en el ciudadano, como bien añade Sainz Moreno.³¹ De tal modo que esa confianza tenga como base signos externos, objetivos, inequívocos, más allá de las intenciones no objetivables. Al respecto, puede citarse la doctrina del Tribunal Supremo (TS) y del Tribunal Constitucional (TC), sintetizable en las siguientes sentencias (S) que se citan:

- Existe en los ciudadanos un umbral de confianza en que la estabilidad del orden jurídico y de las situaciones del mercado se justifique en razones de interés público (STC 38/1997, de 27 de febrero).
- Con los cambios normativos que se produzcan, deben intentarse, siempre que sea posible, hacer compatibles los intereses públicos y privados en juego mediante la *previsibilidad*. De modo que si la conducta de los poderes públicos es “sorpresa y no esperada ni ajustada a las condiciones vigentes” mediante disposiciones transitorias (STS de 24 de mayo de 1988 -Ar. 4203-), resultando por entero exigible la reparación del perjuicio económico injustificado que pueda producirse (STC 197/1992, de 19 de noviembre, y STC 205/1992, de 26 de noviembre).³²

Críticas a la configuración del Tribunal Constitucional y del Consejo Superior del Poder Judicial

Anteriormente, hemos examinado, aunque fuera con brevedad, las normas vigentes en España sobre seguridad jurídica. Sin embargo, tan importante como la normativa en sí, es la forma de funcionar de los órganos que la aplican; en este caso, el Tribunal Constitucional (TC), y el Consejo Superior del Poder Judicial, cuyo presidente lo es, a la vez, del Consejo Superior del Poder Judicial.

En lo concerniente al TC, ciertamente, los jueces necesitan una mayoría amplia para ser elegidos; algo que, sin embargo, no significa una garantía plena

30 D. Blanquer Criado, *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.

31 D. Blanquer Criado, *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.

32 F. Sainz Moreno, “Seguridad Jurídica”, en *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Tomo IV, Civitas, Madrid, 1995.

de independencia de los elegidos para tan importantes funciones. Debido a que el proceso de selección vigente en España, implica negociaciones entre los partidos políticos que no se hacen a la luz del día. Y además, por encima de cualquier otro criterio, podría prevalecer el del *cuoteo* por partidos y la presunta fidelidad de los elegibles a quienes les elijen, en vez de la solvencia jurídica y la previsible independencia futura de los magistrados.

Una segunda y pretendida garantía para asegurar la neutralidad del TC es la no reelección: se les elige con un umbral de edad y por un periodo determinado pensados en el interés de la continuidad de los trabajos del tribunal; como también en la idea de que ese periodo será para el juez la culminación de su carrera. Pero tampoco tal circunstancia es una garantía: por la forma en que fue elegido y por quienes le eligieron, de modo que el magisterio puede quedar influido con *parcialidad* durante todo el mandato.³³

Sobre el TC, los constitucionalistas están buscando alguna *fórmula para que sea y parezca imparcial*. Y en ese sentido, Agustín Ruiz Robledo (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada), plantea que lo importante es *respetar al árbitro* que se designe. Lo cual podría no suceder en nuestro caso, ya que los *políticos electores* más bien parecen que, interiorizando las ideas de Clausewitz, piensan que el *Constitucional es la continuación de la política por otros medios*; como la guerra lo era para el famoso general prusiano.

Frente a esa situación, el sistema podría funcionar mucho mejor si los partidos políticos actuaran con lealtad constitucional, procurando la elección de sus miembros por consenso; y comprometiéndose a recurrir al TC sólo en los casos en que haya argumentos de peso para defender la inconstitucionalidad de las normas; y no meramente en pro de intereses inmediatos como resultado de derrotas en las urnas o en las decisiones de las Cortes Generales.

Una propuesta técnica para resolver la situación hoy imperante, sería cambiar la Ley Orgánica del TC para que los magistrados cesen automáticamente a los nueve años de su toma de posesión, de tal manera que hubieran de cubrirse las vacantes de inmediato. Así las cosas, como siempre se producen bajas por motivos diversos, con el paso del tiempo, al irse realizando la elección uno a uno, sería factible el efectivo abandono del sistema de cuotas.³⁴

También en relación con el TC, parece muy estimable el juicio emitido por el Prof. Andrés Ollero, miembro del propio Tribunal, en el que se subraya con preocupación que:

33 Francisco Sosa Wagner, "Política y Tribunal Constitucional", *El Mundo*, 24.VII.2013.

34 Agustín Ruiz Robledo, "El complejo de Clausewitz", *El País*, 25.VII.2013.

la actual alergia a la verdad, alimentada por el temor de que sus afortunados propietarios nos den con ella en la cabeza, ha convertido al derecho natural en *mero animal de compañía*. Defendemos los derechos humanos como exigencia indeclinable de nuestra propia dignidad, pero negamos que les pueda servir de fundamento una realidad ética tan objetiva y racionalmente cognoscible como la física.

...Defender el Estado Derecho y *ningunear* un derecho natural presentado como invento de curas, listos siempre para la toma del poder, es querer sorber y soplar al mismo tiempo... Si nada es verdad ni mentira, es lógico considerar politizado un Tribunal Constitucional del que todo razonamiento resulta excluido, devorado por el voto, y a cuyos magistrados resultaría obligado contemplar como abogados de parte. No les quedará otra opción que aparecer como pintaba Marx a los juristas en general: farsantes, que presentan como razonamientos lo que son solo exigencias del poder que les encumbró.³⁵

Pasando ahora al tema del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), también en lo que respecta a su configuración, Bonifacio de la Cuadra, diputado constituyente en 1977, lo critica subrayando que en la Constitución de 1978 se creó “para desapoderar del Gobierno de los jueces al Poder Ejecutivo... [siguiendo el modelo del] Consejo Superior de la Magistratura, de Italia. [A pesar de lo cual] es probablemente la institución constitucional española que peor resultado ha dado, aunque la responsabilidad de su fracaso no hay que atribuirla a los constituyentes —como en tantos otros desarrollos de la Ley de Leyes—, sino a los constituidos... Y a partir de entonces, el PSOE y el PP, sin ni siquiera discutir ni negociar la cualificación jurídica de cada candidato, se han venido repartiendo el CGPJ: nueve para el PSOE, nueve para el PP, uno para el PNV y uno para CiU”.³⁶

A escala internacional

En el mundo globalizado en que vivimos, cada vez tienen más importancia los grandes movimientos económicos y financieros. En ese sentido, debe hacerse una referencia a la seguridad jurídica internacional, imprescindible para desarrollar al máximo las inversiones entre países. Y precisamente con ese propósito se ha intentado varias veces crear las

35 Andrés Ollero Tassara, “El eclipse del Derecho”, *ABC*, 16.VIII.2013.

36 Bonifacio de la Cuadra, “Ruiz-Gallardón liquida el Poder Judicial”, *El País*, 17.VIII.2013.

garantías necesarias de cumplimiento del Derecho, a través de convenios multilaterales que incluyen compromisos efectivos al respecto.

En ese orden de cosas, hay que destacar la negociaciones llevadas a cabo para garantizar mutuamente (país receptor y país emisor) las inversiones realizadas por los países más avanzados en los emergentes y en vías de desarrollo, a través del proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones AMI (MIA en inglés), que se iniciaron por los socios de la OCDE en mayo de 1995; con el propósito de concluir las en mayo del 97, lo cual, por las causas que veremos, resultó imposible.

La razón de que tales negociaciones se celebraran en el marco de la OCDE fue el hecho de que por entonces sus Estados miembros generaban la mayor parte de las inversiones extranjeras directas (IED/DFI): el 85 por 100 de las salidas y el 65 por 100 de las entradas, con un orden de magnitud de 400.000 millones de dólares en 1997; flujo que después fue creciendo a mucho mayor ritmo que el de mercancías o de servicios (1,4 billones de dólares en el 2001) y más de dos billones en la segunda década del siglo XXI.

Además, había otro motivo de peso para tales negociaciones: los socios de la OCDE eran de la idea de que las IED comportan grandes ventajas, por lo cual era conveniente para todos y especialmente para los países en vías de desarrollo promover un alto nivel de liberalización de tales flujos de capital. Y en ese sentido, los miembros de la OCDE disponen de la experiencia de años de análisis y debate de tales cuestiones.

En definitiva, el propósito del AMI era proveer un único campo de juego a los inversores internacionales, con reglas dirigidas a eliminar las posibles distorsiones jurídicas más o menos discutibles por su legalidad. Y todo ello con vistas a facilitar una asignación más eficiente de recursos a escala internacional. En ese contexto, con el AMI se pretendía:

- Introducir una disciplina reforzada sobre movimientos de personas especializadas en temas financieros.
- Prevenir el funcionamiento de monopolios y activar las medidas de privatización.
- Actualizar y modernizar los instrumentos destinados a la protección de las inversiones.
- Mejorar los procedimientos para la solución de conflictos por medio del arbitraje internacional.

Acabar con las medidas nacionales que todavía discriminan entre inversores extranjeros.

Sin embargo, a pesar de tan buenas intenciones, el AMI, a la altura de 2013, todavía no se ha suscrito; debido al rechazo que los países en desarrollo mostraron desde el principio, pues a nadie en aquellos tiempos del Tercer Mundo, le gustaba que la negociación se hiciera en la OCDE; por entender que es un *club de ricos* de países del Atlántico Norte, con sólo siete nuevos socios, de ellos tres centroeuropeos (Polonia, Chequia y Hungría), y solo cuatro del resto del mundo (México, Argentina, Chile y Hong Kong).

El clamor general de los países en vías de desarrollo, se declaró en favor de que la negociación de AMI debería hacerse en la Organización Mundial de Comercio,³⁷ o por lo menos darse a ésta un papel mayor en la redacción final del posible convenio. Pero el enfrentamiento Norte/Sur en esta materia llevó a la suspensión *sine die* de las convenciones en el otoño de 1998, si bien los países industrializados ven el AMI con una esperanza y desean su efectivo retorno.

Desde entonces, se han producido gran número de casos de inseguridad jurídica, en países como Rusia, varios de África y en gran número de los de Iberoamérica, señaladamente en Cuba, Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Argentina; con episodios de nacionalizaciones intempestivas sin indemnización, etc. *Sensu contrario*, China, México, Colombia y Brasil han expresado reiteradamente estar en favor de una auténtica seguridad jurídica a escala mundial.

El caso de los impuestos a los depósitos bancarios

Pero evidentemente, la falta de seguridad jurídica no se da sólo en los países emergentes y en vías de desarrollo. También puede surgir en ocasiones en los países más avanzados, e incluso en organizaciones supranacionales. Y ese es el caso de los depósitos bancarios en la Eurozona, cuya seguridad se ha erosionado muy gravemente con el rescate organizado por el Eurogrupo para Chipre (marzo de 2013); a base de un impuesto, o más bien recorte expropiatorio, para todos los depósitos mayores de 100.000 euros. A fin de utilizar tales recursos, se manifestó, para recapitalizar las entidades bancarias en peligro de quiebra.

Ante esa decisión tan inesperada como contraproducente, la Sra. Bowles, presidenta del Comité de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo

37 *The Economist*, «The sinking of the MAI», 14.III.1998. Además: Guy de Jonquières, «Axe over hopes for MAI accord», *Financial Times*, 25.III.1998; y Carlos Sánchez, en *El Mundo*, 25.VI.1998.

(ECON), y una de las personas más influyentes en regulación bancaria y financiera de la Unión Europea, *puso el grito en el cielo*:

No podía creer lo que veían mis ojos. ¿Dónde estaba la Comisión? Se supone que ellos debían defender el mercado único. Fue algo totalmente premeditado y, teniendo en cuenta la percepción de la gente y los mercados y la política real, una posición muy ignorante", afirmó la Sra. Bowles, tras advertir que con el rescate de Chipre, la confianza de los europeos en los depósitos bancarios se ve más que perjudicada.

Ellos (el Consejo Europeo) creen que (fijar un impuesto a los depósitos) es algo válido y que *in extremis* lo van a utilizar más veces. Pero yo creo que es algo muy peligroso para la estabilidad de los bancos europeos.

No veo cómo vamos a gestionar nuestros bancos en Europa si la gente cree que sus depósitos, cualquiera que sea la cantidad, pueden ser penalizados. Entonces acabaremos todos en un banco alemán...

Según la misma Sra. Bowles, está en juego la propia Unión Bancaria, el proyecto que los 27 gobiernos de la UE junto con la Comisión Europea y el BCE han emprendido para corregir algunos de los más graves errores cometidos al poner en marcha la moneda única.³⁸ Una situación, pues, de lo más lamentable para la seguridad jurídica en el corazón mismo del sistema financiero, sin que se haya asegurado de cara al futuro que el caso de Chipre es excepcional; en razón, podría decirse a que su sistema bancario —altamente especulativo y con gran volumen de dinero negro procedente sobre todo de Rusia— permitía una operación así, inaceptable en otros países y circunstancias. Aunque la preocupación por el tema ya es más que ostensible, en todas las latitudes, como pone de relieve Jaime Puig Ribera en los siguientes términos:

Existe hoy una preocupación palpable entre los ahorradores sobre la seguridad de los depósitos bancarios. Se trata de una inquietud que supera en mucho a la que pueda existir en otros países europeos porque las familias españolas han tenido tradicionalmente un apego superior por los depósitos, hasta el punto que tienen invertido en ellos el cincuenta por ciento de su patrimonio financiero, mientras que las familias europeas sólo un tercio.

38 Miquel Roig, "Si se ponen en duda los depósitos, acabaremos todos en un banco alemán", *Expansión*, 8.IV.2013.

A corto plazo no hay motivo alguno que justifique angustiarse por los depósitos, no están en riesgo. Otra cosa es preguntarse, ya como inversor, si tiene sentido mantener depósitos con una remuneración inferior al IPC, o si, una vez los ahorradores han visualizado el riesgo de contraparte, no deban buscar alternativas dentro de los activos financieros denominados desintermediados, aquellos que no forman parte del balance de ninguna entidad financiera.³⁹

Y expuesto tan grave caso de falta de seguridad jurídica a escala de la UE —que pasa por ser el paradigma de la seguridad jurídica a escala universal—, entramos ahora a lo que es el mayor peligro para la seguridad jurídica del Estado de Derecho: la corrupción.

Retroactividad en energías renovables

Además del caso de los depósitos bancarios dentro de la política de rescates de la Eurozona, hay un caso, aún más reciente, de falta de seguridad jurídica en España. Se trata de las energías renovables, cuyo régimen de tarifas fue revisado en julio de 2013; con fuertes recortes de los ingresos antes previstos, como firmes e indefinidamente, en eólica y solar. Y más en concreto, en energía fotovoltaica, esa inseguridad, por cambios en los principios normativos establecidos de 2007, podrían padecerla 55.000 empresarios y autónomos que realizaron inversiones ahora de rentabilidad más que dudosa.⁴⁰

En el sentido apuntado, el semanario *The Economist* puso de relieve que los cambios introducidos “han irritado a todos, al ser retroactivos... Por lo cual, cabe esperar un diluvio de acciones judiciales por falta de legalidad de las nuevas normas. Pudiendo decirse que muchas empresas no podrán devolver sus créditos, por lo cual el Gobierno ya ha contactado con los bancos para calibrar el efecto de posibles morosidades y quiebras”.⁴¹

2. LA CORRUPCIÓN, VERSUS ESTADO DE DERECHO: EL REGENERACIONISMO NECESARIO

Éste es ya el segundo mayor problema para los españoles según el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Por primera vez, la corrupción escaló, en marzo de 2013, el segundo puesto de los

39 Jaime Puig Ribera, “La seguridad de los depósitos”, Dinero. *La Vanguardia*, 28 .IV. 20 13.

40 Miguel Angel Martínez-Aroca, President of Anpien: ‘Sin seguridad jurídica, no habrá recuperación... nunca’, *ABC*, 19.V.2013.

41 “Renewable energy in Spain. The cost del sol”, *The Economist*, 20.VII.2013.

indicadores, con el 40 por 100. Sólo por detrás del paro que acongoja a millones de personas.

Una situación preocupante

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ha cuantificado, los casos de corrupción en España, que han alcanzado un volumen nunca visto. En buena parte, por la gran labor de la prensa en investigar tantos casos que de otra manera quedarían impunes. Las cifras y el entorno son relevantes:

Corrupción política y económica: prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, estafas o apropiaciones indebidas, entre otros. El informe, que no incluye las causas especiales que tramita el Tribunal Supremo, no especifica cuántos de esos procesos afectan a políticos.

Tampoco se ha incluido el tiempo medio de duración de las instrucciones, aunque sí se asegura que en el retraso en la tramitación de estos procedimientos influye la tardanza de la Agencia Tributaria y de las unidades policiales en cumplimentar la petición de informes y diligencias que les encomienden los jueces.

La comunidad autónoma que más causas relacionadas con delitos vinculados a la corrupción es Andalucía, con 541, seguida de la Comunidad Valenciana, Madrid y Canarias.

El órgano de gobierno de los jueces estima que 798 juzgados necesitan medidas de refuerzo por la sobrecarga de trabajo que representa la instrucción de causas complejas. A su parecer, serían precisos unos 64 jueces de refuerzo, 18 secretarios judiciales más y un incremento de 150 funcionarios.⁴²

Además, como subraya Lucía Etxebarría, la corrupción de los que están más *arriba*, es precisamente la peor. Y explica claramente por qué:

“Corruptio optimi, pessima”. Un axioma clásico: la corrupción de los mejores es la peor de todas. Los mejores serían aquellos de quien más se espera, por otorgarles el sistema social una autoridad institucional, carismática o tradicional. Los “mejores” nos han demostrado que son los peores. Y peores son los que

42 María Peral, “Los juzgados tramitan 1.661 causas por delitos vinculados a la corrupción”, *El Mundo*, 26.IV.2013.

no se indignan cuando esto pasa: la noticia no despertó mayor indignación en Marbella. La costumbre, ya se sabe.

Lo grave no es que la corrupción exista, que lo es. Lo grave es que no se sancione con rigor. No me extraña que un miembro de la directiva nacional del PP amenace con “arrancar la cabeza” a quienes le reclamen que haga lo que debe. Las élites ignoran que la multitud no odia, que sólo reclama. Odian las minorías, porque conquistar derechos provoca alegría, mientras que perder privilegios provoca rencor.⁴³

Y en la frontera de la corrupción está el grave problema de la fuga de capitales españoles en paraísos fiscales, con su consiguiente fraude fiscal. Lo que ha tenido una ostentosa relevancia a partir de la amnistía decretada en 2012. En ese sentido, y como escribe Casimiro García Abadillo:

Fuentes solventes apuntan que el dinero español (incluyendo cuentas de todo tipo de activos financieros) depositado en entidades de Suiza alcanzó en 2012 los 100.000 millones de euros (el 10 por 100 español). En su mayor parte, ese dinero no habría sido declarado a Hacienda. Aunque una gran parte se ha regularizado, la mayoría de esa suma sigue depositada en bancos suizos “por motivos de seguridad”, acentuados tras la crisis de Chipre, señala una fuente. La regularización extraordinaria o amnistía fiscal lleva a cabo por el Gobierno afloró 40.000 millones de dinero negro.

Como reconoce el propio presidente de la Audiencia Nacional, además de las comisiones rogatorias remitidas a Suiza [para esclarecer ocultaciones no reveladas en virtud de la amnistía], hay otras 18 en marcha reclamando información a paraísos fiscales, como Islas Caimán, Jersey, etcétera. Esos reductos [a diferencia de Suiza en los últimos tiempos] no tienen interés en colaborar con la Justicia. Su reputación consiste en su capacidad para resistirse a las peticiones de los tribunales que investigan delitos de sus clientes.

Según fuentes financieras, tras la regularización extraordinaria, y después de la avalancha de declaraciones complementarias que se está produciendo estos días, aún quedarán unos 30.000 millones de euros por aflorar que han huido en busca de escondites más seguros. La lucha contra el fraude debe ser

43 Lucía Etxebarria, “La corrupción por los ¿mejores?”, *Magazine. La Vanguardia*, 28.IV. 2013.

una de las prioridades del Gobierno. Cuando el país acumula más de seis millones de parados y la recuperación económica se aleja hasta 2016, no se puede consentir que unpuñado de evasores siga burlándose de los que, pese a todo, cumplen con sus obligaciones.⁴⁴

Indignación mediática

La corrupción ya en curso de investigación como hemos visto —y la que se intuye en actividades como el PER, y las diversas subvenciones tan frecuentes en las sociedades clientelares plagadas de corrupciones derivadas de subsidios injustificables—, generan gran indignación pública, en una mezcla compleja de decepción, rabia y angustia. La decepción, por el fallo generalizado del sistema. Entre otras cosas, porque casi todos los partidos políticos se han visto salpicados por esa lacra, como se aprecia por los informativos de la televisión y la radio, las portadas de los periódicos o los timelines de las redes sociales; en lo que es un goteo constante de casos en la Administración Pública, y también dentro de las empresas y las asociaciones, pasando por el mundo del deporte; un tema vidrioso sobre el cual se ha pronunciado el Presidente de la Liga de Fútbol Profesional, Javier Tebas, en el siguiente diálogo que en parte transcribe:

P. Ha dicho que su prioridad es la lucha contra el amaño de partidos, ¿es un problema tan grave en el fútbol español?

R. La UEFA y la FIFA dicen que es el 1 por 100. Pero es que con un partido que se amaño de los 380 de Primera y Segunda es un problema grave y más si tiene consecuencias clasificatorias. Es un tema prioritario.

P. ¿Y qué se puede hacer?

R. Lo primero que hay que hacer es reconocer el problema. Es como la Iglesia con la pederastia. Cuando reconoces que estás enfermo es cuando te puedes tomar las pastillas adecuadas. Después lo que hay que hacer es comunicarlo a las autoridades, a la policía, la fiscalía... Al más mínimo rumor hay que investigarlo.

P. Pero usted como vicepresidente de la LFP no lo hizo, ¿no?

44 Casimiro García-Abadillo, "Suiza, el paraíso perdido", *El Mundo*, 29.IV.2013.

R. No puedo decir nada, más porque considero que perjudico la investigación.⁴⁵

Las anteriores presunciones de Javier Tebas, se transformaron, tras una serie de investigaciones concretas a partir de julio de 2013, con toda una serie de situaciones que se resumen a continuación, que se extraen de la entrevista que le hicieron al nuevo presidente de la Liga de Fútbol:

—Aparte de la situación económica, ¿lo que más le preocupa, como ha dicho alguna vez, son los amaños?

—Casi me preocupa más que lo otro. Aunque sea minoritario es falsear la competición. Entonces, ¿qué vendemos, si los resultados no son el azar deportivo? Estamos hablando de un delito muy grave que supone un engaño a los aficionados, a los apostantes. Me preocupa muchísimo. Ha sido uno de los motivos por los que decidí presentarme [a la presidencia de la LFP].

—¿Por qué? ¿Qué le llegaba de esto?

—Llevo cuatro años denunciando los amaños de partidos. Tenía una verdad real —que hay partidos que se han amañado—, pero no podía llegar a la verdad jurídica, porque era vicepresidente, pero no tenía capacidad ejecutiva. Me llegaba que desde esta institución teníamos que hacer mucho más.

—¿Por qué no se hacía?

—La Liga, la Federación, el Gobierno... O bien no se lo creían o consideraban que era un problema muy residual. Yo decía que no, que era muy grave.

—¿En qué nivel está?

—En un nivel en que hay que erradicarlo con mucha urgencia, porque se está extendiendo como la pólvora.

—¿Qué pasó en el Racing-Hércules (3-0) de la temporada pasada?

⁴⁵ Amaya Iríbar, Javier Tebas, Presidente de la Liga de Fútbol Profesional, "La crisis del Fútbol español no es solo económica, sino moral", *El País*, 29.IV.2013.

—No tengo la menor duda. Al cien por cien ese partido está amañado.⁴⁶

A propósito de ese y otros testimonios, por el Gobierno reprocha a los medios *la enorme injusticia* de comentar que la corrupción no sólo está generalizada, sino que ya se encuentra institucionalizada.⁴⁷ Cuando la realidad es que está muy extendida la creencia de que el sistema político instaurado en la Transición se halla profundamente corrompido; de modo que ni el Gobierno ni la oposición parecen tener la credibilidad y la fuerza, o el valor necesarios, para regenerar la situación.⁴⁸

Un tema en el que la ya citada Elisa de la Nuez —Abogada del Estado, fundadora de Iclaves y editora del blog *¿Hay derecho?*—, ha insistido posteriormente con una visión que relaciona la transparencia con los principios democráticos:

No está de más recordar que siendo la transparencia un valor fundamental en una democracia avanzada, el derecho a la información pública (más allá de que esté literalmente reconocido o no como tal en un texto constitucional) es un derecho democrático fundamental. La democracia no se reduce a un procedimiento de gobierno y menos todavía a un procedimiento electoral cada cuatro años, como parecen preferir nuestros representantes. La democracia es también y sobre todo un sistema de derechos. En particular, el derecho a la información pública permite que el ciudadano alcance una comprensión ilustrada de lo que ocurre en su país en un momento dado.⁴⁹

Regeneracionismo frente a ilegalidad y reglamentismo

Volviendo los ojos a las ideas del regeneracionismo a lo Joaquín Costa en sus críticas a las corrupciones del pasado en forma de oligarquía

46 David Álvarez, en entrevista a Javier Tebas, Presidente de la Liga de Fútbol, ABC, 29.VII.2013.

47 Elisa de la Nuez, "¿Creemos al Gobierno?", *El Mundo*, 26.III.2013.

48 Enrique Tierno Galván, *Costa y el Regeneracionismo*, Barna (colección Vida Europea), Barcelona, 1961. También Ramón Tamames, *Una idea de España*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985. Debiendo destacarse que la idea del regeneracionismo está viva, como manifiesta Jaime Lamo de Espinosa, en su libro "Joaquín Costa, tan vivo hoy como hace un siglo", *Vida Rural*, 1.IV.2013, donde manifiesta: ¿Por qué ese libro ahora? Por muchas razones, porque el año 2011 fue el primer centenario de la muerte de Costa; porque su pensamiento hidráulico está hoy más vivo que nunca y conviene recordarlo aquí y ahora cuando tantas cosas ocurren alrededor de las competencias en materia de cuencas hidrográficas; porque su ideal agrario se ha visto cumplido y las grandes magnitudes macroeconómicas nos lo recuerdan día a día; en fin, por muchas cosas que convierten a Joaquín Costa, "el león de Graus", en una figura muy viva entre nosotros».

49 Elisa de la Nuez, "La transparencia, un derecho oculto", *El Mundo*, 19.VII.2013.

y caciquismo,⁵⁰ no será ocioso hacer una referencia a lo que ese movimiento significó.⁵¹

El Regeneracionismo fue un intento de reconducir la suerte de la nación ante el desastre que presagiaba y que finalmente llegó en 1898. Se trataba de regenerar la propia oligarquía y el caciquismo con todas sus corrupciones y corruptelas; para remontarla a una situación de nueva grandeza, no con fines imperiales, sino buscando la elevación del nivel cultural del pueblo, el bienestar social, y el disfrute efectivo de la libertad.

El apóstol del Regeneracionismo fue el aragonés Joaquín Costa (1846-1911), que supo sintetizarlo en fórmulas como “Doble llave al sepulcro del Cid para que no vuelva a cabalgar”, a fin de poner término al patrioterismo basado en una falaz interpretación de la Historia. O las todavía más concisas recomendaciones de “Escuela y despensa”, en lucha por la educación y la buena alimentación de un pueblo ignaro y malnutrido. O con la “Política hidráulica”, para desarrollar las bases de la riqueza agraria, sobre todo a partir del agua; a embalsar para su mejor distribución en los largos estiajes.

Sin olvidar las componentes regeneracionistas del krausismo y de su derivación de la Institución Libre de Enseñanza, los regeneracionistas de cierta significación fueron más o menos discípulos de Costa.

A propósito del regeneracionismo, Javier Moreno Luzón, Catedrático de Historia de la UCM sostiene que en la España del tránsito del siglo XIX al XX, la palabra regeneración inundaba el lenguaje político:

Su presencia era tan abrumadora que pocos historiadores dudan a la hora de calificar de regeneracionista el periodo comprendido entre la derrota colonial de 1898 y el comienzo de la Gran Guerra en 1914. Hubo entonces regeneracionismos de diversos colores, nacidos o reflatados al calor de la debacle ultramarina: católicos y liberales, catalanistas y españolizadores, empresariales y pedagógicos. Pío Baroja, en su novela *La busca*, de 1904, retrataba una zapatería que, en los barrios bajos de Madrid, ostentaba un desafiante cartel con el lema *A la regeneración del calzado...*

50 Elisa de la Nuez, “La transparencia, un derecho oculto”, *El Mundo*, 19.VII.2013.

51 C. Remírez de Ganuza, “Críticas al Gobierno en el propio PP: ‘No hay relato, ni peso, nadie explica nada’”, *El Mundo*, 15.IV.2013.

La atmósfera que rodeó 1898 se empapó de pedagogía y en los años siguientes se expandió una moral que asociaba la europeización de España con el avance de la ciencia. Gentes como las vinculadas a la Institución Libre de Enseñanza, que colaboraron de manera entusiasta en las empresas y políticas regeneradoras, convencieron a casi todo el mundo de lo crucial que resultaba disponer de una sociedad educada y llena de profesionales internacionalizados. En treinta años, el porcentaje de analfabetos se redujo a la mitad y la ciencia experimentó un auge asombroso.

En plena era de la globalización y de la economía del conocimiento, sólo la competencia basada en el saber —no en una mano de obra barata, ignorante y resignada— nos sacará del marasmo. Otra vez la regeneración, sí, pero con cabeza.⁵²

Pero el caso es que lejos de inducirse un nuevo regeneracionismo, lo que ha aparecido en España en los últimos tiempos — cierto que dentro de una tendencia global en el mundo, algo que, no puede inspirar ningún consuelo—, una serie de *espacios de alegalidad*, como *espacios de impunidad*, que es algo muy distinto, como se vio con los ERES de Andalucía; sobres con dinero que circulan entre partidos y grandes empresas, y también de éstas con ciertos sindicatos, en claro saqueo de la Administración u otros puestos públicos por sus propios gestores. Con casos similares, de donantes espurios, en el mismo partido del Gobierno, según todos los indicios.

Se trata, de un problema complejo, al cual el académico Luis Cazorla Prieto se ha referido de manera pertinente en cuanto a lo que el reglamentismo excesivo significa:

España ha padecido en los últimos años un mal traicionero, insidioso, de incalculables consecuencias. La política en sus manifestaciones negativas —lucha por alcanzar y mantener el poder a costa de lo que sea, destrucción del rival como medio de permanencia, actividad en-tendida como profesión que proporciona un medio de vida permanente...— ha penetrado en donde no debía hacerlo poder judicial, agencias reguladoras, organismos públicos rectores de la vida económica y con más frecuencia de la deseable está ausente de donde debería estar siempre, de las Cámaras parlamentarias: inundación de decretos-leyes, deficiencias en el control...

52 Javier Moreno Luzón, "Otra vez la regeneración", *El País*, 19VIII.2013.

Añadan a todo eso que la política ha estado dominada por un sistema de partidos rígidamente aislante, endogámico y favorecedor de ciertas carreras políticas desarrolladas a partir de las organizaciones juveniles partidistas, y tendremos una mezcla constitutiva del colchón donde se recuestan bastantes de las irregularidades que emponzoñan la vida ciudadana, y alguna de las causas destacadas de la crisis institucional que nos zarandea.⁵³

Los referidos espacios de impunidad se hicieron cada vez mayores, y tienen la explicación de su crecimiento en la ausencia de mecanismos efectivos de control y sanción frente a las conductas favorecedoras de la corrupción; al estar esos mecanismos en manos directa o indirectamente de los propios partidos políticos. Sobre todo cuando lo único que queda todavía fuera de su control son los tribunales de Justicia, que son lentos; aparte de que los propios partidos han aprendido cómo soslayar las sentencias condenatorias que no les interesan, mediante la concesión de indultos escandalosos.

La situación a la que hemos llegado pide un cambio. No simplemente de leyes; porque cuando abundan las leyes, la gente se preocupa más de ser legal que de ser ética. La sociedad actual necesita más democracia (igualdad, transparencia, meritocracia, imperio de la ley), mejor educación (educar la cabeza, la voluntad y sobre todo el deseo) y recuperar la esperanza.⁵⁴

En relación con todo lo anterior, parece claro que la posibilidad de comportamientos corruptos depende del grado de intervención política o funcional en la vida económica, es decir, de la medida en que políticos y/o funcionarios pueden tomar decisiones con márgenes amplios de discrecionalidad, sobre intereses económicos que proporcionan oportunidades de enriquecimientos grandes y rápidos. Por ello mismo, la corrupción crecerá:

- Tanto más, cuanto mayor sean la intervención de la economía, y menor la autonomía del mercado frente a la política).
- Cuanto más numerosos sean los centros en que se toman decisiones de alcance económico, es decir, cuanto más desconcentrada esté la gestión del gasto público.

53 Luis María Cazorla Prieto, 'El caso Jérôme Cahuzac', *ABC*, 24.IV.2013.

54 Javier Moreno Luzón, 'Otra vez la regeneración', *El País*, 19.VIII.2013.

- Cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad de las decisiones.
- Cuanto menor sea la transparencia.
- Cuanto menor sea el control a priori o a posteriori a que deban someterse.
- Cuanto mayor sea el control político de los medios de comunicación, cuando se tiende a ocultar los casos propios, desvelando sólo los de los adversarios y enemigos.
- Cuanto menor sea la sanción en caso de descubrimiento y finalmente.
- Cuanto menor sea la probabilidad de que esa sanción sea efectiva y/o haya un indulto final.⁵⁵

¿Hay soluciones a la corrupción?

El economista y catedrático Antón Costas incide en la cuestión de las corrupciones con indudable agudeza, al preguntarse: ¿cuándo un país es corrupto?. Para acto seguido, entrar en una reflexión que parece de indudable interés: la corrupción más generalizada es la que los anglosajones denominan *petty corruption*. Es decir, corrupción a pequeña escala, consistente, por ejemplo, en tener que pagar gratificaciones para el desarrollo de las actividades cotidianas, como activar un trámite administrativo, o acceder a un servicio público; y también para elegir la escuela que más se estima, o ser atendido lo antes posible por los servicios de salud.

En el sentido apuntado, España no es un país corrupto, y no sale mal parada en los *rankings* que miden las situaciones descritas, situándose cerca de los nórdicos. Lo cual no significa que no hayamos de preocuparnos por la corrupción, y más concretamente por *la grand corruption*, que se ha enquistado en algunas actividades públicas españolas.

Entre ellas, en primerísimo lugar, la que tiene que ver con el urbanismo, cuando los alcaldes y responsables de planes urbanísticos no cumplen con su función del modo más correcto. La segunda gran corrupción se relaciona con la licitación de obra civil por parte de las Administraciones y la concesión, para la gestión privada, de servicios públicos. La tercera, con el uso de subvenciones y ayudas oficiales a ciertas actividades, como los expedientes de regulación de empleo (ERE) o las primas a las energías renovables.⁵⁶

55 "Corrupción política", *Círculo cívico de Opinión*, 18.II.2013.

56 Antón Costas, "La ecuación de la corrupción", *El País*, 28.VII.2013.

Y en la misma línea de aclararnos el panorama de lo que es la corrupción en España, es también de indudable utilidad, el criterio del Prof. Javier Redondo, de la Universidad Carlos III, cuando subraya que “la Transición transformó el funcionamiento externo de las instituciones pero no nuestra cultura política. Adaptó la forma pero no alteró su naturaleza... Unas élites sustituyeron a otras, pero las nuevas –sobre todo locales, autonómicas y sindicales– pronto advirtieron que modificando apenas unos parámetros del discurso y algo del decorado, podrían reproducir consentidamente los usos, hábitos y comportamiento de las de siglos precedentes. Y en esas sobrevivimos algo más de 30 años: los primeros, de entusiasmo democrático, y los segundos, de delirio de opulencia.”⁵⁷

Hechas las consideraciones anteriores, actualmente, lo primero que se suscita en la lucha contra la corrupción es la necesidad de transparencia, de *luz y taquígrafos*. Que se sepa y que se cuente lo que pasa. Y que se sepamos, España es el único país europeo con más de un millón de habitantes que aún no tiene una Ley de Transparencia, como luego veremos, al consultar el proyecto que ya está en curso.

A ese respecto, el portal informático *Tuderechoasaber.es*, constituye la primera web española que facilita a los usuarios información sobre cualquier institución pública española. Y fue la primera organización española en pedir a la Vicepresidenta de Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, que la Ley de Transparencia también se aplique a los partidos políticos y a los sindicatos.

Por otra parte, en la primavera de 2012 dos ciudadanos presentaron una petición en la web *Change.org* con un objetivo muy claro: que contra la corrupción pública el Tribunal de Cuentas haga su trabajo. La petición –que consiguió más de 72.000 firmas en pocas semanas–, solicitó al Tribunal –al que nos referimos en el último capítulo del presente Informe– que publique datos sobre la financiación de los partidos políticos en el día a día, pues lo último que había por entonces correspondía al ejercicio de 2007.⁵⁸

Con el propósito de combatir la corrupción, el *Círculo Cívico de Opinión* propone otorgar prioridad a los siguientes aspectos:

- *En cuanto al sistema de partidos políticos*, hay que garantizar su democracia interna y la transparencia de sus actuaciones, con auditorías

57 Javier Redondo, “Nuestro momento maquiavélico”, *El Mundo*, 20.VIII.2013.

58 “Contra la corrupción, acción”, *Ethic*, abril, 2013.

anuales de cuentas y suspensión de los cargos imputados por administración desleal en procesos judiciales. Y habría que modificar la actual ley electoral para sustituir el sistema de listas cerradas y bloqueadas por otro que permita negar el voto a candidatos que no merezcan la confianza de los ciudadanos ante su falta de ejemplaridad.

- *En relación con las administraciones públicas*, hay que eliminar la duplicación de estructuras y funciones públicas que pesan como una losa sobre la vida de los ciudadanos y que suponen un innecesario gasto público. Hay que suprimir cuanto antes los organismos y empresas públicas que han llevado a un Estado sobredimensionado, inmoderadamente intervencionista y ventajista, que propicia la colusión de intereses y la corrupción.

- *Hay que devolver a los cuerpos de funcionarios*, de acuerdo con el principio de capacidad y mérito, las funciones que les han usurpado las personas de confianza de los partidos políticos.

- *En lo que concierne a los procedimientos de gestión*, hay que eliminar, en lo posible, las autorizaciones previas, y retrasar los gastos de tramitación hasta el momento en que las actividades derivadas de estas autorizaciones produzcan beneficios.

- *Es imprescindible reducir a cero la discrecionalidad* de los órganos que otorgan licencias o autorizaciones administrativas, o que adjudican contratos o concesiones administrativas, exigiéndoles en todo caso motivación.

- *En lo tocante a la sanción de los delitos*, hay que acabar con lo que los ciudadanos perciben como una clara impunidad de la corrupción política, que se manifiesta en cuatro aspectos principales, sobre los que habrían de tomarse medidas urgentes: la *lentitud* con que se instruyen los procedimientos, por distintas razones; la *no reparación económica de los perjuicios causados* al erario o a terceros; la *no adopción de decisiones inmediatas* en el seno de los partidos políticos respecto a quienes son imputados en procedimientos judiciales, llegando a incluirlos no pocas veces en listas electorales (¡100 fueron *presentados* a las elecciones municipales y autonómicas en 2011!); y el recurso a tribunales especiales o, en su caso, a un indulto último.⁵⁹

En cualquier caso, tras las anteriores observaciones, parece claro que la mejor forma de luchar contra la corrupción es, con mucho, la transparencia; la nueva idea legal en España todavía pendiente de consagrarse, según pasamos a ver.

59 Santiago Muñoz Machado, "Informe Corrupción", en Posiciones, 18.II.2013

3. LA FRUCTÍFERA TRANSPARENCIA

Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Transparencia –en curso de tramitación en las Cortes Generales a la altura de la primavera de 2013—, ésta significa que debe haber libre acceso a la información pública y todos los detalles de gobierno, como uno de los ejes fundamentales de la acción política en pro de garantizar el Estado de Derecho. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio general de los ciudadanos puede conocerse cómo se toman las decisiones e igualmente cómo se manejan los fondos públicos, y según qué criterios actúan las instituciones. Sólo con esas condiciones cabe hablar de sociedad crítica, exigente y participativa, y de verdadero Estado de Derecho.

La información disponible

Los países con mayores niveles de transparencia y normas de buen gobierno, son al tiempo los que cuentan con instituciones que promueven la emergencia continua de las manifestaciones propias de la más amplia sociedad civil. Y en esos países, los ciudadanos se preocupan por los más diferentes aspectos de la sociedad y emiten sus criterios sobre la capacidad de sus líderes, para verificar que en la democracia hay muchas funciones más allá del derecho a votar periódicamente en las diversas elecciones; con lo cual se contribuye a la permanente regeneración democrática.

Todo lo expuesto viene a demostrar que en España se hacía necesaria una Ley de transparencia, al objeto de profundizar en la configuración de obligaciones de publicidad activa, al objeto de vincular a un amplio número de sujetos de las Administraciones Públicas, incluyendo los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial; así como otros órganos de la estructura del Estado, como ayuntamientos, CC.AA., etc.

Así, en materia de información institucional, organizativa y de planificación, ha de exigirse a los más diversos sujetos la publicación de información relativa a las funciones que desempeñan, la normativa que les resulta de aplicación, la estructura organizativa en que se insertan; además de sus instrumentos de aplicación y la evaluación de su grado de cumplimiento.

En cuanto a la información de relevancia jurídica, debe estar disponible siempre, con el más amplio repertorio de documentos de interés. Y en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, es obligado un catálogo informativo accesible y *entendible* para

los ciudadanos. En ese sentido conviene recordar aquí lo que en cierta ocasión dijo el Presidente Ronald Reagan, sobre la conveniencia de aclarar al máximo las instrucciones para rellenar los formularios públicos; y especialmente la del Impuesto sobre la Renta, destacando esa necesidad ante el hecho de que “incluso algún Premio Nobel –y se refería a Albert Einstein—nunca supo llegar a entender como cumplimenta su declaración para la renta, por lo ininteligible de las instrucciones oficiales *ad hoc*”.

En cualquier caso, para canalizar la publicación de la ingente cantidad de información existente y futura, y facilitar el cumplimiento de las ineludibles obligaciones de publicidad activa, en la era digital, se hace precisa la creación y desarrollo de un verdadero *Portal de la Transparencia* de gran alcance. Desde el punto y hora en que las nuevas tecnologías permiten desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para conocer las disposiciones de la Ley; con toda la información disponible. Como también será bueno que surjan asociaciones que trabajen en pro de una mayor transparencia frente a la corrupción.⁶⁰ Y hechas las anteriores indicaciones, pasamos a examinar los antecedentes históricos de la política de transparencia en el repertorio de la legislación española hasta 2013.

Acceso público a los archivos y procedimientos oficiales hasta 2013

Desde luego, dentro de la Administración española, hay precedentes notables en el tema de la transparencia, y en ese sentido ha de partirse de la previsión del artículo 105 de la Constitución de 1978 y sobre todo su párrafo b), cuando se dice que la ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

En el sentido del artículo 105 de la Constitución, ya están regulados una serie de casos concretos:

60 Al respecto, parece interesante la idea de una asociación de ese carácter que encabezaría el anterior Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, Pedro Núñez Morgades.

- La Ley 30/1992 de 26 de mayo regula el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos, al desarrollar el artículo 105 de la Constitución en su propio artículo 37, y regular el referido derecho. Una regulación que ya adolece actualmente de una serie de deficiencias; puestas de relieve reiteradamente, al no aclararse el objeto del derecho de acceso, al limitarse a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados, y al resultar el ejercicio de acceso muy restringido en su articulación práctica.
- La Ley 27/2006, de 18 de julio, concreta los derechos a la información, de participación pública, y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; pero lo hace de manera insuficiente, por su alcance sólo sectorial, derivado de sendas Directivas comunitarias de la UE.
- La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre utilización de información del sector público, determina el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público pero con una serie de restricciones que al día de hoy no son mantenibles.
- La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, reconoce el derecho a relacionarse con la Administración digitalmente; situándose así en la senda a una cultura de la transparencia, al reducirse las cargas burocráticas, a base de emplear medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Pero con todo, las referidas normas de transparencia existentes hasta 2012 hacen necesaria la nueva Ley que analizamos seguidamente, no sin antes observar que el Ejecutivo, al enviar su proyecto de Ley de Transparencia al Congreso, quiso dar a esa decisión una gran relevancia política. Y en concreto, en el artículo 2.1.f del proyecto se señala que la transparencia de la actividad pública se aplicará también al «Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo». Y posteriormente al envío del proyecto, se ha incluido también a la Iglesia Católica, y a la Casa Real; que según veremos más adelante, habrá de dar cuenta de sus conexiones con varios ministerios.⁶¹

61 M. Calleja, "Moncloa y PSOE ultiman la Fórmula para incluir la Casa del Rey en la ley de Transparencia", ABC, 15.IV.2013.

Transparencia de *lobbies*

Las dudas y los resquemores por la futura ley de Transparencia, una legislación hasta ahora extraña en España por “falta de cultura de transparencia” se reprodujeron el 20 de marzo de 2013 en la tercera ronda de comparecencias en el Congreso para exponer ideas sobre el texto. La noticia del día fue la petición enfática del portavoz de los grupos de interés, o *lobbies*, en el sentido de que la Ley les incluya para salir “de la zona de sombra”. Y más concretamente, los representantes de esos grupos no compartieron los puntos de vista del portavoz del Grupo Popular, Pedro Gómez de la Serna, al pretender éste que la función representativa solo pertenece a los grupos políticos y no a los *lobbies*: “Vds. tienen una actividad legítima, remunerada, pero que en absoluto les hace representantes de los ciudadanos; no son ustedes una alternativa al Parlamento”, subrayó De la Serna.⁶²

Ante esa manifestación, el representante de los *lobbies*, Joan Navarro con su título oficial de *representante-portavoz del Foro por la Transparencia* —se refirió al mal momento de imagen que viven los políticos y el Parlamento; y recordó a los parlamentarios la pésima opinión que la sociedad tiene de ellos. Por ello mismo, el compareciente se permitió aconsejar a los políticos que hagan “una ley que no defraude a la sociedad, dada la desafección que sienten los ciudadanos hacia la política. Vds. tienen que encontrar el equilibrio entre no defraudar y no engañar”, dijo Navarro.

Previamente a su comparecencia, Navarro había remitido a los grupos parlamentarios unas propuestas de enmiendas a ser tenidas en cuenta en la ley, y en su réplica final aseguró que la intención de los *lobbies* no era representar al pueblo: “Interlocución no es representación —dijo—, y lo único que quieren los grupos de presión es que la ley les coloque *en zona de luz*, encontrar un rinconcito en la futura ley de transparencia. Nosotros queremos estar regulados, somos los más interesados en ello”, aclaró. Lo cual tiene toda su lógica en términos comparativos con otras ordenaciones; como sucede con el Congreso de los EE.UU. y el Parlamento Europeo, en los que hay debidamente registrados miles y miles de *lobbies*. Una observación pertinente, cabe estimar, para incluirla en la futura ley de transparencia; como también serán oportunas otras apreciaciones que incluimos seguidamente.

Obviamente, la transparencia de los *lobbies*, será fácil cabalmente hablando; pues como pone de relieve Juan H. Viguera:

62 M. Calleja, “Moncloa y PSOE ultiman la Fórmula para incluir la Casa del Rey en la ley de Transparencia”, ABC, 15.IV.2013.

Cuando se habla de paraísos fiscales solo nos quedemos en el tema fiscal y no en el problema de la globalización financiera”, reprocha. Acabo de publicar un nuevo libro: Los ‘lobbies’ financieros, tentáculos de poder, donde se describen los movimientos de las corporaciones financieras para persuadir a los Gobiernos en sus intentos por regular el sector. En Bruselas hay un ejército de más de 15.000 profesionales que tratan de influir y controlar las decisiones de las Administraciones Públicas. “Los lobbies son un poder en sí mismo, son los mercados”.⁶³

Iglesia y Casa Real, transparentes

A la hora de preparar la Ley de Transparencia, finalmente se ha comprendido por todos que no caben excepciones. Tal como se apreció por la resolución que el Pleno del Congreso aprobó el 26 de febrero de 2013, dando el a entender que el espíritu de la ley es que se extienda a todas las entidades e instituciones que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En el sentido apuntado, la Iglesia católica, a través de la Conferencia Episcopal, se comprometió de inmediato a justificar los gastos que realiza con base en aportaciones voluntarias en las declaraciones de IRPF. Y aceptando las exigencias de la Unión Europea (UE), la Iglesia pagará el IVA en sus compras de bienes muebles e inmuebles.⁶⁴ Al respecto, será bueno recordar que en España había a finales de 2012 un total de 40.000 entidades de la Iglesia Católica: la Nunciatura Apostólica, la Conferencia Episcopal, las 69 diócesis, 22.700 parroquias, 905 conventos de clausura, congregaciones religiosas, ONGs y fundaciones. Todas ellas habrán de hacer sus cuentas cada año para su verificación por el Fisco⁶⁵.

Y así las cosas, la transparencia también llega a la Casa Real. De modo que los contratos, gastos en viajes, seguridad, mantenimiento de palacios y uso de vehículos oficiales del Rey y su familia, serán de dominio público. Frente a la situación aún vigente en 2013, según la cual, diversidad de gastos de la Casa Real —aparte de las asignaciones presupuestarias del Estado: 7,9 millones de euros en 2013; 8,2 en 2012 y 8,4 en 2011—, figuran aparte de la asignación real: los viajes de la familia real, los costea el Ministerio de Asuntos Exteriores; los de seguridad, se asumen por Interior; y los vehículos los financia Hacienda. En tanto que el mantenimiento de los sitios rea-

63 J. Servedo González, “Los lobbies son el poder; son los mercados”, *El País*, 29.IV. 2013.

64 Carmen Morodo, “La Ley de Transparencia afectará también a la Iglesia”, *La Razón*, 19.IV.2013.

65 J. Beltrán, “El Episcopado ya presenta al Estado hasta las pagas que recibe cada sacerdote”, *La Razón*, 19.IV.2013.

les se cargan al Patrimonio Nacional. Con la Ley de Transparencia, los ministerios y entes aludidos tendrán que hacer públicos los gastos reales⁶⁶.

En definitiva, *todos en la transparencia*. Pero con tales previsiones no se agota el tema, pues como pasamos a ver, aún quedan temas a aclarar en la futura legislación.

Propuestas de mejora del proyecto de Ley de Transparencia

Para resolver las importantes carencias apreciadas en el Proyecto de Ley de la Transparencia, Jesús Lizcano, Profesor de la UAM y presidente de Transparency International Spain (TIS), plantea una larga serie de propuestas concretas que nos ha parecido interesante sintetizar:

1) *No se contempla explícitamente en el texto ningún tipo de infracciones ni de sanciones a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas de transparencia.* Creemos que sería fundamental que se introdujesen en la Ley distintos supuestos de infracciones y sanciones en relación con el incumplimiento de las normas recogidas tanto en el Capítulo I del proyecto (Publicidad activa), como en el capítulo II (Derecho de acceso a la información pública). El proyecto se limita a recoger básicamente infracciones y sanciones en materias relacionadas con el Buen Gobierno, esto es, el Título segundo de la norma, pero no con las normas del Título primero, ausencia ésta que proponemos que se subsane en el texto de la Ley.

2) *Por otra parte, se establece un régimen de Silencio administrativo negativo, que respeta muy poco el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita, de un tipo o de otro, por parte de la Administración, y que hace que en la práctica, si las instituciones públicas no desean contestar a las solicitudes de información, éstas se entienden simplemente denegadas transcurrido el plazo estipulado de un mes. Ello debería modificarse en el proyecto de ley, estableciéndose la obligación de las instituciones públicas a contestar o resolver las solicitudes recibidas en el citado plazo, o aún después de vencido dicho plazo, fijándose alguna sanción disciplinaria (apercibimiento o multa, por ejemplo) para el funcionario requerido que no cumpla con la petición.*

3) *La Agencia responsable de garantizar el derecho a la información que se contempla en el texto no es independiente, pues se basa en la ampliación de una Agencia ya existente, que se encuentra bajo la óptica o el*

66 Natalia Junquera, "Los gastos de palacio, viajes, seguridad y contratos de La Zarzuela será públicos", *El País*, 8.IV.2013.

ámbito del Gobierno, y su Presidente es nombrado y cesado de forma prácticamente libre por el propio Gobierno. Ello debería modificarse en el Proyecto de Ley, de forma que se crease un nuevo órgano realmente independiente, o bien se modificase la estructura de la Agencia de Transparencia prevista con el fin de asegurar la independencia de sus órganos dirigentes y de sus actuaciones, y la inexistencia de supeditación alguna al Gobierno de turno.

4) *No se fundamenta el derecho de acceso a la información del Artículo 20.1.d de la Constitución*, con lo que en el proyecto no se reconoce el citado precepto como un Derecho fundamental (como hacen las más modernas Constituciones), hecho que hará que prime la protección de datos sobre la transparencia en los posibles casos de conflicto.

5) *El Proyecto no incorpora la publicidad de los informes finales derivados de las actuaciones de Auditoría y Fiscalización* llevadas a cabo por los órganos de control interno de las distintas Administraciones públicas, carencia que resta transparencia e información a los ciudadanos e impide, o al menos dificulta, el control social de las Administraciones públicas, lo cual se tendría que subsanar.

6) *En el Artículo 11 del Proyecto se limita el acceso a aquella información que perjudique determinadas cuestiones* tales como la “política económica y monetaria”, o el “medioambiente”. Proponemos que estas cláusulas tan genéricas sean matizadas o concretadas en mayor medida en el texto de la Ley, pues una interpretación amplia de las mismas puede mermar en gran medida el derecho de acceso a la información.

7) *La incoación e instrucción del posible procedimiento sancionador se deja en manos del propio Gobierno*, dado que no se refuerza la independencia de la *Oficina de Conflicto de Intereses y Buen Gobierno*. Esta opción puede originar que las decisiones sancionadoras se puedan tomar finalmente con criterios de interés políticopartidistas.

8) *Es importante que se prevean en el propio texto del proyecto las medidas necesarias para garantizar:*

a) Una mejora en los sistemas de archivo y en la trazabilidad de los procesos de toma de decisiones.

b) Una adecuada formación de los funcionarios en esta normativa y en los valores que la misma representa.

c) Una reorganización de los datos existentes para que se publiquen de forma que sean reutilizables por la ciudadanía.

d) El impulso y desarrollo del llamado Gobierno 2.1.0 a través del diseño e implementación de plataformas de colaboración y el uso intensivo de la Web 2.0 y redes sociales.

e) Otros sistemas que faciliten la comunicación y la participación de los ciudadanos en este ámbito.

9) De cara a poder enriquecer los contenidos del texto legal en cuanto a la *Publicidad Activa*, recomendamos incluir en lo posible (en el Capítulo I) algunos de los datos o indicadores contenidos en tres de los Índices de Transparencia que utilizamos en *Transparencia Internacional España* para evaluar el nivel de apertura informativa de las Instituciones públicas, como son:

- a. *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCA U).*
- b. *Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP).*
- c. *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA).*⁶⁷

Las ya apreciaciones de TIS, son relevantes y sin duda habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de perfeccionar el proyecto de ley. Sobre todo, al apreciar que TIS ya ha sido capaz de influir en la realidad de la cuestión, con su formulación de una serie de índices a los que ya hemos aludido y que a continuación se especifican con algún detalle.

CC.AA. y Ayuntamientos más transparentes

Los aludidos *Índices de Transparencia*, son interesantes para apreciar ciertos esfuerzos ya en curso en la materias y que nos ocupa. Son elaborados por la organización TIS, que preside el Prof. Jesús Lizcano; ante todo, respecto a las CC.AA. (INCAU), midiendo el nivel de transparencia de las 17 CC.AA. a través de un conjunto de 80 indicadores.⁶⁸

Las dos comunidades *ganadoras*, compartiendo el primer puesto en los resultados globales del INCAU, son el País Vasco y La Rioja (97,5 puntos

67 Jesús Lizcano Álvarez, "Algunas propuestas y comentarios sobre el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *Transparencia Internacional España*. http://www.transparencia.org.es/LEY_DE_TRANSPARENCIA/INDICE_LEY_DE_TRANSPARENCIA.htm

68 Se utiliza simplídicamente el término Comunidad Autónoma para hacer referencia a las diferentes instituciones que las gobiernan, independientemente de su denominación oficial (Generalitat, Junta, Principado, Gobierno de la Región, etc.)

sobre 100). En tanto que los puestos últimos del ranking corresponden a Castilla La Mancha (58,8) y Murcia (55,0). Claro es que para calibrar esas situaciones, es importante recordar que en el INCAU, lo mismo que ocurre en otros Índices de transparencia que elabora TIS, sólo se valora si la información requerida está o no disponible, pero no se evalúa la *calidad de la misma*, ni tampoco la *calidad de la gestión* de los Gobiernos autónomos.⁶⁹

También se ha publicado el Índice de *Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA) 2012, ya en su cuarta edición, con referencia a los 110 mayores municipios de España. Para ello se utilizó un conjunto de 80 indicadores, divididos en seis áreas de transparencia, en cada una de las cuales se ha elaborado el correspondiente ranking específico de Ayuntamientos.⁷⁰ Los resultados: los ocho Ayuntamientos con máxima puntuación, primer grupo del ITA 2012 son Alcobendas, Bilbao, Gandía, Gijón, Oviedo, Ponferrada, San Cugat Del Vallés y Torrent. Debiendo señalarse que en 2008 sólo hubo un Ayuntamiento –el de Bilbao– que obtuvo la calificación de sobresaliente (90 ó más sobre 100); mientras que en 2009 ya fueron 14, y en 2010 21; con 33 corporaciones locales en el ITA 2012 con la calificación de sobresaliente en transparencia.

Debe destacarse, además, que en la edición ITA 2012 ha habido un importante número de Ayuntamientos que han creado una página especial, dentro de su web, dedicada a la transparencia; con una sección específica, además, para los Indicadores del propio ITA. Entre ellos cabe citar algunos de los mayores, como Madrid y Bilbao, o medianos, como Zaragoza o San Sebastián; así como de menor tamaño, como San Cugat del Vallés o Torrent. Todo lo cual dice mucho de esos ayuntamientos y de su afán por facilitar la consulta y el acceso directo a la información por parte de todos los ciudadanos.

En resumen, Transparency International Spain está contribuyendo desde hace años a que efectivamente haya más luz y taquígrafos en las diversas Administraciones Públicas. Una necesidad en que es preciso profundizar mucho más, tanto en calidad como cantidad.

Y con esa prometedora realidad, terminamos el espacio dedicado a seguridad jurídica y transparencia en relación con el Estado de Derecho. Para

69 Transparency International España, "Las Comunidades Autónomas mejoran su nivel de transparencia. País Vasco y La Rioja son las ganadoras de la segunda edición del Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)", http://www.transparencia.org.es/INCAU_2012/INDICE_INCAU_2012.htm

70 Transparency International España, "Los Ayuntamientos mantienen su nivel de transparencia, a pesar de la mayor exigencia informativa del ITA 2012". http://www.transparencia.org.es/ITA_2012/INDICE_ITA_2012.htm

en el capítulo siguiente entrar en la expresión económica del Estado de Derecho, lo que requiere un repaso a la evolución económica de España en los últimos tiempos, en lo que fue su marcha hacia el euro. Algo que resulta indispensable relatar aunque sea en esquema; para apostillar debidamente lo que fue la configuración, en el lapso histórico 1996-2002, de un tiempo que nos atrevemos a considerar como un periodo paradigmático en la política económica española.

CAPÍTULO 3

UN PERIODO PARADIGMÁTICO DE POLÍTICA ECONÓMICA (1996-2002)

1. EN PRO DE LA MONEDA COMÚN: TURBULENCIAS EN EL SME (1989-1995)

En España, la vinculación creciente a la Unión Europea (UE; antes Comunidad Europea, CE) y a otras entidades de su entorno ha contribuido en alto grado al progreso de la idea del Estado de Derecho incluso con una instancia suprema del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Y en el proceso de grandes cambios políticos, económicos y sociales inducidos por nuestra pertenencia a la UE, se pasó por una larga secuencia de sucesos de indudable y profunda racionalidad; sobre todo, según pasamos a ver, en lo que respecta a la promoción de la nueva moneda europea y lo que sería la Eurozona.

En ese pasaje histórico se hizo algo no tan distinto de lo que llevaron a cabo Juan Prim Prats y Laureano Figuerola —desde el Gobierno Provisional de 1868 que siguió a la Revolución de septiembre de ese año—, al crear la peseta, en el marco, aunque sin formalizar su adscripción, de la Unión Monetaria Latina;⁷¹ como en 1998, por la necesidad de facilitar la internacionalización de la economía española.

Por otro lado, cabe destacar que en analogía al Plan de Estabilización de 1959, y a los Pactos de La Moncloa de 1977, la ejecutoria política del periodo 1996-2002, representó una fase de la política económica de decisiones y racionalidades que retrospectivamente no pueden sino parecernos admirables; que se materializaron con el primer Gobierno Aznar, con Rato como Ministro de Economía y Hacienda; aunque ya que

71 Ramón Tamames, "Prim y la Nación Española", ABC, 28.III.2013. Como antecedente, "Dos grandes decisiones económicas de los gobiernos revolucionarios de 1868 y 1869: la peseta y el arancel librecambista", noviembre de 2011, texto de Ramón Tamames para la Fundación Bicentenario General Prim (1814-2014).

en los últimos tiempos del postrero Gobierno de González (1995 y 1996) el Ministro Solbes inició esa senda, ignorada por su antecesor Carlos Solchaga.

El proceso de incorporación a una nueva moneda común empezó cuando en 1989 se asumió el ingreso de España en el Sistema Monetario Europeo (SME). Con la particularidad de que tal decisión se puso a prueba en 1992 con la libertad de movimientos de capital a corto y *erga omnes* en febrero de 1992. En tales circunstancias, el acoso especulador contra la peseta —cuando la inflación española iba muy por encima de la general en la CE— se hizo inevitable; seguida que fue de su devaluación en dos golpes sucesivos: un 5 por 100 el 16 de septiembre, y otro 6 por 100 el 22 noviembre de 1992. El mercado corrigió implacablemente la artificial fortaleza que presentaba la moneda española hasta esas fechas.⁷² Sucesos que detallamos para percibir la gran diferencia entre la fase histórica de grandes turbulencias de 1992/1995, y lo que vino después como *periodo paradigmático* (1996/2002); premonitorio de lo que después, al final de este Informe, vamos a llamar *Estado Económico Responsable*.

El caso es que poco después de la doble devaluación del 92 en sólo dos meses, se vio claramente que no se había alcanzado la estabilidad cambiaria, y se suscitó que podría haber una tercera; o que se produciría la salida de España del mecanismo de cambios del SME, poniendo a la peseta en flotación; como en septiembre de 1992 ya habían hecho el Reino Unido e Italia con la esterlina y la lira, respectivamente. Pero el caso es que en España —con Carlos Solchaga como Ministro de Economía y Hacienda— se siguió tolerando una inflación persistente, por lo cual la peseta no pudo resistir una nueva oleada especulativa de acoso y derribo. Y así las cosas, el *jueves* 13 de *mayo* de 1993, se produjo la tercera devaluación; esta vez del 8 por 100.

La situación, después de los tres recortes mencionados en el valor exterior de la moneda, reflejaba la resistencia del Banco de España y del Gobierno a aceptar una máxima realidad: que el dinero es la *principal mercancía* en una economía de mercado; y que su precio, a efectos internos está en los tipos de interés, y a los externos, en el tipo de cambio. Por ello, resultaba una *obsesión inútil* la pretensión de mantener un precio exterior ficticio de la peseta, con la secuela de una persistente sangría de la reserva de divisas, y con precios internos del dinero en cotas insoportables para cualquier propósito de recuperación económica. Con la tercera devaluación se reconoció esa dura realidad, y ante la situación así creada cabían tres posibilidades.

72 Ramón Tamames y Antonio Rueda, *Estructura Económica de España*, 25ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

- *La primera opción*, continuar tal cual en el mecanismo de cambios (MC) del SME, siguiendo en la más ciega de las inercias; lo que acabó por hacerse insostenible. Sobre todo, por la atmósfera de inestabilidad política del Gobierno de Felipe González, quien en 1983 había conseguido, en las elecciones generales, mantenerse en el Gobierno, pero con una minoría cada vez más difícil.
- *La alternativa* a la primera opción, habría sido retirar a la peseta del MC del SME, lo que habría significado un trauma inicial; pero también el final del acoso de los operadores internacionales; al desaparecer la banda de fluctuación a defender por las autoridades monetarias españolas con sus continuas y costosas intervenciones en el mercado de cambios.
- *Una tercera posibilidad*, consistía en optar por una nueva devaluación, evitándose de ese modo la salida del MC. Esa fue, a la postre, la decisión adoptada finalmente, y en la madrugada del 6 de marzo de 1994 la peseta se veía recortada por cuarta vez frente al DM, esta vez un 7 por 100.

Claro que la cosa era más compleja que el mero elegir entre tres opciones. Porque si externamente el síntoma menos positivo de la economía española desde 1992 a 1995 lo marcó la inestabilidad cambiaria que acabamos de analizar, desde un enfoque global eran las cuentas públicas donde resultaba aún más ostensible el agravamiento de la situación. Y si a todo ello unimos que en el período analizado, el número de parados se incrementó en casi millón y medio de personas hasta completar la tasa de desempleo, por entonces, más alta de la OCDE (23 por 100 en 1995), el panorama no podría ser peor. Como se destaca en la siguiente sección 4, seguían estando pendientes grandes reformas para salir de un modelo de desarrollo agotado.

2. EL PARADIGMA DE LA ESTABILIDAD: MAASTRICHT Y EURO (1996-2002)

Tras las descritas penalidades 1992/1995, y celebradas unas nuevas elecciones generales a principios de 1996, el 3 de marzo de ese año, comenzó una nueva andadura política, con el Gobierno presidido por José M^a Aznar, que tuvo como Vicepresidente segundo y Ministro de Economía y Hacienda a Rodrigo Rato. Nueva etapa en la que se abordaron decididamente grandes obstáculos para el progreso económico; derivados, básicamente, de la hipertrofia y endeudamiento del sector público, de las rigideces persistentes en diversos

mercados (laboral, energético, telecos, financiero, etc.), y de un fortísimo nivel de paro que amenazaba la propia sostenibilidad del Estado de Bienestar.⁷³

La hoja de ruta seguida fueron los criterios del Tratado Maastricht en términos de reducir déficit público, frenar la inflación, bajar tipos de interés, amortizar deuda pública, y lograr la estabilidad monetaria. A cuyo cumplimiento —en términos de parámetros concretos— España, en contra de muchas previsiones, llegó el 2 de mayo de 1998s. Cuando en el Parlamento Europeo, once países, entre ellos el nuestro, quedaron homologados para formar la Eurozona con el Banco Central Europeo (BCE) al frente.⁷⁴

A partir de entonces, los objetivos esenciales se fijaron en un nuevo documento director de política económica —distinto ya de los criterios de Maastricht—: el *Programa de Estabilidad y Crecimiento 1998-2002*; para alcanzar, ante todo, la *disciplina presupuestaria*, esto es, ir ajustando gastos a ingresos, sin más permisividades.⁷⁵ Lo cual hizo posible que ya en 2001 se lograra el equilibrio en las cuentas públicas; sin ningún efecto restrictivo, sobre la economía, de modo que en contra de lo que desde diversos foros se había pronosticado, el reequilibrio produjo a una fuerte reducción de la prima de riesgo internacional de España.

También buenas nuevas alimentaron las tendencias hacia la caída de los tipos de interés en los títulos de la deuda soberana española; más concretamente, en 2001 España se incorporó por primera vez al selecto grupo de países cuya deuda se clasificó como Aaa o AA+ por las principales agencias internacionales de rating. De modo que el diferencial de intereses con Alemania se redujo desde 252 puntos básicos (2,52 de porcentaje) en 1996, a cero puntos en septiembre de 2003. Mientras que el ratio deuda/PIB cayó desde el ya mencionado 68,2 por 100 del PIB en 1996 al 53,9 por 100 en 2002.

73 Sobre las cuestiones pendientes, el volumen de varios autores, *Cómo consolidar la recuperación económica*, Círculo de Empresarios, Madrid, 1998; Mariano Guindal, «El FMI recomienda al Gobierno que amplíe la edad de jubilación y reduzca el seguro de paro», *La Vanguardia*, (6.IV.1999). Puede verse también el diagnóstico que sobre España hace David White, «Challenges loom to test confidence», *Financial Times*, (20.V.99). Sobre los nuevos planteamientos de política económica, Tony Blair, *La tercera vía*, El País-Aguilar, Madrid, 1998. Al respecto, también Ramón Tamames, «La tercera vía», *Empresarios* (23.VI.99). Por último, José Manuel González Páramo, «Ante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Economistas*, n.º 80, marzo de 1999.

74 Ramón Tamames, *Unión Monetaria y euro: la recta final*, Espasa Calpe, Madrid, 1998. El autor de este Informe fue testigo presencial en Bruselas de la referida sesión del 2.V.1998.

75 A esa disciplina presupuestaria contribuyó decisivamente la designación del Prof. José Barea Tejeiro como Jefe de la Oficina Presupuestaria del Presidente del Gobierno, cargo que desempeñó entre 1996 y 2000, con indudable eficacia.

La nueva situación impulsó así las decisiones de inversión, así con el logro de un mayor crecimiento económico y de fuerte creación de empleo. Merced, en gran medida, a la oleada de inmigraciones que tuvieron efectos muy notables en el consumo y el crecimiento, según comprobaremos después. Todo ello es lo que nos ha llevado, retrospectivamente a apreciar que, en efecto, 1996-2002 fue un periodo económico paradigmático.

En el cambiante escenario que vamos exponiendo, se produjo un espectacular aumento del empleo con la consiguiente expansión de los afiliados a la Seguridad Social. De modo que el déficit de casi 2.000 millones de euros en 1996 —un monto que llegó a suscitar toda clase de alertas de posible quiebra del sistema— evolucionó a una nueva realidad: en 1997 la Seguridad Social obtuvo un superávit cercano a los 2.700 millones, dotándose por primera vez el Fondo de Reserva de Pensiones, configurado en el Pacto de Toledo de 1995.

La referida contención del gasto público permitió, además, un reajuste del sistema tributario, que se tradujo en dos rebajas del IRPF, acumulándose de esa manera una reducción media de los pagos por parte de las familias, del 25 por 100; con un efecto estimulante del ahorro y el consumo privado.

Así las cosas, cuando en el año 2001 se inició la desaceleración de la economía mundial por el desplome en EE.UU. —a causa de los excesos financieros acumulados, y los escándalos consiguientes—, en España pudo apreciarse cómo la confianza en la nueva fortaleza del sistema resultó posible arrostrar las *horas bajas* de la coyuntura mundial por la llamada crisis de la *Nueva Economía*.

La estabilidad macroeconómica a que estamos refiriéndonos, era requisito indispensable para que España pudiera emprender determinadas reformas estructurales en la senda de asegurar un crecimiento sostenido y con vistas a participar en la Unión Monetaria Europea. E igualmente se tomaron medidas para la liberalización de los mercados de bienes, factores y servicios, a fin de estimular la competencia, la eficiencia productiva, y asimismo evitar abusos desde posiciones de dominio.

Con las privatizaciones de empresas públicas, se devolvieron al sector privado actividades de producción de bienes y servicios cuyo desarrollo por el Estado ya no se justificaba. Un proceso que por su importancia en la estructura empresarial española, pasamos a estudiar con un cierto detalle.

3. EL CASO PARTICULAR DE LAS PRIVATIZACIONES

Dentro del periodo 1996-2001 —con antecedentes en los dos últimos gobiernos de Felipe González entre 1986 y 1996)— y en función del ya mentado programa de incorporación de España la Unión Monetaria Europea, se asumió el objetivo de racionalizar la gestión de las empresas públicas. Para lo cual, inicialmente se repararon las antiguas sociedades del Instituto Nacional de Industria (INI) en dos grupos. El primero, formado por las empresas que tenían beneficios, que pasaron a depender de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) con vistas al subsiguiente programa de privatizaciones. En tanto que las empresas en proceso de reconversión, y por ello mismo necesitadas de control financiero especial, se agruparon dentro de la Agencia Industrial del Estado (AIE).⁷⁶

La SEPI, entidad de derecho público dependiente del Ministerio de Hacienda, fue configurándose como el *holding* empresarial del Estado, con la voluntad de devolver al ámbito privado las empresas con capacidad de competir. Desde su creación en 1992 hasta 2001, se realizaron más de 50 privatizaciones de empresas públicas, enajenado además participaciones minoritarias en otras cinco sociedades, con la venta adicional de 15 fincas rústicas, generando ingresos superiores a los 30.000 millones de euros. En realidad, con ese proceso, se igualó en derechos y obligaciones a todas las empresas públicas o privadas. Y lo que no resultó posible con la idea del Estatuto de la Empresa Pública de los Pactos de La Moncloa, se hizo factible con las privatizaciones.

La secuencia de las privatizaciones cabe apreciarlo a través de tres cuadros: 1, para las empresas vendidas directamente, el cuadro 2 para las que se enajenaron vía OPV (es decir, por oferta pública de ventas en bolsa); en tanto que en el cuadro 3 figura cómo quedó el Grupo SEPI tras las privatizaciones, participando en el una treintena de empresas públicas en un proceso dinámico que aún ha de completarse con la enajenación de activos y participaciones.

76 Ramón Tamames y Antonio Rueda, *Estructura Económica de España*, 25ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

Cuadro 1. Empresas públicas estatales vendidas directamente

Año	Empresa	Sector	Entidad pública vendedora	% ventas	vendida a... (nacionalidad)
1985	Textil Tarazona	Textil	INI	69,6 ^(a)	Entrecanales/Cima (Esp.)
	Secoinsa	Electrónica	"	69,1 ^(a)	Fujitsu (Jap)
	SKF española	Rodamientos	"	98,8	SKF (Suecia)
	Viajes Marsans	Turismo	"	100	Trapsatur (Esp)
1986	Entursa	Turismo	"	100	Ciga (Ital-Esp)
	Seat	Automovil	"	75+25 in 1990	Volkswagen (Alem)
	Telesincro (Inisel)	Electrónica	"	40+60 ^(b)	Bull (Fran)
1987	Purolator Ibérica	Aux. Automovil	"	97,4	Knecht Filterwerke (Alem)
1989	Maquinista T.M.	Mat. Ferroviario	"	85+15 in 1992	Gec-Alsthom (Fra/GB)
	Ateinsa	"	"	85+15 in 1992	"
	Enfersa	Fertilizantes	"	80+20 in 1991	Ercros (Esp/Kuwait)
	Astican	Astilleros	"	90,7	Italmar
	Oesa (Endiasa)	Aceite	"	100	Ferruzzi (Ital)
	Intelhorce	Textil	G.Patr.	100	Orecifi (Ital)
1990	Imepiel	Calzado	"	100	Cusi (Esp)
	Hytasa	Textile	"	100	Integusa (Esp)
	Salinas de Torrev	Extractiva	"	38,5 ^(a)	Solvay (Franc)
1991	Enasa. "Pegaso"	Camiones	INI	100	Fiat-Iveco (Ital)
	G. Empr. Alvarez	Porcelana	"	100	Pickman-Estudesa (Esp)
1992	Campsa	Carburantes	INH	100	14
1993	Fábrica de S. Carlos	Bienes de equipo	INI	100	Grupo Narvacel (Esp)
	Carcesa	Alimentación	Tabacalera(G.Patrim.)	100 ^(a)	RJR Nabisco (USA)
1994	Artespaña	Artesanía	INI-Teneo	100	Medino (Esp)
	C. Trasatlántica	Transporte marítimo	"	100	Nav.de Odiel/Marít Valen.
	Enagas	Gas	INH	91	Gas natural (Esp),(51000)
1995	Sidenor	Siderurgia	INI-AIE/ ICO	100 ^(d)	Soc. Indust Ferr. del Norte
	Lactaria Española	Alimentación	Tabacalera(G. Patrim.)	100 ^(e)	Leyma/Parlat (Esp)
1996	Sagnae	Gas	SEPI	91	Enagas (Esp) [5.567]
<i>Elecciones en Marzo => cambio de Gobierno</i>					
	Sodical	Industrializ. regional	SEPI	51	Junta de Castilla y León, []
	Ionograf	Tratamiento para metales	"	100	Directivos. empre., []
	Sefranito	Fertilizantes	"	52,65	Fertiberia(ESP), []
1997	Min. de Almagrera	Minería	"	100	Navan (Irlanda), []
	Supergiclinic-plus	Material clínico	"	50	Hambros (GB), []
	Ferroprefil	Siderurgia	"	100	Directivos empr. []
	Infoleasing	Arrend. financiero	"	100	Liscut (Esp) [3.100]
	Tisa	Telefonía internacional	SEPPA	27,8 ^(a)	Telefónica (Esp) [127.000]
jun	Elcano	Naviera	SEPI	100	Varios ^(g)
1998	Inespal	Aluminio	SEPI	100	Alcoa (USA), [63.450]
	Producto Tubulares	Siderurgia	SEPI (AIE)	100	Tubos Reunidos (Esp)
	Inima	Ingeniería	SEPI	100	Lain,(Esp), [625]
	H.J. Barreras	Astilleros	"	100	Eq. Directivo ^(h) (Esp), [750]
	Suria K/Potasas del LI	Fertilizantes	"	100	Dead Sea W.(Isr), [17.200]
1999	Initec	Ingeniería	"	100	Técnicos reunidos, Welco
Jun	AYA	Bienes de equipo	"	100	Dragados Ind.(Spain) [5.000]
"	ICSA	"	"	100	Mecaniz Acron.(Spain), []
Jul	Astander	Astillero	"	100	"
2000	Enatcar	Serv. Autobus	"	100	Italmar (Ita), []
Apr	Santa Bárbara	Armamento	"	100	Alianza Bus (Spain) [26.200]
2001	Babcock Wilcox Esp	Bienes de equipo	"	100	General Dynamica (EEUU) [832]
Feb	Conversión aluminio ⁽ⁱ⁾	Aluminio	"	100	Babcock Sourcin (Alem) [7.487]
Sep	Aerolíneas Argentinas	Compañías aéreas	"	92,1%	Alucoil (Esp), []
2003	Transmediterránea	Naviera	"	95,24%	Air Comet (Esp) []
June	Musini- Riesgo industrial	Seguros	"	98,07	Mapfre [208 mill. e]

Fuente: Joaquim Vergés, Privatización de Empresas Públicas y Liberalización, Departamento de Economía de la Empresa, UAB, 2010.

(14) La privatización de Campsa coaccionaria hirtórica del monopolio de los carburantes en España ha sido de las operaciones de venta mas complejas. Ver mas adelante.

Respecto a los resultados de las privatizaciones, además de incidir muy positivamente en la reducción de la Deuda Pública —del 70 al 35 por 100 del PIB entre 1998 y 2007—, hay que destacar que la reestructuración de todo el sector público empresarial español, introdujo una nueva mentalidad empresarial y de rentabilidad en los holdings públicos de control y en general en la dirección de las propias EP.⁷⁷

Para el detalle sobre los sistemas de privatización, recurrimos también al citado estudio de Joaquim Vergés, que explica cabalmente las diferentes clases de operaciones de privatización, que tuvieron un ritmo notable y una ejecutoria jurídica correcta:

- *Venta de una EP a un solo comprador.* Por ejemplo, el caso de Seat vendida a Volkswagen; o la venta de la empresa aeronáutica canadiense De Havilland, a la norteamericana Boeing).
- *Venta en Bolsa de una parte de las acciones de una EP,* sin que ésta deje de estar bajo control público.⁷⁸ Por supuesto, a través de sucesivas operaciones, se reduciría la participación pública llegándose en ocasiones a cero.
- *Venta de activos de una EP* (terrenos, edificios, concesiones, plantas de producción, o una filial) sin vender formalmente ésta. Por ejemplo, la venta de la filial de ‘Santa Bárbara’ dedicada a fabricar carros de combate, a la norteamericana General Dynamics.
- *Dejar de ‘producir’ dentro de la Administración Pública ciertos servicios, pasando a contratarlos con una empresa privada.* Por ejemplo, el mantenimiento de carreteras, tradicionalmente a cargo de personal del Ministerio de Obras Públicas; o los servicios de limpieza de muchas Universidades públicas.
- *Reorganizar una EP, aplicándole las formas organizativas y criterios de eficiencia típicos de las empresas privadas (privatización organizativa o comercialización).* Usualmente ello significa 1) cambiar su forma jurídica a SA; 2) dividir internamente la EP en divisiones o unidades de negocio, y —sobre todo- establecer objetivos financieros, de rentabilidad o de

77 Joaquim Vergés, *Privatización de Empresas Públicas y Liberalización*, Departamento de Economía de la Empresa, UAB, 2010.

78 Una operación totalmente equivalente consiste en que la EP aumente su capital mediante el lanzamiento en Bolsa de una emisión de acciones para que éstas sean enteramente suscritas por inversores privados (que es una Forma de Financiar nuevas inversiones, de expansión o modernización, sin recurrir al Estadopropietario).El resultado es que automáticamente el porcentaje de participación estatal en la EP disminuye.

reducción de costes para la empresa y, eventualmente, para cada una de esas unidades internas de gestión. (los casos de RENFE en España y del Post Office (Correos) en Gran Bretaña pueden servir de ejemplos en esta línea).

Por otra parte, debe señalarse que los procedimientos concretos seguidos para llevar a cabo las operaciones de privatización no difirieron mucho entre antes y después del cambio de gobierno de 1996, con la principal innovación de que en la etapa del PP se creó un Consejo Consultivo de Privatizaciones.

Cabría añadir a todo lo anterior la importante experiencia que supusieron las privatizaciones al transformar toda una serie de empresas, a veces mantenidas sólo con apoyo del INI o de la SEPI, en verdaderas multinacionales, como fue el caso de Telefónica, Endesa, Iberia, Repsol, Argentaria, Indra, Retevisión, etc. Lo cual ha contribuido muy activamente a la internacionalización de la economía española.

Cuadro 2. Privatizaciones mediante venta de acciones en Bolsa
(o por concurso de ofertas)

Año	Empresa	Pertene- ciente al holding de control	Sector/ Actividad	% venta	Importe obtenido (millones de pesetas)	% restante prop. pública
1986	ACESA	FG.D ^(a)	Autopistas	57,6	s.d.	0
	GESA	Endesa/INI	Electricidad	38,-	s.d.	55,3
1988	ENDESA (1ª)	INI	Electricidad	20,4	80.000	75,6
	ENCE	"	Papel	34,8	13.200	66,2
1989	REPSOL (1ª)	INH	Petróleo	30,6 ^(b)	156.229	69,4
1990	REPSOL (2ª)	"	"	2,9 ^(c)	31.919 -y	66,5
1992	REPSOL (2ª)	"	"	2,1 ^(c)	y	64,4
	REPSOL (3ª)	"	"	10 ^(d)	70.000	54,4
1993 s	ARGENTARIA (1ª)	Gr. Patrim	Banca	24,1	119.000	
	ARGENTARIA (2ª)	"	"	24,34	173.000	51,66
1994	REPSOL (3ª)	INH	Petróleo	13,9	110.000	40,5
1995	ENDESA (2ª)	INI-Teneo	Electricidad	8,7	145.000	66,9
	REPSOL (5ª)	SEPI-Teneo	Petróleo	19,5	200.500	21
	ENCE (2ª)	"	Papel	14,9	13.000	51,3 <=
	TELEFÓNICA (1ª)	Gr. Patrim	Telecomunicaciones	10,7	158.000	21,16
1996	INDRA (1ª)	SEPI-Teneo	Electrónica	24,9 ^(a)	3.000	63
	AUXINI(1ª)	SEPI-Teneo	Construcción	40 ^(b)	3.030	60
	REPSOL (6ª) Feb	SEPI-Teneo	Petróleo	11	132.710	10
	ARGENTARIA (3ª)	Gr.Patrim.	Banca	25,4	160.000	26,2 ^(a)
<i>Elecciones Marzo: cambio de Gobierno</i>						
1997	GAS NATURAL	SEPI	Gas	3,8	36.066	0
	TELEFÓNICA (2ª)	Gr.Patrim.	Telecomunicaciones	21,16	607.079	0
Abr	REPSOL (7ª)	SEPI	Petróleo	10	168.692	0
Jul	CSI (1)	AIE	Siderurgia	35 ^(b)	^(b)	65
Jul	RETEVISION (1ª)	Min Fomento	Telecomunicaciones	60 ^(b)	116.692	40
Set	ALDEASA	Aena(*)	Tiendas libres Imp.	20%	n .d.	
Oct	"	SEPPA	"	80%	≈ 45.000	0
Oct	ENDESA (3ª)	SEPI	Electricidad	25	750.000	41,9
Now	CSI-Aceralia (2ª)	AIE-SEPI	Sideruegia	12,2 ^(b)	44.692	52,8
	AUXINI	SEPI	Construcción	60	n.d.	0
Dic	CSI-Aceralia (3ª)	SEPI	Siderudgia	52,8	162.174	0
1998	ARGENTARIA (4ª)	SEPPA	Banca	28,6	325.000	0
Abr	TABACALERA	SEPPA	Tabaco / alimentación	52,4	≈ 310.000	0
Jun	ENDESA	SEPI	Electricidad	39	≈ 1.490.000	2,9
Jul	COMEE	"	Cia Op Merc Elec Esp	100		0
1999						
Mar/Abr	INDRA	"	Electrónica	63	92.500	0
Jul	Red Eléctrica de E.	"	Red alta tensión	31,5	≈ 80.000	28,51 <=
	Retevisión (2ª)	Min. Fomento	Telecomunicaciones	30 ^(b)	123.300	10 <=
Dic	Iberia	SEPI	Líneas aéreas	40 ^(b)	≈ 174.000	53,9
2001	Iberia (2ª) ^(Ab)	"	"	48,1	97.431	5,81 <=
Jul	ENCE	"	Pasta de celulosa	51,3	229,87Me ^(m)	0

Fuente: Joaquim Vergés, Privatización de Empresas Públicas y Liberalización, Departamento de Economía de la Empresa, UAB, 2010.

El símbolo (<= indica la última operación) de las que aún queda por participaci3n p3blica (diciembre-99.

/s.d.= sin datos

(a) Fondo de Garantía de Dep3sitos (Ministerio de Hacienda)

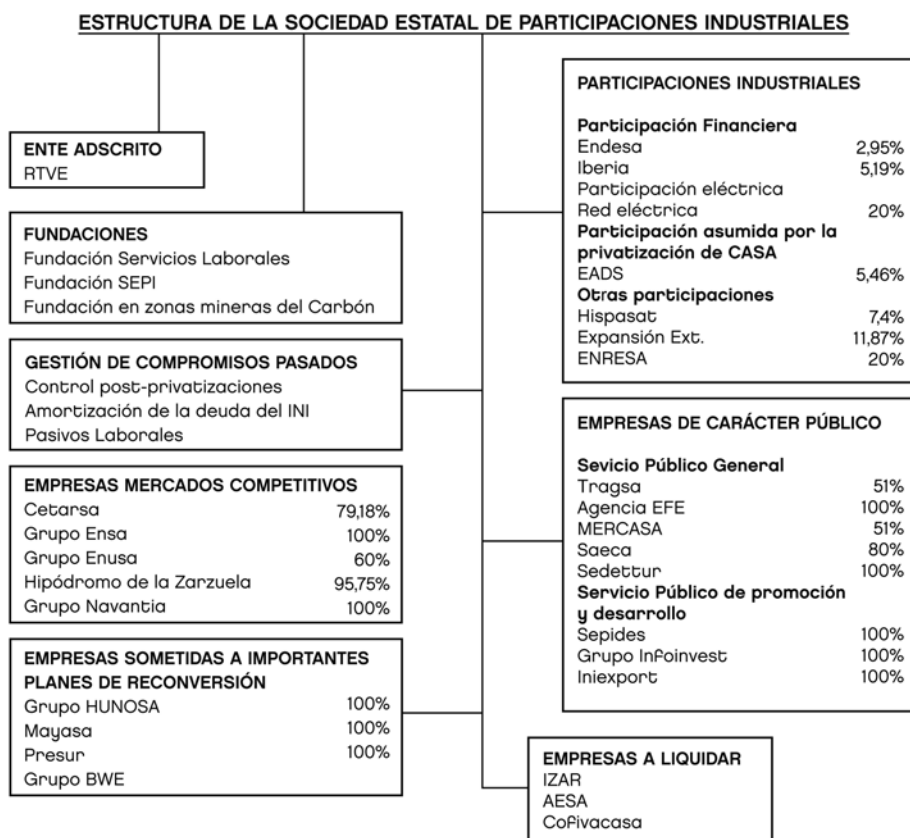
(b) Un paquete de 4,2% vendido directamente al Banco Bilbao Vizcaya

(c) A la petrolera mejicana Pemex

(d) mediante emisi3n de bonos canjeables

- (e) A la compañía francesa de eléctrica, Thomsom
- (f) A la compañía constructora española OCP
- (g) Más un 2,4% en manos de SEPI

Cuadro 3. Estructura de la SEPI








Fuente: Estructura Económica de España, op. cit.

De cara al futuro inmediato de posibles privatizaciones (véase gráfico 4), prevalece la idea, de que la venta de empresas estatales sería un mal negocio, a la vista de un mercado que se muestra tan retraído y con una Bolsa a nivel Ibex-35 muy bajo y titubeante. Sin embargo debe destacarse que el nuevo programa, debería poner fin a una presencia estatal en el sistema productivo o bienes y servicios que tiene muy poco sentido, salvo contadas excepciones.

Gráfico 4: Participaciones del Estado en compañías cotizadas

VALORACIÓN A PRECIOS DE MERCADO

EMPRESA	SECTOR	PARTICIPACIÓN DEL ESTADO (%)	VALORACIÓN (MILL. EUROS)
 EADS	Aeronautica	4,00	1.300
 Red Eléctrica	Energía	20,00	1.034
 Ebro Puleva	Alimentación	8,45	202
 Enagás	Energía	5,00	225
 IAG	Aerolíneas	2,71	143
TOTAL:			3.307

Fuente: SEPI, Santander Investment Bolsa

ABC

Con todo, se ha estimado que en condiciones normales, el programa de venta de EP y otros activos públicos podría suponer el ingreso hasta 30.000 millones de euros, incluyendo los paquetes minoritarios de AENA y Loterías del Estado, televisiones autonómicas o parte de ellas, participaciones de la SEPI como Ebro Foods y Red Eléctrica de España, o Paradores Nacionales —la gestión en realidad, sin perder su carácter de red—, Renfe y las acciones que el Estado tiene en IAG (resultante de la fusión entre Iberia y British Airways); incluyéndose la privatización de empresas autonómicas como el Canal de Isabel II de Madrid, televisores, etc.

Claro es que además de las EP y las participadas, existe toda una maraña de organismos, empresas públicas y entes diversos que se acercan al número de 5.000 entre la Administración General del Estado, las autonomías y las corporaciones locales. De ellas, aproximadamente el 90 por 100 arrojan pérdidas y menos de la mitad son privatizables.

Adicionalmente, siguen su curso los planes de venta de inmuebles, y desde Hacienda se ha lanzado un programa de enajenación de tales activos que previsiblemente comenzará con la venta de 423 edificios; entre los que se encuentran la antigua sede de la Comisión Nacional del Mercado

de Valores (CNMV) y el antiguo edificio de Radio Televisión Española (RTVE). Y el Gobierno también ha puesto en el mercado 132 solares, que cuentan con una superficie de 492.234 metros cuadrados.⁷⁹

Como resumen de todo lo aquí tratado sobre privatizaciones cabe decir que han sido una buena experiencia, son sólo para reducir el stock de Deuda Pública vía su amortización con los recursos obtenidos, sino también porque el Estado se retiró de actividades económicas en las que no tenía por qué entrar, por no ser en buena parte Servicios Públicos y porque la empresa privada puede atender mejor sus realizaciones. Lo cual contribuyó a evitar privilegios de las empresas antes estatales, y situaciones de monopolio. Todo lo cual contribuyó a fortalecer el Estado de Derecho y a proporcionar a España una serie de empresas que en su nueva dinámica pronto pasaron a ser —como ya se observó antes— verdaderas multinacionales.

4. EL FINAL DEL PARADIGMA (2003 / 2007)

Pero no todo fue tan *florido y hermoso* en la saga del que hemos denominado periodo paradigmático 1996-2002; pudiendo decirse que la bendición del cielo que pareció ser la incorporación al euro, en 1998, tendría luego desarrollos inesperados por toda una serie de razones:

- Con el prestigio incipiente del euro y las facilidades que comportó en los mercados internacionales, y movidos tanto por el espíritu de codicia como por el manifiesto deseo de hacer muchas cosas (con una seria implicación en el denominable *complejo Estado / Infraestructuras*), gran número de empresas y entidades se embarcaron en un endeudamiento formidable; en lo que supuso un auténtico credit bang, origen de las ulteriores burbujas financiera e inmobiliaria.
- Ese bang a todas luces excesivo del crédito, no fue advertido a tiempo por el BCE, ni por los bancos centrales del Eurosistema, que podrían haber introducido algún tipo de regulación para frenarlo. De modo que las medidas de reajuste sólo llegaron al comienzo de la Gran Recesión, con efectos recesivos manifiestos, sin visos, de ningún aliento para la recuperación.
- Al caer los ingresos públicos por el efecto de la recesión y ante la necesidad de seguir prestando los servicios públicos y las prestaciones sociales, los Estados se endeudaron más y más.

79 M.J. Pérez/ S.Alcelay, "Montoro Frena las privatizaciones y acelera la venta de inmuebles", ABC, 15.IV.2013

En definitiva, en 2008 se entró en prácticamente todo el mundo en una grave situación económica, la que se llama *Gran Recesión*, con los efectos paro, penuria de crédito, desajustes bancarios, y brutal crecimiento de la deuda soberana, toda una crisis que como pasamos a ver persiste, ya en su sexto año, sin visos de una salida a corto plazo en muchos países.

CAPÍTULO 4

LA CRISIS PERSISTENTE Y SUS PROBLEMAS

1. DE LA RECESIÓN A LA DEPRESIÓN

El que hemos llamado periodo paradigmático de 1996-2002, no incidió en el cambio de modelo de desarrollo de cara a la fase ulterior. Con la dura realidad efectiva de que a pesar de haberse hecho cosas tan importantes como aplicar seriamente los criterios de Maastricht a la economía española, desde 2002 se entró en una de era de excesos y abusos de expansión crediticia —con crecimiento del crédito algunos años hasta siete veces el tipo de expansión real del PIB— que generó el ya mentado *credit bang*; como quedó expuesto en el capítulo anterior, con todo el desarrollo de las burgujas financiera e inmobiliaria (la llamada *cultura de ladrillo*).

Todo ello significó, lisa y llanamente, que el crecimiento durante el quinquenio 2003 / 2007, resultó ser fruto de una auténtica *euforia irracional* (Greenspan, dixit), al fundamentarse en el apalancamiento de todo el sistema; esto es, en un fuerte endeudamiento, que luego, inevitablemente llevaría al *credit crunch*, el fenómeno contrario de una fuerte contracción crediticia. Y el crecimiento económico global se vio lastrado también por una fuerza de trabajo foránea importada (con todos los respetos a las personas) de baja productividad. Dos grandes males, pues: apalancamiento y poca productividad, que se pagarían amargamente en los años ulteriores.

Por consiguiente, es factible aseverar que el crecimiento 2002-2007 tuvo un carácter canceroso: desordenado y sin un horizonte claro. A pesar de lo cual, ese quinquenio se mitificó como el más prometedor de nuestra historia económica reciente. Un mito a descalificar por sus grandes inconsistencias internas, que finalmente llegaron a la recesión a finales de 2008.⁸⁰ Para luego pasarse de la *depresión*. En el sentido de lo que propone el

80 Recordemos aquí que según el Eurostat, se dice que hay recesión cuando el crecimiento negativo del PIB se prolonga durante dos o más trimestres consecutivos.

economista inglés Saul Eslake, quien para ese tránsito de lo recesivo a lo depresivo, cita dos hipótesis a verificar:

- Recesión durante tres o más años. Lo que en buena parte de Europa está a la vista, ya en el sexto año de penurias; por mucho que haya habido algunos paréntesis más o menos débiles y más o menos reales.
- Caída acumulada del PIB del 10 por 100 o más. Un descenso que también se está dando en varios países europeos.

Por lo demás, el volumen de paro, en la depresión supera el 15 por 100 de la población activa, agregamos nosotros. Pudiendo comprobarse que en diciembre de 2012 ese nivel se superaba ya, también en determinados países de Europa.

2. LEJANOS HORIZONTES DE RECUPERACIÓN

La situación depresiva a que se ha llegado en España y buena parte de Europa, hace difícil la recuperación y sobre todo, renormalizar la economía en su conjunto. Para lo cual nos atrevemos a plantear la siguiente cuestión: ¿cuándo se recuperarán los valores de 2007, última anualidad normal, antes de la crisis? Asumiendo los diversos horizontes cabe hacer la siguiente previsión cuando se genera:

- En PIB de 2007, para recuperar los ocho puntos nominales perdidos,⁸¹ no se alcanzará antes de 2018.
- Para el empleo, no hay ningún horizonte de recuperación de los 21 millones de ocupados efectivos de 2007. Ahora (marzo 2013) con 16,3 millones ocupados oficiales, cabe pensar que se crea 4,7 millones de puestos de trabajo, (sin tener en cuenta los dos millones que puede haber de economía sumergida) no será posible antes de ocho años, esto es, para 2021. E incluso es factible clacular que los 21 millones de ocupados no se alcanzaran nunca más, en los próximos tiempos, al reducirse la población activa por emigración de previa inmigración y de emigrantes propios desde España.
- La nivelación de la Deuda del Sector público, con una cota aceptable dentro del Eurogrupo (60 por 100 del PIB) no se lograría en menos de 10 años, esto es para 2023.

⁸¹ E incluso podría ser más, porque si bien la Contabilidad Nacional conceptúa que los pagos a los parados, vía seguro o subsidio, son rentas generadas, en una visión más incisiva del tema, hay muchas dudas al respecto. Sobre todo cuando como sucedió en España en 2012, los 38.000 millones de euros dedicados en 2012 al paro, Financiados con Deuda Pública y en parte exterior, supusieron 3,5 puntos del PIB.

- Los flujos migratorios han cambiado de signo. De los 4,5 de inmigrantes llegados a España entre 2002 y 2007 se está pasando ya a una emigración neta: en 2012 la población disminuyó por primera vez desde 1939 en 250.000 personas.

Esas previsiones parecen verosímiles, y significan que la economía española no va a normalizarse hasta 2018-2022. Lo cual puede llevarnos a la conclusión de que la crisis que se inició en 2007 no es suceso pasajero, sino una transformación profunda de la economía española con una caída significativa en el ranking mundial del 8º a 15º lugar.

Dentro de la situación así descrita, nuestra pertenencia a la Unión Europea y a la Eurozona, obliga a España desde 2010 a aplicar una severa política de austeridad, tendente al reequilibrio de una serie de macromagnitudes básicas, especialmente déficit público y endeudamiento.

En definitiva, España es uno de los países que está sufriendo con más intensidad la crisis económica que comenzó en 2007. Situación que en principio, no difiere de modo significativo de las de otros países del entorno OCDE, según se pretende en un reciente libro de Reinhart y Rogoff.⁸²

Sin embargo, en esa misma obra se ofrece una muestra de un valor medio de 7 puntos porcentuales en el aumento del desempleo en los 4,8 años desde el comienzo de la crisis. En tanto que los datos españoles se separan de esas cifras promedio: desde el 8 por 100 en 2007, hasta alcanzar una tasa que en 2012 superó el 25 por 100 en términos de INEM, y del 27 por 100 en la EPA. Situación en principio derivada de la hipertrofia de la construcción y que luego ha tenido su propia dinámica. Lo cual significa que —como señala el Prof. Francisco Cabrillo—tenemos la fuerte peculiaridad de nuestro mercado de trabajo; en el que la reforma tendría que haber sido aún más profunda que hasta la fecha”.⁸³

“El paro en España es de tal magnitud, que si no fuera por el trabajo oculto y porque un porcentaje de esos parados trabajan en negro [y junto con otros colectivos pueden ser 2,5 millones], y siguen cobrando del paro, la calle hubiera estallado ya”, explica Sandalio Gómez. Recuerda que Alemania logró reducir los niveles de paro en 2005 con estrictos controles sobre los parados, a los que exigió dedicación intensa a unos planes

82 Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Arizona, 2009.

83 Francisco Cabrillo, “España, ¿una crisis diferente?”, *Expansión*, 17.IV.2013.

concretos de formación; para demostrar la posición de estar buscando activamente un puesto de trabajo. Además se impidió que en lo sucesivo se rechazara una oferta de empleo.

O han retornado a sus países de origen, o forman parte del ejército de parados. Los inmigrantes soportan una tasa de paro sobre población activa superior en más de doce puntos a la media española. Del total de los activos (3.321.200), algo más de dos millones están trabajando y el resto están en el paro⁸⁴.

En el sentido apuntado, con el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, incorporaron varios incentivos fiscales con deducciones a la contratación, así como otras medidas concretas para fomentar el empleo; siendo los mayores beneficiarios los menores de 30 años que pretendan convertirse en empresarios, y los que sin experiencia aspiran a acceder al mercado laboral.⁸⁵ Pero con eso y más no significa que vaya a recuperarse de la ocupación en tanto no se reanime la demanda. Y de ello solo hay evidencias en la expansión en las exportaciones.

En la situación expuesta, lo más perentorio, economía y financiamiento, son las cotas de déficit y endeudamiento, frente a los cuales son de aplicar los criterios de la Eurozona; vía política de austeridad, para los países del Euroclub. Una política que a escala nacional se hace inevitable: para el ajuste a los recursos realmente disponibles, en vez de mantener indefinidamente un costoso apalancamiento, que constituiría el más pesado lastre para el futuro desarrollo. Aunque ciertamente, esa política, por sí sola, agrava la recesión; que no se ve mitigada por ninguna acción eurocomunitaria verdaderamente decisiva para volver al crecimiento. Lo que en gran medida se debe a la ortodoxia de Alemania, por su atávico temor a la inflación. Por otra parte, Berlín no se inquieta en que se mantengan dos niveles diferentes de tipos de interés dentro de la Eurozona, pues eso beneficia a los germanos de manera muy clara.

Así las cosas, las pretendidas medidas eurocomunitarias en pro de la recuperación, resultan más que tímidas; con un Banco Central Europeo nada expansivo, que no promueve una depreciación del euro que podría hacer más fáciles las exportaciones. Por el contraste que hoy existe, a partir de las medidas más que expansivas de la Reserva Federal de EE.UU, el Banco Central de China, y el de Japón.

84 Francisco Cabrillo, "España, ¿una crisis diferente?", *Expansión*, 17.IV.2013.

85 Antonio Ballester Sánchez, "Real decreto-ley 4/2013. La hora de los emprendedores", www.tomaral.com

Insistimos, la responsabilidad de Alemania en esa política de excesivas austeridad, difícilmente puede ser exagerada. Como manifiesta Rafael Poch, corresponsal de *La Vanguardia* en Berlín.⁸⁶

Alemania está hoy aislada. Aislada en Europa y aislada en el G-20. La pregunta del momento en Europa es: ¿cuánto tiempo falta para que algunas naciones organicen un plante ante Alemania? Hasta el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, un hombre que se orienta según la dirección del viento, dice que la austeridad "ha llegado a su límite", quiere decir que no falta mucho.

Falte lo que falte, en Alemania son cinco meses [a partir de finales de abril de 2013], pues no habrá giro significativo en Berlín antes de las elecciones generales del 22 de septiembre de 2013. Cinco meses es mucho para una economía europea en recesión, mucho para Italia, España, Portugal, Grecia y Francia, pero para la política alemana es muy poco. En Europa estamos ante una cuestión de tiempo, pero de momento el cronómetro sigue en manos de Alemania. ¿Coincidirá el tiempo de Europa con los cinco meses que marca el tiempo de Berlín?

En el contexto expuesto, se ha creado una situación en la que —según revela la demoscopia—, la mayor parte de la población española, percibe un futuro incierto, con un pesimismo que retroalimenta la situación recesiva. Al crearse una atmósfera de desánimo, en la cual las iniciativas individuales y públicas se ven coartadas por la falta de entusiasmo; haciéndose así más difícil el relanzamiento, por la inexistencia de esfuerzos e ilusiones verdaderamente colectivas. Un pesimismo al que nos referimos al final de este mismo capítulo.

3. ACTIVOS FRENTE A LA CRISIS

Sin embargo, las tendencias negativas apreciadas, no significan que España no disponga de activos para cambiar las tendencias actuales, con una perspectiva más positiva. Debiendo manifestarse, para empezar, que no obstante el mal trance que atravesamos, nos ubicamos entre los países en desarrollo avanzado; con un Estado de Derecho que funciona, a pesar de no pocas deficiencias a las que nos hemos referido. Y en ese sentido, y con toda la gravedad de la crisis, cabe comprobar que han mejorado los índices de seguridad ciudadana y criminalidad; lo que junto a

86 Rafael Poch, 'Europa, pendiente del calendario político alemán', *La Vanguardia*, 28.IV.2013.

otros indicadores expresan la existencia de una sociedad que ha madurado. Y que sabe defenderse de los más inquietantes avatares; lo que no es óbice para la continua manifestación de protestas por todos los problemas que nos acosan.

Hay que valorar, además, lo mucho que supone la experiencia del desarrollo de nuestra democracia a lo largo de 35 años, ya arraigada en la mayoría los aspectos de la vida social: con indudable avance hacia la equiparación de hombres y mujeres en derechos y obligaciones, y con un sistema educativo que por mucho que tenga problemas de necesaria transformación, llega a toda la población infantil y la juventud.

Por otro lado, tras muchos años de esfuerzos de inversión pública y privada, España dispone de un conjunto de infraestructuras físicas (carreteras, autopistas, ferrocarril de alta velocidad, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, suministro de agua, redes de carburantes, etc.) de calidad muy estimable. En algunos casos por encima de la media comunitaria aunque; y ciertamente, también con experiencias de infrutilización que llevan a decir aquello de que *infraestructuras sí, pero las necesarias*.

Y algo parecido puede decirse en términos de sanidad, y seguridad social; que históricamente han mejorado de forma notable, aunque todavía sea necesario alcanzar niveles más altos de eficiencia, dentro de lo que es y será un estado del bienestar a reajustar para mantenerlo en lo fundamental.

Igualmente, el país dispone de los mejores empresarios que haya tenido en toda su historia, con una estructura societaria potente en no pocas ramas de actividad. Lo que ha generado la emergencia de verdaderas empresas multinacionales españolas a lo largo de los últimos tiempos; y sobre todo a raíz de las privatizaciones de los años 80 y 90 del siglo XX según vimos en el capítulo 3.

Más concretamente, las empresas incluidas en el Ibex-35, tienen una presencia exterior que revela el hecho de que más del 60 por 100 de su actividad se despliega fuera de España. Con prevalencia en actividades industriales y de servicios a escala mundial, lo que se ha visto jalonado en los últimos años por éxitos considerables en grandes licitaciones públicas en los cinco continentes. Algo expresivo de la creciente competitividad, al haberse mejorado sensiblemente sus pautas de funcionamiento; hasta niveles que hace poco parecían imposibles de alcanzar, en mercados cada vez de más dura competencia internacional.

En lo relativo al sistema financiero, tras una crisis dramática — incluyendo toda clase de abusos y faltas de regulación y supervisión, con casi un centenar de ejecutivos imputados por la Justicia—, empieza a ponerse un cierto orden, tras un largo y costoso proceso de saneamiento. Quedando todavía la decisiva asignatura pendiente del flujo de crédito a las pymes.

4. PRIMEROS INDICIOS DE MEJORÍA DENTRO DE LA CRISIS

Por lo demás, se aprecian algunos indicios bien expresivos de que la situación puede estar mejorando en temas concretos. En poco más de tres meses (enero/abril de 2013), la prima de riesgo ha caído a menos de la mitad de lo que fue en los momentos más difíciles (de 650 a 295), lo que viene a demostrar una mayor confianza hacia España en los mercados internacionales. Lo que se corrobora con los rápidos descensos de los tipos de interés de nuestras emisiones de deuda, que en el largo plazo cayó del 7,5 a menos del 5 por 100.

Y hay otros signos alentadores, como sucede con el aumento de las exportaciones y la reducción del déficit en la balanza por cuenta corriente, ya con una cobertura mayor del 100 por 100 para la UE, y en el 85 por 100 a escala global. A lo que también contribuye de manera importante un turismo que presenta todos los visos de recuperarse, tras la caída que se produjo en los primeros años de la crisis.

En cuando a los medidores relacionados con nuestra pertenencia a la Eurozona, se observan también mejoras notables sobre años anteriores. El déficit público sin contar ha bajado del 7 por 100 del PIB en 2012 desde más del 9 por 100 en 2011 (sin contar la deuda bancaria), con la tendencia de que las emisiones de deuda, en algo más de un año, podrían entrar en una meseta, para iniciar después su declive.

Lo visto hasta aquí no es óbice para reconocer la gravedad estructural que significa un endeudamiento oficial que en 2014 o 2015 acabará superando el 100 por 100 del PIB. Y en general, la coyuntura sigue siendo difícil, y 2103 aún marcará una contracción considerable del PIB, con caídas persistentes en términos de demanda global, de especial gravedad en ciertos sectores de uso y consumo de bienes duraderos. Por eso, precisamente, es necesario poner en marcha medidas que permitan, más allá de cumplir con los requisitos de la Eurozona, plantear una política de recuperación.

Sin olvidar que ante la persistencia de la recesión, se hace exigible un cambio radical en sus políticas económicas de la Eurozona, según manifestaron claramente los portavoces del Fondo Monetario Internacional, tras

detectar, en su informe de primavera de 2013, que la austeridad impuesta por Alemania está lastrando la economía de la UE; siendo causa directa del empeoramiento generalizado de las perspectivas de crecimiento. De manera que en una economía mundial a tres velocidades, la eurozona, el mayor foco exportador y segunda potencia global por PIB, se ha convertido en un enfermo que necesita un nuevo tratamiento,⁸⁷ y de más reformas, de las que, a escala española, pasamos a ocuparnos.

5. LAS REFORMAS PENDIENTES

En la economía, como en la pintura, siempre hay claroscuros. Lo cual, en el tema que ahora analizamos, significa que al lado de algunos avances ya expuestos, se ve la necesidad de persistir en las reformas estructurales de las cuales las más notables fueron la financiera y la laboral.

Pero se echa de menos una mayor atención a otras áreas de actividad, empezando por el sector FAO —siempre descuidado por los sucesivos gobiernos—, en el que están presentes indicios de notable resistencia a la crisis; con indudables posibilidades futuras de incremento de exportaciones agroalimentarias, que han de impulsarse con políticas ad hoc. Como también se percibe una razonable preocupación en el agro por el giro que podría tomar la reforma de la política común, la PAC; que no parece estar orientándose en la mejor formade cara al septenio 2014/2020 en lo que concierne a los países meridionales de Europa, y entre ellos España.

En el sector energético, no disponemos todavía de un verdadero programa nacional para impulsar de manera rotunda la seguridad jurídica y la racionalidad de todo el sistema; teniendo en cuenta los aspectos medioambientales, para validar los grandes acuerdos internacionales — que se retrasan más y más—, la lucha contra el calentamiento global y del cambio climático. Situación en que no puede pasarse por alto el grave castigo que por razones recaudatorias está causándose a las energías renovables, en las que España ha destacado internacionalmente de manera más que notable; en una senda de progreso tecnológico, que podría verse afectado muy negativamente por políticas insuficientemente meditadas e instrumentadas. Y en la cuestión fundamental del agua, para sus diversos consumos, se aprecian no pocas incertidumbres, desavenencias entre las CC.AA., y falta de una visión de conjunto a largo plazo.

Especial preocupación ocasiona la tendencia, muy clara, de la *desindustrialización del país*, por una política poco meditada de externaliza-

87 H. Montero, "El FMI duda de la capacidad de Merkel para rescatar a la UE", *La Razón*, 17.IV.2013.

ción, lo que ha contribuido a deshilar el tejido industrial. Algo que junto con la antes aludida desagrarización, creará dificultades máximas para el empleo cuando comience la recuperación; creándose condiciones muy próximas a lo que en la teoría del desarrollo se conoce como “la trampa del ingreso medio”, esto es, la necesidad de políticas de transformación profunda, económica y social, para avanzar en nuevas etapas de la evolución económica y social. Es preciso, por consiguiente, una vigorosa política de reindustrialización, hasta ahora insuficientemente atendida.

Por lo demás, dentro del sector público hay experiencias de alta racionalización y mejor funcionamiento, como sucede en la seguridad ciudadana, y en la defensa nacional. Como también parece que podría conseguirse nuevas cotas de progreso en un plazo relativamente corto en la Justicia, en la que se fundamenta todas las esperanzas de lucha contra la corrupción. Sin embargo, la Administración Pública como conjunto, tiene todavía mucho recorrido para su reforma, especialmente en su organización territorial: para poner fin a lo que es una plétora de empleados públicos, solapamientos de competencias, derroche en materia de inversiones, desfases a corregir en instituciones provinciales y municipales ya superadas por la dinámica de los tiempos; que necesitan de un nuevo esfuerzo global para ponerse al día: con menos ayuntamientos pero más eficaces, administraciones provinciales y regionales compactadas y más dinámicas. Sin olvidar la supresión de miles de organismos —ya se escribió sobre ello en el capítulo 3 de este Informe— que carecen de sentido en la sociedad de la información y del conocimiento. Y todo ello en un marco de transparencia de las instituciones públicas de todo rango.

Inquietante también es el retroceso en la aplicación de recursos a la Ciencia y la investigación (I+D+i, CSIC, CEDETI, presencia en el CERN y la ESO, etc.). En lo que hemos pasado de claras insuficiencias crónicas, a duros recortes de las políticas públicas y privadas, que van a hacer difícil que se recuperen algunos logros conseguidos en los últimos tiempos en términos de industria aeroespacial, biotecnología, electrónica, etc.

No hay que tener miedo a una reforma constitucional que pueda contribuir a resolver no pocos problemas pendientes. Y al respecto ha de valorarse que por primera vez en su Historia, después de 35 años de vida de la Constitución de 1978, se haya reformado puntualmente en dos ocasiones: para otorgar el voto a los ciudadanos comunitarios y de otros países en determinadas elecciones, y dándose paso a los primeros objetivos de la unión fiscal europea. Por ello, las futuras reformas de la Constitución ha-

brían de centrarse en nuevas metas de búsqueda de una mejor utilización de los recursos nacionales, mayor solidaridad, y una administración más acorde con los tiempos.

6. LA URGENTE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Modernizar la Administración merece espacio aparte, pues constituye la gran tarea pendiente del Gobierno; tanto para reducir el peso del Estado, como para aligerar la burocracia y aplicar los recursos económicos donde más se necesiten. Y en esa dirección, en abril de 2013, Bruselas urgió al Gobierno español a acelerar el proceso que podría ser la palanca para impulsar el crecimiento a medio plazo.

Por otra parte, el 18.IV.93, la Fundación Ciudadanía y Valores (Funciva) presentó su informe *Propuestas para la Reforma de la Administración General del Estado*, realizado por José María Román, Miguel Córdoba, David Delgado y Rocío Dívar; en el que introduce nuevas ideas para flexibilizar el aparato estatal.⁸⁸

- *Racionalizar empresas públicas.* A fecha de julio de 2012, apenas se habían reducido 198 las empresas públicas que controlan las autonomías. Quedan pendientes dos terceras partes del ajuste comprometido, que alcanza a 675 empresas.
- *Ley de la Función Pública.* Ha de introducirse una evaluación del desempeño de los trabajadores del sector público, evitando arbitrariedad y la falta de transparencia. También se deben desarrollar procesos de sanción, selección y retribución acordes con los vigentes en otros países de la UE.
- *Impulso a la Administración Electrónica.* La modernización del aparato estatal pasa por centrarse en el beneficiario, el ciudadano, evitando pedir documentos que cualquier otra agencia estatal ya tiene en su poder. También es necesario uniformizar los sistemas telemáticos y lograr que sean compatibles entre los distintos niveles de Gobierno.
- *Aligerar la estructura de Gobierno.* De acuerdo con Funciva, hay que supervisar especialmente el gasto en asesores y controlar que los pue-

88 Pablo Cerezal, "La reforma pendiente de la Administración", *Expansión*, 19.IV.2013.

*Translator's note: The author has created the name Estecores as a type of mythological creature representing the responsible economic state, which in Spanish is the *estado económico responsable*, or Estecorés.

tos destinados al personal eventual son realmente excepcionales y que éstos cuentan con preparación adecuada a sus tareas.

- *Reducir el gasto autonómico.* El Gobierno debería presionar a las comunidades autónomas para que estas adecuen sus niveles de gasto a las necesidades y posibilidades de la población. El gasto corriente se triplicó desde 2002 al son de la burbuja y se ha estancado en este punto. Devolverlo a niveles de 2006, por ejemplo unificando contratos con proveedores, supondría una reducción de casi un punto del déficit.

- *Fiscalizar el sector público.* El retraso del Tribunal de Cuentas repercute en su poder sancionador, lo que evita que las irregularidades salten a la luz pública. Sería necesario obligar también a que los órganos de control justificaran por escrito el procedimiento elegido, de forma que la transparencia del proceso garantice la libre entrada de competidores y lime la corrupción.

- *Simplificación administrativa.* Unificar los trámites y simplificar las gestiones, de forma que hagan perder menos tiempo a ciudadanos y empresas. El tiempo es dinero.

- *Reestructurar la burocracia.* La malla administrativa es cada vez más amplia y compleja, pero no responde a las necesidades de cada momento y, en muchos casos, “se dedica a funciones inventadas”. Los expertos abogan por facilitar que los funcionarios puedan desplazarse a otras áreas de otras administraciones, lo que permitiría reducir el número de empleados públicos sin tocar a los funcionarios.

- *Fiscalizar más:* Controlar estrechamente el gasto público es clave, tanto para reducir el despilfarro como para combatir la corrupción. Hacer visibles los criterios que llevan a firmar un contrato público da alas a la libre competencia y saca a relucir las carencias de quienes sólo pueden competir mediante sobornos.

Y sobre todo, más allá de las reformas de la Administración Pública, es necesario acabar con lo que tantas veces se ha llamado la economía del *capitalismo de casino*, especulativo, y nada innovador. Para dar un nuevo paso en la organización del marco económico general, recordando que a pesar de las miserias del capitalismo (desde luego no mayores que las del socialismo real y la planificación central), el *Sistema de Economía Mixta* (Paul Samuelson *dixit*) es como un gasto de *siete vidas*.⁸⁹

89 Ramón Tamames, *Globalización y Ecoparadigma*, Institució Alfons El Magnanim, Valencia, 2003.

Los nuevos cambios por venir o ya en curso, no serán, seguramente la refundación del capitalismo (de la que habló Sarkozy). Más bien habrá un conjunto de reformas, que ya están en curso, y que inevitablemente han de ir ligadas al criterio de sostenibilidad; de la conciliación de las imparable demografía y tecnología humanas con la naturaleza.⁹⁰ Y en ese sentido, se echa de menos en el Gobierno una política más activa para resolver problemas típicamente españoles. Más allá de las inquietudes que acaban siendo obsesivas, en términos de *financiarización*; esto es, de preocupación, sobre todo, por los temas relacionados con la prima de riesgo, tipos de interés, etc. Descuidándose el tratamiento directo —y sin pasar por Bruselas— de muchos problemas de dentro del país, que tendrían soluciones de indudable importancia. Si el Gobierno en vigencia tuviera ministros más decididos y un timonel, el presidente, más omnicompreensivo.

7. CONTRA EL PESIMISMO IMPERANTE

Globalmente, es preciso manifestarse contra el ambiente de pesimismo que nos acosa, un poco en la vieja idea de Antonio Gramsci expresada en su célebre frase de que “contra el pesimismo de la inteligencia, está el optimismo de la voluntad”. Un pesimismo al que contribuyen determinadas actitudes políticas en ciertas administraciones autonómicas, que en vez de polarizarse en resolver los problemas de la crisis, en un esfuerzo solidario con el resto del país, se manifiestan en actitudes más o menos centrífugas.

Naturalmente, dentro del pesimismo, hay aspectos psicológicos de la crisis difíciles de resolver. Empezando por la situación de los empresarios, ya en el quinto año de crisis, entre los que se aprecia una preocupante atmósfera de cansancio y confusión, ante un gobierno sin diagnósticos a medio y largo plazo, por mucho que esté gestionando la inevitable austeridad. Sin embargo, dentro del mundo de la empresa hay visiones matizadas como la que se refleja en el siguiente diálogo:

- *¿Es usted también de los que piensan que 2013 será el último año de la crisis para España?*⁹¹

- Ojalá en 2014 seamos capaces de tener ya un repunte en la actividad y tengamos índices macroeconómicos positivos, pero creo que, lamentablemente, el asunto del empleo es muy duro y todavía no han terminado los ajustes. A mí me gustaría decir que va a mejorar, pero no soy muy op-

90 Ramón Tamames, *El Grito de la Tierra*, RBA, Barcelona, 2010.

91 R.L. Vargas, “La entrevista: Ángel Simón, Presidente de Aquae Group”, *La Razón*, 7.IV. 2013.

timista. Todavía tenemos que crear unas bases de economía productiva para que realmente el asunto del empleo y la competitividad como país y sector industrial mejoren. Un país es competitivo cuando tiene un sector industrial innovador. Sólo con un sector financiero o de servicios no se es competitivo.

- *¿Qué reformas urge hacer?*

~ Deberíamos cambiar determinados tipos de percepciones sociales. Nuestros jóvenes todavía quieren ser funcionarios y no emprendedores. En este país todavía se tiene una mala visión de lo que es ser empresario, probablemente porque se ha confundido empresario con otras cosas. Tenemos que burocratizarnos mucho menos, porque crear una empresa es terrible. Tenemos que ayudar con menos burocracia e impositivamente a los nuevos emprendedores. Y probablemente deberíamos tener una concepción distinta del empleo y pensar que no hay que buscar empleo, sino ser uno mismo el que cree su propia empleabilidad. Y también Educación, Educación y Educación. Son un conjunto de medidas sociales que no sólo debe hacer el Gobierno.

Y dentro de las transformaciones, decisivas para lograr un ambiente de optimismo, la primera de todas es el avance imparable de la informática, con las grandes posibilidades que ofrecen internet y demás, de cara a la globalización. Lo que también puede contribuir a una administración más eficaz, lejos de los manguitos y balduques de la burocracia del pasado, del “vuelva Vd. mañana”, o de la “Vaya Vd. a otra ventanilla” (Larra y Galdós *dixierunt*).

En cualquier caso, está claro que *no cabe tirar la toalla*: el país se merece el esfuerzo de todos, para mantener el estado de bienestar, con los ajustes inevitables y una mejor gestión. Y hay que dar a los empresarios la confianza y el apoyo que merecen, pues sólo ellos crean empleo y generan crecimiento.⁹² Aún más, como sostiene la escritora Carmen Posadas:

Tal como hacen otros pueblos, hay que utilizar lo que está pasando como revulsivos, para afirmar con convicción que de esta saldremos reforzados. Porque somos un gran país y así lo hemos demostrado en circunstancias históricas más adversas que las de ahora. Por eso, yo hoy me atrevería a ir aún un paso más allá y decir: seamos chauvinistas. No solo porque está plenamente justificado estar orgullosos de lo que somos como españoles

92 De la conferencia del ProF. Ramón Tamames en Cesine, Santander, jueves 8 de noviembre de 2012 sobre “Expectativas de recuperación en la crisis económica en la Eurozona y en España: retos y respuestas”.

sino porque creerse grandes es el primer (y casi obligado) paso para volver a serlo”.⁹³

Todo ello, un tanto en línea con lo que ha manifestado la agencia mundial Morgan Stanley, en marzo de 2013, cuando avanzó la idea de una rápida recuperación de la economía, en la que los españoles “se harían los nuevos alemanes de Europa”.

CAPÍTULO 5

EL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE. ESTECORÉS FRENTE A LEVIATÁN

1. FUNDAMENTOS DE RESPONSABILIDAD ECONÓMICA

En el capítulo 3 de este Informe examinamos cómo se desarrolló la economía española en el periodo paradigmático 1996/2002, con tan importantes cambios en la estructura económica del país, y en su cultura financiera. Por lo cual cabe considerar —y esa es la tesis principal de este Informe— que el Estado de Derecho, con toda su seguridad jurídica y su transparencia, no puede funcionar a menos que también esté en marcha lo que llamamos el *Estado Económico Responsable*, de lo que en 1996-2002 hubo una serie de indicios. Que se trataría de prolongar indefinidamente, mejorando la política económica del que hemos llamado periodo *paradigmático*.

En la actividad económica pública hay que impedir la posibilidad de abusos, derroches y corrupciones; con toda una serie de medidas que obliguen a una transparencia permanente de las actuaciones, que por ello mismo deben ser objeto de evaluación y control. Además, esa nueva situación sería la mejor para entrar, en el caso de Europa, y señaladamente de España, en un proceso de recuperación económica sostenido.

La experiencia de la Eurozona en pro de una mayor unión

Podrá decirse que una aspiración como la expresada es difícil, utópica, y hasta quimérica. Pero la realidad es que los hechos de los últimos tiempos, a partir de la crisis que se inició en 2007, están obligando a adoptar una serie de mallas de seguridad para el entorno económico. Eso es lo que ya está sucediendo ya en la Unión Europea (UE), y sobre todo en la Eurozona, en la que se han promovido rescates de Estados en peligro

93 Carmen Posadas, “Seamos chauvinistas”, ABC, 7.IV.2013.

de bancarrota (Grecia, Portugal, Irlanda y España para la banca). Y a los efectos de sanear la situación,⁹⁴ se creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) en 2010, con la consagración de ese sistema de reserva federal ya de modo permanente a partir del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), desde 2012.

De cara a prevenir nuevas situaciones como las que desencadenaron la crisis que se inició en 2007, en la Eurozona ya está en marcha el proyecto de una Unión Fiscal; con objetivos concretos de cara a los déficit públicos, en la idea de cumplir con la regla de oro del déficit cero en 2020.

Por otra parte, en relación con la grave situación que se creó en la banca, y para prevenir la repetición de tales episodios, la Eurozona resolvió también aborda la creación de una Unión Bancaria Europea, para aplicar reglas comunes a todo el sector financiero (Basilea III); y para gradualmente crear un auténtico Fondo Europeo de Garantía de Depósitos y configurar un Supervisor Único para todo el sector financiero de la Eurozona, con la previsión de que algún día habrá una mutualización de la Deuda Pública de los países de la Eurozona. Lo que junto con la creación de una Secretaría Europea del Tesoro —en caso de vencerse la resistencia de Alemania *et alia*—, permitiría la emisión de los llamados eurobonos.

Pero con todo lo expuesto sobre los avances de la Eurozona para sostener el propio euro, está claro que todavía no existe en ella un mercado financiero único. Como lo demuestra el hecho de los muy distintos tipos de interés que se pagan en los diferentes países: Alemania muy bajos o incluso negativos, en tanto que Italia y España, aún con fuertes primas de riesgo, han de abonar tipos de interés mucho más elevados.

Por otro lado, la política monetaria y financiera europea no impulsa el futuro crecimiento; pues mientras EE.UU. embrida sus cuentas y Japón da la campanada con una avalancha de liquidez, y las potencias emergentes (los BRICS fundamentalmente) refuerzan sus políticas, Europa presenta un panorama claramente depresivo. Hasta el punto de que en Washington D.C., con ocasión de la Asamblea del Fondo Monetario Internacional (FMI) de la primavera de 2013, ya se habló de un mundo a tres velocidades: los emergentes, en la primera; Estados Unidos y países como Suiza o Suecia en la segunda; y por último, las economías europea y nipona en trance de continuar en un mayor o menor estancamiento.

94 Que debería haberse previsto mucho antes, en la época de bonanza, como se planteó por Ramón Tamames, en *Unión Monetaria y Euro. La recta final*, Espasa, Madrid, 1998. Y de manera muy detallada por Otmar Issing en *Der Euro*, Cambridge University Press, 2008.

En el sentido apuntado, la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, ha señalado que Europa no acaba de lograr que la lluvia de liquidez del BCE se traslade a la economía real. En tanto que la propia banca se reestructura con extremada lentitud. Además, el FMI alerta de que dentro de Europa crece la brecha entre sus dos propias velocidades: “La tubería está atascada, estamos viendo una mayor fragmentación financiera. Los cientos de miles de millones gastados en las entidades bancarias, no sacan a la economía del atolladero y, a la debilidad de grandes economías del euro como España e Italia se suman a un incendio pequeño, pero dañino, como el de Chipre y a los temores sobre Eslovenia”. En definitiva, cinco años después de la caída de Lehman Brothers (septiembre de 2008), EE UU experimenta un crecimiento sostenido, apuntado en su demanda interna, mientras Europa no acaba de dar con la tecla para volver a la carrera.⁹⁵

El Estado Económico Responsable

Y llegamos así a la principal tesis del capítulo 5: el Estado de Derecho hay que completarlo con un Estado más impulsor, con lo que vamos a llamar el *Estado Económico Responsable*, acoplándose al *Estado de Derecho. Responsable*, en el doble sentido de que ha de asumir siempre sus funciones con toda garantía de su calidad, y de que en caso de error, ha de responderse por las omisiones o equivocaciones en que se incurrió.

Y a mayor abundamiento aún, está claro que resultará difícil el gobierno de la Unión Monetaria Europea, a menos que se adopten medidas para someter al gasto público a una verdadera disciplina. Lo que comporta —ya con varios procedimientos en marcha— cierta capacidad de censura por parte de las autoridades económicas de la Eurozona respecto de los presupuestos de los 17 países que la forman.

E incluso, puede decirse que en los sucesivos *memorandos de entendimiento* que están produciéndose en la secuencia de los rescates dentro de la Eurozona, ya se configuran recomendaciones muy claras sobre la conveniencia de vigilar ciertas inversiones públicas; para que éstas se ajusten a verdaderos criterios de rentabilidad económica y social.

Además, cabe considerar que en el futuro tendremos una serie de *indicadores de alerta*; relativos no sólo a niveles de empleo, déficit, y endeudamiento de las administraciones públicas —como ahora sucede— sino con un mayor desglose, para conocer, en cualquier momento, el verdadero stress de la situación económica. De modo que resulte factible *prevenir antes que curar*.

95 Amanda Mar, “El FMI enciende la luz roja en Europa”, *El País*, 15.IV.2013

Con todo, la futura política del Estado Económico Responsable, necesita de un repertorio de valores para fundamentar en ellos las políticas a seguir que deben tener una carga filosófica y económica considerables. Y de ahí el elenco de filósofos y economistas que viene a continuación.

Filósofos y economistas: sociedad y organización del Estado

Aparte de algunos autores que ya hemos considerado al referirnos a los orígenes de la soberanía popular como base misma del Estado de Derecho, incluimos ahora un elenco de filósofos y economistas que han dejado su huella en la evolución teórica e histórica sobre qué constituye la sociedad humana y cómo debe organizarse el Estado. En la idea de apreciar una serie de fundamentos para el propio concepto que trataremos de exponer, ulteriormente, como verdadero fundamento del *Estado Económico Responsable*.

1. **Parménides** (nac. 540 a.d.J.C- ?), representó un punto de partida para una nueva manera de filosofar en muchos aspectos, con una posición metafísica radical. En oposición a Heráclito y su «todo fluye», sostuvo, que «todo lo que es, está en reposo», dando a entender así la existencia de un *orden natural* de todas las cosas. Que como luego se vería, se modifica profundamente por las acciones de los humanos.
2. **Sócrates** (470-399 a.d.J.C.), yendo más allá de la ontología de Parménides, introdujo una primera limitación del conocimiento humano: “el más sabio de todos los hombres, es quien sabe que no sabe nada”. Para a continuación subrayar aún más su idea, con lo que podíamos llamar un primer imperativo categórico: «conócete a ti mismo.» En cualquier caso, con el método socrático de preguntas y respuestas—, toda la vida del gran maestro discurrió en el intento de descubrir y valorar los problemas, antes que buscar sus soluciones. Y uno de sus discípulos, Jenofonte, fue el primero en escribir un tratado sobre la crematística de las cosas, *Oikonomikos*, considerada como la primera obra de Economía.
3. **Platón** (429-347 a.d. J.C.), transcriptor, exégeta y continuador de Sócrates, buscó la idea del Supremo Bien “que como el Sol ilumina al mundo por entero, y que se halla más allá del ser, fundamentando la belleza, la inteligencia, y la bondad”. Todo ello en el contexto de un cosmos movido, más que por el azar y la necesidad (Leucipo y Demócrito), por la necesidad y la inteligencia, prevaleciendo la segunda sobre la primera. En cuanto a la organización humana, Platón propuso la organización de la polis —en su diálogo *La República*—, bajo el gobierno de los sabios y la benevolencia del Bien Supremo en forma de Demiurgo.

Se inició así la búsqueda de la convivencia humana, que iniciaría una serie de aportes desde Agustín de Hipona a Kant, pasando por Moro, según se verá.

4. **Aristóteles** (384-322 a. d. J.C.), en continuidad con la visión platónica, vio en la filosofía el instrumento fundamental de la ciencia, subordinando a ella la teología, la teoría del mundo físico, y la doctrina del alma; bases a su vez de sus doctrinas ética y política. Fue el ideal griego de la medida y del saber, con un mundo de pensamiento de reglas muy precisas para la inferencia lógica, pero sin experimentación.
5. **Agustín de Hipona** (354-430) tuvo una vida apasionada y activa, al hilo de las polémicas teológicas de su tiempo, y al lado de los *credibilia* —o “cosas que han de ser objeto de fe”—, buscó las *razones seminales*, o gérmenes de las cosas en su devenir. Entre ellas, las cuestiones relativas al bien y el mal, y a la libertad, que supo enlazar en su obra más organizativa, *La ciudad de Dios*. En lo que fue una visión, neoplatónica, precedentes de Moro y Bacon.
6. **Tomás de Aquino** (1225-1274). Se ha dicho que culminó el movimiento de aristotelización de la filosofía occidental, a partir de los traductores y comentaristas árabes (especialmente Averroes) y judíos (Maimónides), en lo que fue una auténtica resurrección de los clásicos, que no cabe olvidar. Naciendo así el tomismo como una formulación cristiana de la filosofía aristotélica. De la que emergió la escolástica, como expresión medieval altamente formalizada que activaría la réplica de los filósofos ulteriores a partir del renacimiento.
7. **Giordano Bruno** (1548-1600), defendió con exaltación poética la doctrina de la infinitud del universo. Dentro del cual la misión humana del hombre era la entusiasta contemplación de esa infinitud, lo que había de permitir la “comunidad del hombre con los poderes de la Naturaleza”, en una suerte de panteísmo. Todo ello con una visión ya claramente no aristotélica, ni tomista, que llevaría a Bruno a enfrentarse con la Iglesia y a su propia muerte en la pira de la Inquisición.
8. **Tomás Moro** (1478-1535), supuso un gran paso adelante en la concepción del Estado, como defensor de la justicia, el orden y el progreso material y social; en una visión utópica de regulación del trabajo humano, con no más de 36 horas semanales. Así como de ordenación pacífica de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Una visión reflejada en *Utopía* que sentó las bases de toda la futurología ulterior.

9. **Francis Bacon** (1561-1636). Su propósito principal consistió en proporcionar un instrumento sustitutivo del tomista *Organon Aristotélico*. Que a su entender era inadecuado para fundamentar las ciencias, al no servir como método en pro de nuevos descubrimientos. A tal fin, Bacon buscó las *verdades visibles*, en los hechos. Para lo cual consideró al hombre como intérprete de la Naturaleza, proponiendo las artes mecánicas de una nueva filosofía. Y en análoga línea a la de Moro, describió su sociedad ideal en *Nova Atlantis*.
10. **Galileo** (1564-1642), en la estirpe de Bacon, planteó nuevos problemas: la filosofía de la ciencia, y la epistemología, constituyendo la primera expresión de madurez en términos de física moderna al contribuir a la revolución copernicana. Y no sólo para observar, experimentar y oponerse a los aristotélicos, sino también, y sobre todo, para encontrar la razón matemática que fundamenta las relaciones entre los diversos fenómenos. Para llegar a la conclusión de que “la filosofía está escrita en el grandísimo libro continuamente abierto ante nuestros ojos: el universo”. Manifestando, acto seguido, que “no podremos entenderlo si antes no procuramos comprender el idioma en que lo escriben sus caracteres”. En esa búsqueda, Galileo, como Bruno, topó con la Inquisición, pero supo esquivarla para salvar su vida (*Epur si muove*).
11. **Descartes** (1596-1650), representó, *un nuevo nivel* en la filosofía, en la senda de lo que cabe llamar *modernidad*. Sin que su obra se redujese a una metodología crítica con la silogística aristotélica; a partir de la duda metódica, del *cogito ergo sum*. Porque Descartes, vio la base misma de la invención y del descubrimiento, en el camino abierto “a todos los que participan igualmente de la razón y del buen sentido”. En definitiva, con Descartes, el aritotelismo y tomismo quedaron definitivamente atrás.
12. **Spinoza** (1632-1677), con una visión panteísta que le alejó de los saledrines de su tiempo, buscó un planteamiento racional para eliminar todo motivo de error, toda representación confusa y vaga. A partir de lo cual, se convirtió en un defensor de la tolerancia religiosa e ideológica dentro del Estado; cuya misión consiste en dispensar justicia y protección de todos sus miembros, contra las pasiones, y de acuerdo con los dictados racionales. Verdadero precursor del Estado de Derecho, su *Ética* se convirtió en uno de los repertorios más influyentes de cara a una sociedad libre de dogmas y prohibiciones.
13. **Leibniz** (1646-1716), en la praxis de su vida, se esforzó por convencer a Luis XIV, y luego al Zar Pedro el Grande de Rusia, de que era necesario cons-

tituir una alianza de Estados cristianos, abandonando las luchas entre ellos; conectado a tal propósito la unión de todas las Iglesias. Y a parte de impulsar la Matemática filosóficamente, Leibniz se refirió a las ideas centrales de armonía, continuidad y universalidad; como fundamentos de la filosofía y la ciencia moderna, y buscando un lenguaje universal accesible a todos los humanos, capaz de describir las ideas. Leibniz tuvo, pues, una primera visión universalista de la vida y de la filosofía.

14. **Adam Smith** (1723/1790), autor de un primer libro filosófico, “Teoría de los sentimientos morales”, de él pasó a la ciencia económica con “La riqueza de las naciones”. En la que planteó una nueva visión del sistema económico, con un ataque demoledor al mercantilismo, preconizando, frente a los gremios, la división del trabajo; y contra el proteccionismo, el librecambio. Todo ello, en un momento histórico en que se comenzaban a aprovechar las nuevas fuerzas de la revolución industrial —el vapor y el maquinismo—, surgiendo al tiempo las nuevas ideas sobre libertades públicas. En definitiva, las naciones sólo pueden prosperar a través del comercio internacional, con el mínimo posible de intervención del Estado, en el marco metafórico de acción de la de “La mano invisible”. Con Smith surgió, pues, el primer mundialismo económico, como una fase, premonitorio de la actual globalización.
15. **Kant** (1724-1804) exaltó el carácter sagrado del deber, tanto por la estimación que el hombre siente al cumplir con él, como por ser la misma racionalidad de lo moral. Y en su ensayo sobre la paz perpetua (1795), ya considerado en otra parte de este informe Kant propuso el gran imperativo categórico: “no debe haber guerra”. Con una ética en contra de lo que era y es normal en el cinismo de los políticos: “actúa primero y justifícalo después”; “si has hecho algo incorrecto, niégalo”; “divide a tus adversarios, y vencerás”. Y como fuerza para aglutinar las piezas de su pretendido Estado mundial, Kant se refirió al “espíritu del comercio, que no puede coexistir con el de la guerra”. En línea, pues, con las ideas modernas de integración económica.
16. **Hegel** (1770-1831), situado en la confluencia de las corrientes del idealismo trascendental y del romanticismo, rechazó decididamente la idea del Absoluto para explicar cualquier cosa. Según Hegel, la ciencia, es esencialmente sistemática, y consiste en una sucesión de nociones que se derivan unas de otras de modo necesario. Y por ello mismo, la única forma de verdad es la que se basa en “el sistema científico”, que utiliza el método dialéctico: tesis-antítesis-síntesis. Toda una anticipación de la dialéctica de los ulteriores hegelianos de izquierda (Marx y Engels entre ellos).

17. Con **Marx** (1818-1883), el triple pensador de Tréveris (filósofo, sociólogo, y economista), surgió un nuevo marco, descriptivo, interpretativo, y prospectivo de la sociedad capitalista, enunciado inicialmente, en el *Manifiesto* escrito conjuntamente con Engels. Con una visión de materialismo histórico, de sucesión de lucha de clases (burguesía/proletariado), guerra civil, y revolución, para el cambio del capitalismo al socialismo. Y con un concepto instrumental de *estructura económica*, como conjunto de relaciones de producción y de cambio, asentadas sobre una infraestructura (medio ambiente), y organizada por una superestructura de instituciones de las que emana una ideología determinada; que trata de imponerse para mantener el orden existente. Después de Marx, ya nada sería igual, y desde él, los partidos de izquierda y los sindicatos de clase presionarían para el cambio estructural de la sociedad, del capitalismo manchesteriano de Smith, al socialismo, y ya con la social democracia, a la Economía mixta y el estado de bienestar.
18. **Max Weber** (1864-1920) y **Habermas** (1929-) también contribuyeron de manera sustancial, desde la Alemania de Marx y Engels. a las cuestiones de la organización económica y política. En ese sentido, Max Weber contribuyó al mito de la racionalidad de la sociedad moderna, al creer que el aparato legal, la burocracia estatal y la lógica de los mercados generaban una institucionalización de lo razonable, que orientaba a los individuos a perseguir los mejores fines. En tanto que Habermas acuñó el término «racionalidad de la acción», en sentido parecido al weberiano, pero advirtiendo de los riesgos que se generan cuando hay una disociación entre los ideales que se proclaman y las políticas que se llevan a la práctica. De modo que cuando esa distancia se hace insalvable, el poder recurre a la propaganda, la fiesta o el espectáculo, para distraer a los ciudadanos del abismo que se ha creado entre la retórica política y los resultados de la acción,⁹⁶ una percepción hoy con plena vigencia.
19. **Keynes** (1883-1946), es lo más que el capitalismo formalizado pudo aceptar para su reforma, frente a las posiciones revolucionarias del marxismo. En ese sentido, Keynes preconizó la búsqueda del pleno empleo a través de políticas de Estado; que han de intervenir para que la economía se recupere de la depresión, desplegando acciones en torno al multiplicador de inversiones (con capital público para incentivar la inversión privada), y con el complemento del acelerador de inversiones (de los empresarios que invierten ante la tendencia de aumento el consumo). Todo ello, con el prerrequisito de defender un nivel adecuado de

96 Pedro G. Cuartango, "Reivindicación de la política", *El Mundo*, 15.IV.2013.

la demanda agregada —vía seguro de paro y otras medidas del Estado de bienestar—, contribuyendo así, no solamente al pleno empleo sino también a la redistribución de riqueza y renta. Ningún defensor mayor, pues del capitalismo que Keynes, a través de la reforma profunda que propuso, y que sigue siendo objeto de debate entre neokeynesianos y neoliberales.

20. **Friedman** (1912-2006) y el **Consenso de Washington**. Con el autor y el texto citados, se completa la eterna dialéctica filosófica, la antítesis de J.M. Keynes, y desde la Escuela de Chicago supo plantear lo que en las postrimerías del siglo XX, tras la caída del Muro de Berlín (1989) se llamaría al *pensamiento único*. Por la desaparición del enfrentamiento bipolar marxismo / neocapitalismo, aprovechando la tendencia al declive del keynesianismo. Ideas que se formalizaron entre las décadas de 1980 y 1990, surgiendo así el Consenso de Washington como síntesis (formulada por el economista inglés Richardson), en los siguientes términos:

- *Disciplina presupuestaria*. Elemento esencial en los programas negociados por el FMI con los Estados miembros que le solicitan préstamos.
- *Reforma fiscal*. El mejor método para remediar el déficit presupuestario, salvo que se recurra a la reducción del gasto público.
- *Tipos de interés*. Deben estar en función de dos principios fundamentales: han de fijarse según el mercado, para de ese modo evitar una asignación inadecuada de los recursos; y al tiempo, deben ser positivos en términos reales, para así incrementar el ahorro y desincentivar las evasiones de capitales.
- *Tipos de cambios*. Han de establecerse igualmente por las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado.
- *Liberalización comercial*. El acceso a las importaciones de factores de producción a precios competitivos resulta fundamental para promover las exportaciones; alternativamente, el proteccionismo de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera crea toda clase de distorsiones altamente costosas.
- *Plena apertura para favorecer la inversión extranjera directa* (IED), desde el punto y hora en que no sólo aporta capital, sino también tecnología y experiencia. Lo cual contribuye a mejorar la producción de los bienes necesarios para el mercado nacional y destinados a la exportación.

- *Política de privatizaciones.* Ayudar a disminuir la presión sobre los presupuestos del gobierno, tanto a corto plazo —gracias a los ingresos que se generan con la venta de las empresas—, como a largo plazo, desde el punto y hora en que el gobierno no ha de financiar nuevas inversiones ni cubrir números rojos.
- *Política desreguladora.* La máxima libertad económica —precios, movilidad de factores, etc.— estimula la competencia frente a las economías intervenidas.
- *Derechos de propiedad.* Deben estar clara y firmemente delimitados, habiendo de garantizarse con el funcionamiento eficiente del sistema legal y judicial.
- *Principios de democracia y libertad.* Ha de darse prioridad a los derechos individuales frente a los colectivos. De otra manera, por criterios sociales mal entendidos, puede suceder que el funcionamiento de la sociedad en su conjunto se vea deteriorado.

En sucesivas ocasiones, se ha vituperado el *Consenso de Washington*, pero no cabe duda de que dentro de él hay muchos de los elementos de lo que llamaremos el “Estado económico responsable”, siempre que sus contenidos sean hechos con una visión favorable al cambio y a la redistribución de riqueza y renta, y no como un catecismo para mantener un orden conservador y estático.

21. **Galbraith** (1908-2006), representa, con su institucionalismo, una postura intermedia: no neoliberal, próxima al keynesianismo, y desde una visión estructural de los países industriales avanzados; como *sociedades opulentas* organizadas estructuralmente al estilo del nuevo Estado industrial (NEI), con corporaciones multinacionales gobernadas por complejas tecnoestructuras. Y con una visión del mundo en el que el mayor negocio de los ricos, sería la lucha para acabar con la pobreza de masas. Todo ello, además, con poderes compensadores frente a las tendencias mono u oligopolísticas, desarrollando el protagonismo de las organizaciones de tipo sindical, cooperativo, y de la sociedad civil.
22. **Bruntland** (1939-)/Lovelock (1919-): sostenibilidad y Gaia. Y como punto final del elenco de filósofos y economistas que hemos *puesto en fila* aquí, hemos de incluir a los principales contribuidores al concepto de *desarrollo sostenible*; como conciliación de la demografía y la tecnología humanas con la naturaleza, con el medio ambiente. En ese sentido,

la Comisión Brundtland definió en 1987 la sostenibilidad; objeto luego de amplio tratamiento en la Cumbre de la Tierra, en Río-92. A lo que se agregó posteriormente la *hipótesis Gaia de Lovelock*; como planteamiento de la Tierra como planeta autorregulado; que podría castigar a sus habitantes en caso de seguir estos con toda clase de abusos contra el medio. Ideas, ambas, que han de incorporarse necesariamente a la organización del sistema productivo, a efectos del mejor aprovechamiento de los recursos naturales (tierra, aire, agua) y de la gestión de todo el sistema económico.

Consenso Filosófico sobre la convivencia humana

La anterior filogenia filosófica pone de relieve que la humanidad se enfrenta continuamente a retos inmensos, que ponen en riesgo la vida, la libertad, la convivencia y la supervivencia misma de millones de seres humanos; y desde hace no tanto tiempo, el propio Estado de Derecho. Pero vistas esas grandes tendencias, cabe decir que hoy carecemos de una “razón común” que nos permita afrontar los grandes desafíos, en una globalización *de facto*, pero todavía no *de iure* en muchos aspectos. Por eso, hemos de repensar la relación entre *ethos*, *polis* y *kosmos*, para adecuarlas a las condiciones de una sociedad global cada vez más compleja, interdependiente e incierta.

En resumen, necesitamos renovar profundamente el ejercicio del pensamiento. Por eso, lejos de ser un oficio anticuado e inútil, la filosofía tiene ante sí una gran tarea y una gran responsabilidad: ayudar a reconstruir la *razón común*, para que la humanidad viviente, entretejida ya en una sola sociedad planetaria, se haga cargo de su pasado múltiple y se enfrente al porvenir con una actitud reflexiva y cooperativa.⁹⁷ Por eso mismo, a partir del recorrido de nuestros filósofos y economistas, hemos preparado lo que podría ser un *Consenso filosófico sobre la convivencia humana*:

- El orden natural no es perfecto ni permanente, y está influido por la acción del hombre (Parménides).
- Y para conocer ese orden, nada mejor que el conócete a ti mismo, aplicable también a las entidades colectivas y señaladamente a los Estados (Sócrates).
- Todo lo cual será más fácil con un gobierno de la polis –y por extensión de las demás organizaciones— asignado a los más sabios (Platón).

97 Antonio Campillo, “La crisis del pensamiento occidental”, *El País*, 13.IV.2013.

- Sabios que no pueden olvidar la idea de que la política necesariamente debe ir ligada a la Ética (Aristóteles).
- Eso sería factible en la Ciudad de Dios, pero hasta llegar a ella, es necesario tener en cuenta las razones seminales en la convivencia humana (Agustín de Hipona).
- Por lo demás, en la vida social no cabe olvidar la sabiduría de los clásicos y su moral cristianizada, en una visión cósmica o no (Tomás de Aquino).
- Y también en esa misma vida social, el hombre debe entrar en comunión con la naturaleza, hoy el medio ambiente (Giordano Bruno).
- Sin perder nunca la necesaria visión utópica para pensar a medio y largo plazo (Tomás Moro).
- Y para mejorar esa visión, se hace necesario buscar las verdades visibles fundamentándolas en los hechos (Bacon).
- Sin perder de vista el gran libro abierto del Universo, que es necesario entender y estudiar (Galileo).
- Como tampoco cabe perder el sentido crítico y de la duda metódica al abordar cualquier problema (Descartes).
- Y hacer todo eso con un nuevo enfoque del Estado, que defienda a su gente de la intolerancia (Spinoza).
- En un contexto universal en busca de la paz (Leibniz).
- Una primera visión universalista que debe extenderse a lo económico para buscar en el librecambio la verdadera riqueza de las naciones (Smith).
- Y de esa manera, la relación económica cada vez más estrecha entre las naciones, hará posible la paz perpetua (Kant).
- Recordando que en ese iter, siempre hay lucha de contrarios y funciona el método dialéctico de tesis-antítesis-síntesis (Hegel).
- Sin que en la dialéctica histórica quepa soslayar el enfrentamiento entre clases sociales, en busca del cambio revolucionario a un nuevo sistema económico (Marx y Engels).

- Un cambio que no es fácil derivar por la pretensión de una vía de la reforma, siendo esta segunda tan necesaria como la primera (Max Weber y Habermas).
- Debiendo subrayarse que en la vía intermedia (revolución/reforma), el objetivo del pleno empleo y la redistribución de riqueza y renta debe ser siempre una meta del Gobierno (Keynes).
- Si bien es verdad que el intervencionismo no puede ahogar las iniciativas de las empresas y el dinamismo del sistema económico (Friedman).
- Si bien ha de prevalecer el objetivo de equilibrio intervención desregulación, en el que necesariamente hay que poner fin a la pobreza de masas (Galbraith).
- Y sobre todo, en la configuración del nuevo marco político y económico, será preciso tener en cuenta los condicionamientos ineludibles para preservar la biosfera con criterios ecológicos (Brundtland/Lovelock).

En definitiva, de los 22 casos de filósofos y economistas que hemos registrado en nuestro recorrido, se deriva una *senda de perfección*, de organización cada vez más democrática, racional y sostenible de la sociedad humana.

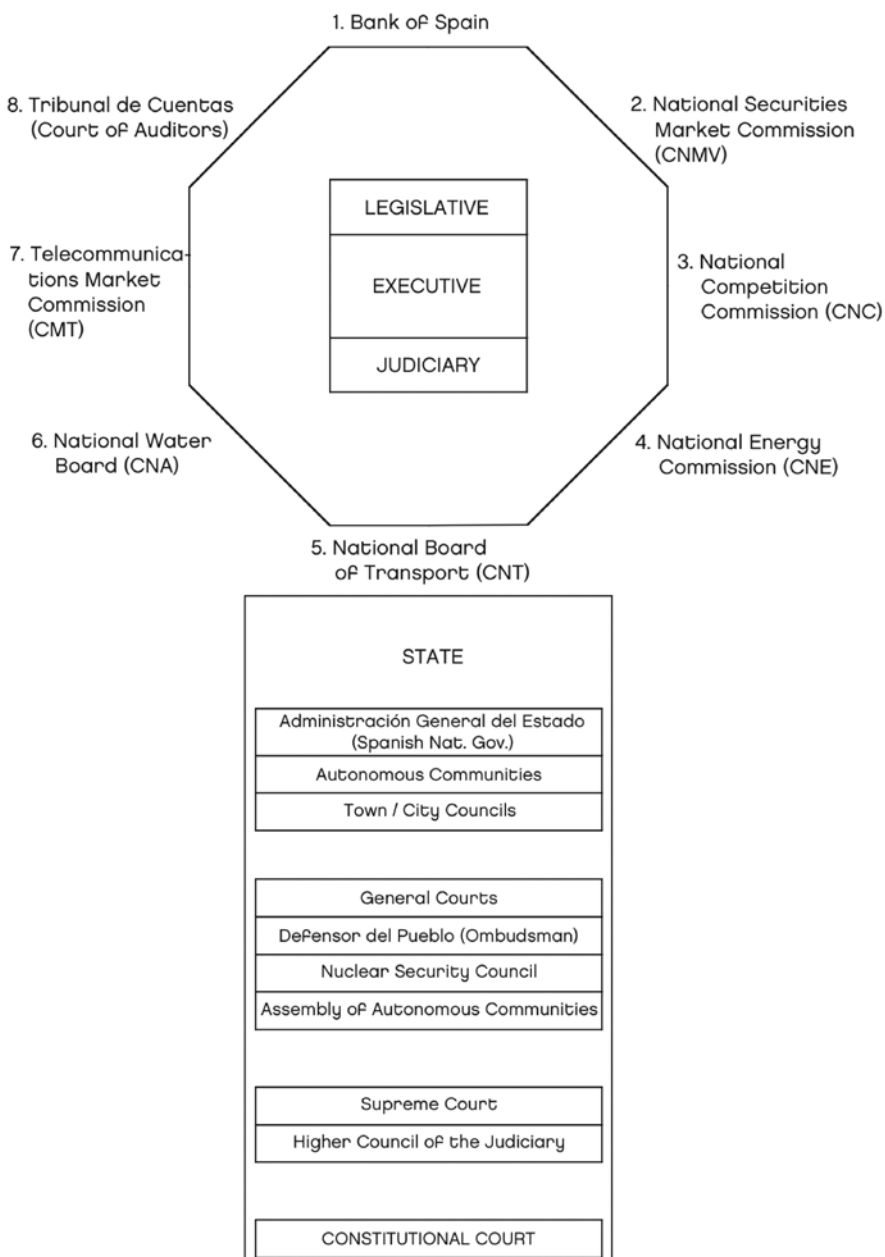
2. EL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE

Tras lo comentado sobre los avances de la UE, y el consenso filosófico que hemos esbozado, entramos en el detalle de lo que podría significar el *Estado Económico Responsable*. Y para empezar subrayemos que esa idea, aplicada a España, la concebimos como un todo, con sus diversas piezas componentes, que han de estar coordinadas entre sí; a cuyos efectos, presentamos un esquema (figura 1) con dos piezas relacionadas. La primera del entorno del Estado, formado por una constelación de ocho agencias reguladoras y/o supervisoras.

El segundo bloque de la figura expresa el detalle del propio Estado, apareciendo entonces los tres poderes que desde Montesquieu se conciben: legislativo, ejecutivo y judicial. Los mismos que se desglosan con sus diversas piezas. Debiendo destacarse un cuarto poder, por así decirlo: el Tribunal Constitucional, que no forma parte de la jurisdicción global de la Justicia, y que es independiente también del Parlamento, sin que pueda constituir, como tantas veces se ha dicho, una tercera cámara. Es el

guardián de los principios y de la propia aplicación de la Constitución, en muchos casos criticado por la formación que tiene de origen partidista en la elección de sus miembros en las Cortes Generales.

Figure 1. THE RESPONSIBLE ECONOMIC STATE



En cuanto a las agencias reguladoras y/o de supervisión, configuran el marco de referencia para la actividad del Estado, cuya expresión más directa, el Gobierno, debe actuar con decisión; con sus propios resortes, pero siempre escuchando la voz de las agencias antes referidas, a fin de asegurar su imparcialidad frente a los ciudadanos, y la rectitud de sus soluciones. Son (s.e.u.o.) las siguientes:

- *Banco de España*, para las cuestiones monetarias y bancarias.
- *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, para la regulación y supervisión de las bolsas en que cotizan las principales sociedades.
- *Comisión Nacional de la Competencia*, para dirimir las cuestiones relativas al funcionamiento de los mercados, en términos de libro concurrencia, sin monopolios ni formaciones oligopolísticas.
- *Comisión Nacional de la Energía*, a efectos de regular lo relativo a las fuentes energéticas, su aprovechamiento, transporte y distribución.
- *Consejo Nacional de Transportes*, con funciones de regulación y supervisión de sus diversos modos y redes.
- *Consejo Nacional del Agua*, para arbitrar soluciones a los problemas de las diferentes cuencas hidrográficas, incluidas aquellas en las que participan dos o más CC.AA., así como los temas de transporte y distribución para los distintos consumos.
- *Comisión del Mercado de Telecomunicaciones* para un sector vital de importancia creciente por el desarrollo de las TICs.
- *Tribunal de Cuentas*, que tiene a su cargo el control del buen hacer en la aplicación de los presupuestos de todas las Administraciones Públicas.
- *Autoridad fiscal* (de previsible creación en 2013), con vistas a garantizar la buena coordinación entre las distintas áreas de fiscalidad del Estado, Administración General, CC.AA. y Ayuntamientos.

El problema de esta configuración de las mencionadas agencias del Estado, radica en que algunos de los tales cuerpos reguladores y supervisores, carecen de suficiente capacidad para acometer las funciones que tienen encomendadas; produciéndose también una serie de casos situaciones de parcialidad manifiesta, por la composición política de tales órganos, todo lo cual genera anomalías y distorsión. Por consiguiente, está claro que en

un *Estado Económico Responsable*, es fundamental la configuración de las agencias referidas con carácter absolutamente independiente y de máxima imparcialidad y eficiencia, tema al que se dedica la siguiente sección.

3. AGENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN ECONÓMICAS

Nos referiremos a un total de diez agencias u organismos asimilables; los que figuran en el gráfico 1, incorporando además la todavía no existente Autoridad Fiscal.

Banco de España

El Banco de España es el organismo del Estado español que actúa como banco central y supervisor del sistema bancario español. Su actividad está regulada por la Ley de Autonomía del Banco de España. Además parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y está sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y a los Estatutos del SEBC. Desde el 1 de enero de 1999, el Banco de España participa en el desarrollo de las siguientes funciones básicas atribuidas al Sistema Europeo de Bancos Centrales:

- Definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro, con el objeto de mantener la estabilidad de precios en el conjunto de dicha zona.
- Realizar las operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 111 del Tratado de la Unión Europea.
- Poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas del Estado.
- Promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago en la zona del euro.
- Emitir los billetes de curso legal.
- Las demás funciones que se deriven de su condición de parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Y según haremos con todas las agencias a estudiar, después de la exposición de sus principales rasgos y funciones, sigue un breve balance crítico del Banco de España, con algunas recomendaciones.

En todas las funciones mencionadas, el Banco de España ha tenido una ejecutoria muy discutible durante los años de la

crisis que se inició en 2007. Lo cual exige una nueva orientación de la entidad, velando más por los intereses de los usuarios del banco, que se ven en situaciones de trato inequitativo, con verdadera explotación; abusivo como se dice por la Comisión Europea. Como sucede con los préstamos hipotecarios, con suelos de interés mínimo, por lo que el Euribor deja de ser una verdadera referencia. O como ocurre también con directivos imputados e incluso condenados de la banca; que siguen en activo, sin excluirlos el Banco de España, que toleró en su momento crecimientos de crédito que llegaron a ser cinco y seis veces la expansión del PIB; en lo que fue el más peligroso credit bang, que llevó a la doble burbuja financiera e inmobiliaria con las consecuencias conocidas tras su estallido en 2008 que se ven en situaciones de trato. Y dentro de esa tónica, ha de recordarse el triste papel del Banco de España en toda la pésima conducta de los directivos de cajas de ahorro.

Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)

La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) es un organismo dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad, fundado en 1988, encargado de la supervisión de los mercados de valores en España. Su objetivo es velar por la transparencia de estos mercados y la correcta formación de precios en los mismos, así como la protección de los inversores. En el ejercicio de estas competencias recibe un importante volumen de información, gran parte de la cual está contenida en sus registros oficiales y es de carácter público. La acción de la CNMV como órgano de control se centra principalmente sobre:

- las sociedades que emiten valores para ser colocados de forma pública en el mercado primario.
- Los mercados secundarios de valores
- las empresas que prestan servicios de inversión y las instituciones de inversión colectiva

Sobre ellos la Comisión ejerce una supervisión de carácter prudencial buscando garantizar la seguridad de sus transacciones y la solvencia del sistema. También a través de la Agencia Nacional de Codificación de Valores, asigna el Código ISIN con validez internacional a todas las emisiones de valores que se realizan en España.

La actividad internacional de la CNMV se centra en su participación tanto en las instituciones que agrupan a los reguladores y supervisores de valores –Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) y el Comité Europeo de Reguladores de Valores (CESR)– como en aquellos grupos de trabajo con un componente intersectorial, JOINT FORUM y 3L3— que agrupan los sectores de banca, valores y seguros en el ámbito mundial y europeo, respectivamente.

Sobre la CNMV, hay muchas y continuas críticas. Fundamentalmente por la falta de rigor en el seguimiento de toda una serie de operaciones de control; o por la aceptación benevolente de presentaciones de cuentas que después se revelan defectuosas en muchos aspectos. A lo que se une la aceptación de productos financieros que luego se revelan como altamente peligrosos para el público en general, y sobre todo para los ahorradores menos versados en cuestiones económicas, como sucedió con las denominadas preferentes. Así como por la proliferación de chiringuitos y pirámides sin controlar. Por consiguiente, está claro que la transparencia debería llegar a la CNMV con tanta o más fuerza que en cualquier otra agencia del Estado.

Comisión Nacional de la Competencia

La Comisión Nacional de la Competencia (CNC), es un órgano del sistema español de defensa de la competencia, establecido por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). Hasta el 2007 llamado Tribunal de Defensa de la Competencia se encarga de preservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados en el ámbito nacional.

La institución es independiente del Gobierno, que integra a los antiguos Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia y ejerce sus funciones en el ámbito de todo el territorio español y en relación con todos los mercados o sectores productivos de la economía. Fundamentalmente son tres los pilares en los que se basa la actuación de la Comisión Nacional de la Competencia: a) la persecución de las conductas anticompetitivas, b) el control de las operaciones de concentración económica y c) la promoción de la competencia.

Mediante el control de las operaciones de concentración económica la CNC puede prohibir o condicionar determinadas operaciones de fusión o adquisición de empresas que supongan una alteración de la estructura de los mercados contraria al mantenimiento de una competencia efectiva. La notificación a la Comisión Nacional de la Com-

petencia de las operaciones de concentración es obligatoria cuando se superan ciertos umbrales en términos de cuotas de mercado o volumen de ventas.⁹⁸

Por lo demás, debe puntualizarse que el Banco Mundial, en su informe anual Doing Business, clasifica a los países en función de las facilidades que ofrecen para hacer negocios. Un ranking en el que España no sale bien parado sobre todo por la maraña de normativas autonómicas que atrapan y desaniman a las empresas a invertir. Ante lo cual, el Gobierno prometió en 2012 la elaboración de una ley de unidad de mercado, que recibió un importante espaldarazo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), al valorarse positivamente la iniciativa “como garante último de la unidad de mercado para la eficacia del sistema”. Se trataría de crear una Comisión Nacional de los Mercados y Competencia (CNMC), en la que se integraría la CNC. Con la potestad de impugnar las disposiciones y actuaciones públicas contrarias a la unidad de mercado; bien de oficio o tras la pertinente denuncia de algún operador afectado.⁹⁹

Pero naturalmente, no cabe repasar las funciones del CNC y olvidarse a los tribunales autonómicos de defensa de la competencia que fueron creándose a partir del año 2002, en el marco de la Ley 1/2002 de Coordinación de las competencias del Estado y las CC.AA. en la materia, comenzando por Cataluña. Pudiendo decirse que su experiencia ha sido poco lucida, al caerse en un verdadero atasco administrativo y de ineficiencia; acumulándose gran número de expedientes sin resolver (149); según los datos publicados el 15.IV.13 por la Comisión Nacional de la Competencia en uno de sus informes de supervisión.

Esa situación llevó a que algunas regiones –como Madrid y Castilla La Mancha– a optar, a finales de 2012 y dentro de la política de austeridad, por clausurar sus respectivos tribunales, devolviendo sus competencias a la CNC; el organismo central continúa batiendo récords en resolución de expedientes. En 2012 la CNC impuso multas por 242 millones de euros por conductas prohibidas.¹⁰⁰

La CNC no parece tener insuficiente capilaridad observatoria para detectar lo que realmente sucede en la actividad eco-

98 Presidencia del Gobierno de España, *La Moncloa.es* (http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2011/reFc20110916.htm)

99 R. L. Vargas, “Espaldarazo para que la Futura CNMC sea garante de la unidad de mercado”, *La Razón*, 17.IV.2013.

100 Víctor Martínez, “Atasco en los tribunales de competencia”, *El Mundo*, 16.IV.2013.

nómica en España, donde puede haber toda clase de pactos colusorios insuficientemente investigados. Además, se manifiesta una actividad, estimada como excesivamente complaciente, respecto de los grandes mercados oligopolísticos de la energía, y fundamentalmente de la electricidad y los carburantes líquidos. Debiendo ponerse de relieve también la resistencia que se manifiesta con frecuencia a aceptar fusiones de empresas que podrían ser importantes para dar mayor competitividad a la economía española en general; al temer un exceso de poder dimensiones económicas referidas al mercado español; y no al europeo o mundial que son ya los en verdad relevantes en la hora actual de la globalización. Tal como sucedió con el rechazo de la absorción de Orizonia por Globalia en 2013, que condujo a la virtual desaparición de la primera.

Comisión Nacional de la Energía

La Comisión Nacional de Energía de España es el ente regulador de los sistemas energéticos, creado por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos, y desarrollado por el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, que aprobó su Reglamento. Sus objetivos son velar por la competencia efectiva en los sistemas energéticos y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento, en beneficio de todos los sujetos que operan en dichos sistemas y de los consumidores. A estos efectos se entiende por sistemas energéticos el mercado eléctrico, así como los mercados de hidrocarburos tanto líquidos como gaseosos (gas natural, petróleo...)¹⁰¹

En el caso de la Comisión Nacional de la Energía, cabe decir que, habiendo tenido la posibilidad de haber contribuido a una revisión a fondo del sistema energético nacional, no ha sido capaz de hacerlo en los últimos años. Haciendo posible así, la creación de la astronómica excrecencia del llamado déficit de tarifa por un importe que en 2013 llega a casi 30.000 millones de euros; considerado como deuda del Estado con las compañías por no establecerse tarifas a niveles que teóricamente, no cubrirían los costes. Por lo demás, hay insuficiente claridad sobre lo que pueden representar las energías alternativas en el déficit de tarifa, y a la postre en su propio y promisorio desarrollo futuro; indispensable para reducir el déficit energético nacional, así como para combatir el calentamiento global y el cambio climático.

101 <http://es.wikipedia.org>. Últimos informes de la CNE en <http://www.cne.es/cne/publicaciones>

Consejo Nacional del Transporte

El Consejo Nacional de Transportes Terrestres es un órgano superior de la Administración, para asesoramiento, consulta y debate sectorial en asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes. Su cometido viene determinado por la elaboración de los pertinentes informes preceptivos en todos aquellos asuntos y cuestiones que se encuentran previstos, tanto en la Ley 30/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, de creación del mismo, como en su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, así como en todos aquellos en que el Gobierno o por el Ministro de Fomento lo estimen conveniente.

El Consejo Nacional del Transporte está muy influido por el Ministerio de Fomento, y en el que existe una tendencia a dar completamente perfilado el sistema nacional de transporte, que podría ser objeto, sin embargo, de numerosas innovaciones para darle muchas más fluidez y menor coste.

En ese sentido, la política seguida con el AVE –apreciando su alto valor vertebrador de España— revela improvisaciones en cuanto a comprometer líneas que nunca serán ni lejanamente rentables. Como también se evidencia una falta muy grave de asignación de recursos al transporte de carga; incluido en el dorsal mediterráneo Algeciras-Port Bou, en el que la privatización podría tener una presencia muy importante. En el caso de los puertos, la falta de transparencia es muy aguda, y en los aeropuertos, AENA dispone enteramente del mercado a sus anchas; con toda suerte de ineficiencias y caracteres monopolísticos, como reiteradamente se manifiesta con el tema de los controladores aéreos.

National Water Board

Según datos recopilados por el Foro Económico Mundial, para el año 2025 más de un tercio de la población del planeta, 3.000 millones de personas, vivirán en zonas con escasez de agua, entonces se necesitará un 40% más de agua solo para poder mantener el mismo ritmo de consumo que el crecimiento económico.¹⁰² Lo que da una primera idea de la importancia del tema del agua, que en España tiene su propio órgano global en el Consejo Nacional del Agua, regulado por el Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto.

102 Thiago Ferrer, 'Presente y Futuro(s) del agua potable', El País, 14.IV.2013.

La Presidencia del Consejo Nacional del Agua corresponde al titular del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Forman parte del Consejo la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, los Entres Locales a través de la asociación del ámbito estatal con mayor implantación, los Organismos de Cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal, así como las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objetivo esté constituido por la defensa de los intereses ambientales. Informar preceptivamente sobre:

- El proyecto de Plan Hidrológico Nacional.
- Los Planes Hidrológicos de Cuenca.
- Los proyectos de las disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional relativas a la protección de las aguas y a la ordenación del DPH.
- Los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio, antes de su aprobación por el Gobierno.
- Las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca en relación con el aprovechamiento de recursos hídricos y demás bienes del DPH.
- Las cuestiones relacionadas con el DPH que pudieran serle consultadas por el Gobierno o por los órganos ejecutivos superiores de las comunidades autónomas.

Podrá proponer a la Administración y organismos públicos las líneas de estudio e investigación para el desarrollo de las innovaciones técnicas en lo que se refiere a obtención, empleo, conservación, recuperación, tratamiento integral y economía del agua.

El Consejo Nacional del Agua es un órgano que podría ser decisivo para estructurar de forma más adecuada los recursos hidráulicos del país, que no están racionalmente aprovechados como el actual sistema de embalses. Con insuficiente capacidad de racionalización de las decisiones políticas, como fue el caso del abandono, en 2005, del Plan Hidrológico Nacional, que preveía el trasvase del Ebro;

ya iniciado con gran aporte de fondos europeos –perdidos para siempre— que fue sustituido por un absurdo Plan Aqua de construcción de depuradoras luego escasamente utilizadas. Como también se aprecia una inadecuada gestión a en cuanto a lo que podría ser un régimen de tarifas más sofisticado para los diferentes consumos. A lo que se une un debate de fondo, con mucho ruido, entre diversas CC.AA. en relación con cuencas hidrográficas en que participen dos o más de ellas. Sin dejar en el olvido la falta de presencia en una serie de decisiones de adjudicaciones o privatizaciones oficiales, que deberían ser informadas en pos de una responsabilidad de las autoridades del Gobierno o autonómicas.

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)

Es la Autoridad Nacional de Regulación (ANR) del sector de las telecomunicaciones en España. Fue creada en 1996, durante el proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones, como Organismo Público regulador independiente de los mercados nacionales de comunicaciones electrónicas. Su sede se encuentra actualmente en Barcelona. Tiene varios objetivos principales:

- Establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores del mercado de las telecomunicaciones.
- Fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora.
- Resolución de los conflictos entre operadores.
- Ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los operadores.

Las funciones inicialmente atribuidas a la entidad se originaron gracias al Real Decreto-Ley 6/1996 de 7 de junio, que fue convalidado mediante la Ley 12/1997 de 24 de abril. Esta ley fue derogada al entrar en vigor la vigente Ley 32/2003 de 3 de noviembre, en cuyo artículo 48 se establece el régimen jurídico, patrimonial y presupuestario de la Comisión. Así, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es un Organismo Público dotado de personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada así como de

patrimonio propio, independiente del patrimonio del Estado (artículos 48.1 y 48.13 de la Ley 32/2003, respectivamente).¹⁰³

La CMT tiene un gran futuro por delante, puesto que el área de actividad de las TICs, que no tiene límites previsibles. Por ello mismo, su actividad debería ser potenciada al máximo, planteando además conseguir los menores costes para los usuarios del sistema, que en muchas ocasiones se han visto coartados por las decisiones de las grandes telecos. Y entre ellos fundamentalmente Telefónica, por su carácter de previo monopolio que sigue siendo importante carrier para muchas actividades de las demás telecos. Un contexto en el cual las grandes compañías de telefonía fija y móvil mantiene comportamientos contrarios a la libre decisión de los usuarios de cambiar de operador. Por lo demás, las tarifas ofrecidas no siempre se aplican, habiendo muchos casos de inobservancia e incumplimientos abusivos.

El Defensor del Pueblo

Es una figura institucional española que deriva de la figura sueca Ombudsman (comisionado o representante), y encargada de velar por el respeto de los derechos que el Título I (aunque en la práctica se extiende a todos los derechos constitucionales) que la Constitución de 1978 otorga al ciudadano, pudiendo inclusive para ello supervisar la actividad de la Administración.

La Constitución de 1978 dice en su artículo 54: «Una Ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

Regulado por la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, da su definición el art. 1: «es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley».

¹⁰³ <http://es.wikipedia.org>, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España.

Es una institución sin competencias ejecutivas, por tanto su fuerza es más bien persuasiva y política debido a sus informes a las Cortes Generales, los cuales no tienen carácter vinculante, sino meramente informativo y de recomendación.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo pueden iniciarse de oficio o a instancia de cualquier persona natural o jurídica que invoque un «interés legítimo», presentando una queja o solicitud personalmente en la oficina del Defensor, por correo postal, fax o a través de Internet. Dichas personas pueden ser «cualquier ciudadano español o extranjero», «independientemente de su edad o de su situación legal en España», y pueden realizar la queja tanto de manera individual como colectiva.

Conforme se ha ido desarrollando el Estado democrático y social, las Comunidades Autónomas han ido creando figuras análogas al Defensor del Pueblo cuyo ámbito de actuación se circunscribe a la Comunidad Autónoma; y siempre con la obligación, que no siempre se cumple, de cooperar y coordinarse con el Defensor del Pueblo español en sus investigaciones dado que éste puede solicitar su colaboración.¹⁰⁴

El Defensor del Pueblo, más organismo del Estado que no agencia, trata gran número de temas que, en su inmensa mayoría, acaban en la nada más absoluta; en términos de eficacia en cuanto a las reclamaciones de los ciudadanos. Y su informe anual ante el Congreso de los Diputados pasa por ser, muchos años, un mero trámite sin más relevancia. Debiendo destacarse también, que la labor del Defensor —y del que existe a escala de toda la UE— desmerece por la proliferación de defensores en prácticamente las diecisiete CC.AA.; que solapan su actividad con el nivel estatal, creándose así una costosa y muy poco útil burocracia. Una revisión a fondo de la institución —y para qué hablar de las correspondientes a las autonomías—, parece, pues, de todo punto indispensable.

Consejo de Seguridad Nuclear

El Consejo de seguridad nuclear (CSN) es la institución española independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como fin primordial velar por la seguridad nuclear y la protección radiológica de las personas y del medio ambiente. Su estructura, funciones, competencias y organización fueron

104 25 aniversario del defensor del pueblo español (www.defensordelpueblo.es)

ampliamente modificadas en octubre de 2007 con la reforma de su Ley de Creación. Aporta también los datos operativos de las centrales nucleares situadas en territorio español, informando del modo de operación, potencia térmica, potencia eléctrica, presión primaria, temperatura primaria, concentración de Boro-10 de los reactores nucleares, entre otros.

En la actualidad el CSN es un organismo colegiado formado por un presidente, un vicepresidente y tres consejeros, cuya permanencia está limitada a un máximo de dos mandatos de seis años cada uno. Antes de su elección, todos ellos deben pasar un trámite de aceptación ante la comisión competente del Congreso de los Diputados. El Consejo está asistido en su trabajo por una Secretaría General, de la que dependen los órganos de trabajo técnicos, administrativos y jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus fines. En total, el CSN cuenta con una plantilla de más de 450 trabajadores, con un 62,12% de personal técnico, especializados en seguridad nuclear y protección radiológica.

El Consejo de Seguridad Nuclear está de manera permanente bajo la crítica de las asociaciones ecologistas, por lo que se estima es una actitud benevolente en relación con las compañías eléctricas; al no vigilarlas lo necesario, o incluso contribuir, de alguna manera, a encubrir deficiencias de funcionamiento. Por otro lado, el CEN no tiene una política a largo plazo de modernización de las centrales y de revisión de las tarifas de las mismas.

Tribunal de Cuentas

En España, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal (LFTCu). Ejerce el control externo de la actividad económico-financiera del sector público estatal, autonómico y local, así como de la contabilidad de los partidos políticos. Son funciones propias del Tribunal de Cuentas (art. 2 LOTCu):

- La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.
- El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

La organización del Tribunal de Cuentas responde a esta doble naturaleza de sus funciones. Aparte del Pleno, compuesto por los 12 Consejeros y el Fiscal-Jefe del Tribunal de Cuentas, la Institución se organiza en dos Secciones, de Fiscalización y de Enjuiciamiento, estructuradas a su vez en Departamentos.

Numerosos análisis se refieren con frecuencia a la clara falta de independencia del órgano en cuestión. E incluso el Tribunal Supremo se ha quejado, en febrero del 2013, de su evidente politización, señalando que en el Tribunal de Cuentas hay más funcionarios nombrados por los partidos que de carrera. Como también es habitualmente comentada la laxitud del control de las cuentas de los propios partidos políticos (una de las funciones del Tribunal) como del hecho de que en febrero del 2013, el último ejercicio analizado de las cuentas de los partidos era el del 2007. Mucho retraso, pues los delitos en este ámbito prescriben a los cuatro años, lo que proporciona al Tribunal una ineficiencia casi total; o dicho en roman paladino: prácticamente no sirve para nada, con toda su burocracia y todas las prebendas de que disfrutaban sus altos cargos, con retribuciones desmesuradas y otras asignaciones claramente excesivas. En ese sentido, el Tribunal tiene que ser reformado a fondo, para que las cuentas públicas se traten con una demora no mayor de un trimestre. Si el INE elabora el PIB con periodicidad trimestral ¿por qué el Tribunal de Cuentas no puede auditar las cuentas públicas en ese mismo lapso? Sólo así podrían perseguirse y racionarse las muchas cuentas públicas que deberían abarcar organismos que reciben fondos públicos, como sindicatos, patronales, Iglesia Católica, Casa Real, etc., como ya está previsto en la propia Ley de Transparencia.¹⁰⁵

Autoridad Fiscal Independiente

El Gobierno español aprobó el 12.IV.13 el texto inicial de la ley sobre la autoridad fiscal independiente, una antigua exigencia europea a España, que servirá —se dice— para supervisar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios del país. De modo que con la creación del organismo fiscal independiente se pretende reforzar la confianza de los inversores en lo que respecta a las cuentas públicas españolas, después de las diversas revisiones realizadas de los objetivos de déficit público español en los últimos años. Recordemos al respecto que España cerró 2012 con un déficit del 6,98 por ciento del PIB, por

105 <http://es.wikipedia.org>

encima del 6,3 por ciento marcado por sus socios europeos; y ello sin tener en cuenta las ayudas de más de 40.000 millones de euros a los bancos, con los cuales el déficit se situaría por encima del 10 por 100.

La nueva entidad fiscal, que tendrá personalidad jurídica propia y no estará sujeta a instrucciones del Gobierno, se supone que supervisará y garantizará que todas las administraciones públicas cumplan sus objetivos de déficit y seguirá la evolución de las previsiones macroeconómicas españolas. El organismo se basará según el Gobierno en entidades similares a las que ya funcionan en EE.UU. y varios países miembros de la Eurozona. Sus informes y recomendaciones serán de carácter público.¹⁰⁶

Y siendo un futuro más que una realidad la Autoridad Fiscal, no cabe hacer crítica alguna de ella, pues resultaría totalmente prematura en lo que aún es un *nasciturus legalis*. Si acaso, cabe destacar que entre los aplazamientos a la puesta en marcha de nuevos dispositivos oficiales frente a la crisis y para la reestructuración del Estado, la Autoridad Fiscal Independiente es uno de los más ostensibles; pues fue una de las exigencias de la *troika* en el *Memorando de Entendimiento* con que se reguló el rescate financiero desde el MEDE a la banca de España. En el nuevo documento presentado por el Ejecutivo el 26 de abril de 2013 su definitiva organización se retrasa, sin más explicaciones, para finales de 2013.¹⁰⁷

En análoga línea a la de Blanca Rodríguez, si bien con mayor contundencia, se manifiesta Xavier Vidal-Folch, para quien el principal fallo en que se podrá incurrir al configurar definitivamente la Autoridad Fiscal Independiente sería, precisamente, que no fuera independiente: “ejerciendo las funciones propias de *mayordomo* del Ministerio de Hacienda”.

Vidal-Folch destaca que la ley multiplica las proclamas de supuesta independencia, pero ésta sería más bien débil, si la institución no se reforzara en el debate del proyecto de ley. Porque según éste, la Autoridad “estará adscrita al Ministerio de Hacienda (art. 7), y su presidente será nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Hacienda (art. 24). Y parece *más inri*, el designado tendrá rango de subsecretario, inferior al del ministro y al del secretario de Estado. Y su organización tenderá a obedecer *la voz de su amo*; del amo del mayordomo, pues cada director de división será nombrado por el Consejo de Ministros (art. 26)”.¹⁰⁸

106 Blanca Rodríguez en *Invertia*, 15.IV.2013.

107 J. Sérvulo González, “El Gobierno aplaza una treintena de reformas estructurales”, *El País*, 28.IV.2013.

108 Xavier Vidal-Folch, “Un mayordomo para Montoro”, *El País*, 25.VII.2013.

4. SOBRE LOS COMETIDOS DEL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE

El repaso que hemos dado a las agencias reguladoras y/o supervisoras del Estado, nos proporciona la idea de que hay todo un cuerpo de conocimiento y asesoramiento al Gobierno para el tratamiento de los principales problemas de la gestión pública. Pero al mismo tiempo, la deriva económica que comenzó con la actual crisis revela que tales entidades no han tenido un papel relevante en su prevención y mitigación o solución.

Es cierto que frente a las críticas que hemos realizado, una a una, a tales agencias, podrá decirse que su mayor o menor inoperancia en mejorar la situación se debe a la profundidad de la recesión/depresión; que reduce las posibilidades de encontrar soluciones. Pero una observación así, no pasa de ser un *latiguillo* ante la evidente falta de responsabilidad económica del Estado en su conjunto, que se ha ido apreciando frente a los avatares de la crisis y sobre todo entre 2004 y 2011. En ese sentido un comentarista político cifra el cambio necesario para salir del marasmo en que nos encontramos, en un conjunto de apreciaciones contundentes que se transcriben a continuación:

Sobran casi todas las autonomías, el 40 por 100 de los funcionarios, y los que continúen tienen que cobrar la mitad. Hay que privatizar escuelas, universidades y hospitales. Y garantizar el servicio público mediante la concertación y sólo a quien realmente lo necesite y haya hecho todo lo posible para no necesitarlo...

El Estado no sabe gestionar y todo lo acaba arruinando. La sanidad pública está en quiebra. La enseñanza pública también, y además es nefasta. Escuelas y hospitales tienen que ser privados y competir entre ellos con la lógica de una empresa, para dar el mejor servicio y al precio más competitivo, cada cual dentro de su rango...

La casta política actual carece por completo de la autoridad política y moral que se precisa para impulsar regeneraciones tan drásticas. Les hemos dado toda la confianza y nos han defraudado...

Los impuestos no son la solución: son el problema. La solución es que el Estado deje de entrometerse y devuelva al ciudadano el protagonismo de su vida. La solución es que el ciudada-

no pueda vivir con su dinero y de su dinero en lugar de tenerlo que entregar a un Estado que se lo fuma con su gestión delirante y que siempre acaba en bancarrota.

El Estado es el problema, su intervención es el fraude y la libertad es, como siempre, la única solución razonable. Sólo mediocres, gandules e incapaces la temen, porque no son idiotas y saben que vivir de mi dinero y no del suyo es mucho más agradable.

Son socialdemócratas no por ninguna convicción, sino porque les asusta tener que vivir según la medida de sus posibilidades.¹⁰⁹

Y a propósito de los anteriores extractos del citado texto de Salvador Sostres, el autor recordaría una anterior aseveración suya: “el Estado español sigue siendo un *armatoste*”, lo que en el Diccionario de la Real Academia Española se define como *objeto grande y de poca utilidad*. En otras palabras, el Estado, en su más amplia acepción, no sólo no resuelve muchos problemas, sino que también es origen de no pocas dificultades, por impedir el más libre desenvolvimiento de las fuerzas productivas; que se ven frenadas en multitud de emprendimientos por una burocracia tan implacable como casi siempre innecesaria. Y que se manifiesta frecuentemente de forma despótica y corrupta.

Ante la situación que vivimos de falta de un *Estado Económico Responsable*, haremos una síntesis de los cometidos mínimos que debería tener para encajar con el Estado de Derecho, para formar un solo cuerpo con él, y dar plena responsabilidad a la política económica:

· *Estimación de la dimensión del Estado* (Administración General, CC.AA., Diputaciones, Consejos Insulares y Cabildos) para ajustarlo a lo estrictamente indispensable en un futuro próximo. Y sin poder ahora cifrar esa dimensión, hay casi unanimidad en la cuestión, como vienen a decir tres economistas que se pronunciaron en una encuesta recientemente, con palabras que se transcriben:¹¹⁰

- David Taguas: “Las subidas de impuestos se deben a la incapacidad de controlar el tamaño del sector público”.

109 Salvador Sostres, “La única solución”, *El Mundo*, 28.IV.2013.

110 Pablo Rodríguez Suanzes, “Clamor contra Rajoy por subir impuestos sin reducir Estado”, *El Mundo*, 28.IV.2013.

- Daniel Lacalle: “Nos empeñamos en mantener una depredadora y enorme estructura administrativa”.

- J.R. Rallo: “Como no adelgazan un hipertrofiado sector público, se opta por empobrecer el sector privado”.

· *Reducción de la presión fiscal* en proporción a la nueva dimensión del Estado, favoreciendo la actividad de los emprendedores, abandonando métodos de leva de capital, con impuestos sobre el patrimonio, o el que podría recortar los depósitos bancarios.

· *Presupuestos base cero*, para en el curso de la preparación de los Presupuestos Generales del Estado, descartar la asignación de recursos a organismos, agencias, y empresas públicas consideradas innecesarias; al tiempo que sería preciso ajustar los recursos a todos los entes que continúen vigentes con las asignaciones estrictamente pertinentes.

· *Recorte drástico del número de empleados públicos* sobre la base de una previa identificación de la plétora existente; haciendo que los servidores públicos hayan de acceder a la función pública a través de pruebas demostrativas del nivel de formación y de capacidad exigibles. En ese sentido, el Prof. Jaime Lamó de Espinosa se pronuncia sobre el tema con toda contundencia en el siguiente dialecto:¹¹¹

P.–¿Prevé usted todavía más recortes?

R.– Son inevitables. Familias y empresas ya han hecho un durísimo ajuste. Ahora le toca a las administraciones públicas y esas medidas no pueden ser leves. El Gobierno encargó a una comisión un informe para finales de junio sobre la reestructuración de la Administración General del Estado. Porque ésta es una de las causas de nuestra crisis económica: que tenemos un sistema público elefantásico, sobre todo por el lado autonómico, para lo que puede soportar nuestra economía. Tanto, que expulsa al sector privado y por eso éste ni crece ni crea empleo, lo destruye. Ahora bien, ¿dónde pones el dedo acusador y dices aquí está el recorte? Eso es lo difícil....

Cuando en la UCD perdimos las elecciones de 1982 había un millón entre

111 Victoria Prego, “Conversaciones sobre España. Jaime Lamó de Espinosa: Corremos el riesgo de que haya un estallido social”, *El Mundo*, 28.IV.2013.

funcionarios y empleados públicos. ¡Y no había ordenadores! Hoy hay casi tres millones, y con ordenadores. No tiene sentido.

Hay que ajustar también el coste estándar de las autonomías. ¿Cuál es el coste estándar eficiente, de la Sanidad, de la Justicia y de la Educación? ¿Tantos euros por habitante? Pues aplíquese ese ratio y ajústese el gasto autonómico eficientemente. Sobre eso debería haber un gran consenso....

- *Aseguramiento del Mercado Único* en todo el territorio nacional, para evitar la tradicional y anticompetitiva compartimentación a que ha llevado la excesiva labor legislativa y reglamentaria de las diecisiete CC.AA.
- *Mayor orientación de la actividad del Estado* a impulsar la renovación continua de la sociedad, a través de su apoyo a la ciencia, investigación, nuevas tecnologías, productividad, competitividad, etc. De modo que la faceta de fomento prevalezca sobre la participación en actividades empresariales, que en una economía moderna y eficiente corresponden casi por entero al sector privado. Lo que significa la conveniencia de completar anteriores programas de privatización.
- *Estudio sobre la supresión de las cuarenta y tres Diputaciones Provinciales* existentes, pasando sus funciones a las CC.AA. o a la AGE. La dimensión (504.700 km²) y población (74 millones de habitantes) de España, con los modernos sistemas de transporte y telecomunicaciones, exigen la supresión de instituciones que surgieron en la España del siglo XIX, con 15 millones de habitantes y transportes todavía de tracción animal.
- *Reconfiguración del mapa de los 8.120 municipios españoles* para que no haya ayuntamientos inviables —en principio de los de menos de 5.000 habitantes—, lo que permitiría una nueva demarcación local, con gran ahorro de recursos humano y económicos, y sin pérdida de eficacia.
- *National system for setting the salaries of public officials*, with standardisation criteria, in Autonomous Communities, town and city halls and other entities, in order to avoid the current lack of standardisation and the clear abuse incurred. In this sense, it is worth mentioning the *Defensor del Pueblo* in the Basque Country:
- *Principio de que nadie en las AA.PP. puede tener la retribución mayor que la que corresponde al Presidente del Gobierno* (80.730 euros/año); de modo que todos los demás mandatarios elegidos por el pueblo reciban emolumentos en los que se tenga en cuenta dedicación, responsabilidad, población de referencia, y otros criterios.

· *Sistema nacional para fijar las retribuciones de los cargos públicos, con criterios de homogeneización, en CC.AA., Ayuntamientos y otras entidades, a fin de evitar las actuales faltas de homogeneidad y los claros abusos en que se ha incurrido. En la dirección apuntada, bien merece la pena el siguiente extracto de una entrevista al Defensor del Pueblo del País Vasco:*

The Defensor del Pueblo in the Basque Country has more hand-picked positions than the majority of ministries. The so-called Ararteko, Íñigo Lamarca, works surrounded by 32 positions of trust—including a driver—two more than the Ministry of the Economy...

— *El año pasado, usted cobró 80.730 euros, más que Mariano Rajoy [72.600,36]. ¿Es razonable?*

— *A mí el sueldo me lo ha puesto el Parlamento Vasco. No sé si es mucho ni poco...*

· *Mantenimiento, con la debida racionalización del Estado, de las autonomías, evitando sus actuales solapamientos con la Administración General del Estado (AGE), Ayuntamientos, etc. Debiendo configurarse el derecho de las CC.AA. a devolver competencias a la AGE, y la potestad de ésta de proponer economías de escala en el funcionamiento del Estado; a base de una mayor coordinación y gestión conjunta. Al respecto, volvemos a traer algunas ideas del Prof. Jaime Lamo de Espinosa:*

Sí, nuestro sistema autonómico ha pasado del uso al abuso, en parte por lo que pudiéramos llamar el sistema de emulación competitiva. Es decir, si tú haces un reglamento de ascensores, yo hago otro más estricto, y si tú pones un controlador, pues yo pongo tres. Pero, además, se considera que sólo la descentralización progresiva es lo democrático. Y no es así. El artículo 149 de la Constitución fijó las competencias exclusivas del Estado pero el 150.2 permitió que esas competencias también se pudieran transferir a las autonomías, que ya tenían sus propias competencias exclusivas. Eso fue un error. Y así, cada vez que llega un gobierno, se negocian nuevas transferencias, sobre todo si el ganador no goza de mayoría.¹¹²

· *Formulación de un sistema de financiación autonómica de carácter definitivo para evitar el tejer y destejer de las regulaciones habidas hasta*

112 Victoria Prego, "Conversaciones sobre España. Jaime Lamo de Espinosa: Corremos el riesgo de que haya un estallido social", *El Mundo*, 28.IV.2013.

ahora. Con un plazo previo para que las CC.AA. decidan sobre si devuelven a la AGE competencias de las que ahora tienen, o si la AGE propone renacionalizar algunas funciones.

- *Reorganización drástica del Sector Público Exterior*, para impulsar decididamente la internacionalización de la Economía española, con más exportaciones y más turismo de calidad. En la clara conciencia de que con las pautas demográficas actuales del país, una gran parte de la demanda para el sistema productivo nacional no puede provenir sino del exterior; con oferta de bienes y servicios cada vez de más alta calidad y mayor tecnología, y sin menospreciar nunca las muy importantes exportaciones tradicionales.

- *Mayor dedicación a la expansión de nuestra lengua común* en todos los ámbitos, pues a pesar de estar el español entre los idiomas más hablados del mundo, no disfruta todavía del status que corresponde a su importancia cuantitativa de 450 millones de hispanohablantes. Para lo cual la Real Academia Española, el Instituto Cervantes, y otros organismos culturales, deberían ser objeto de profunda revisión. Buscando mayor operatividad en sus importantes funciones.

- *Dar la necesaria relevancia y el oportuno dinamismo al Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)*, en busca de mayor eficacia – como órgano nacional para la ciencia y la investigación—, con la revisión de sus departamentos e institutos a efectos de una adaptación a las nuevas necesidades. Tratando, además, de lograr una mayor conexión I+D+i/empresas.

- *Plantear una renovación innovadora de las ocho Reales Academias* que se integran en el Instituto de España –organizaciones hasta ahora insuficientemente aprovechadas en su acervo de saber—, para darles cometidos en pro del avance de las ciencias y la innovación en muchos ámbitos del país.

- *Supresión de las subvenciones a patronales y sindicatos* que deben financiarse con las aportaciones de sus respectivos afiliados; en vez de depender del subsidio estatal, lo que crea una situación de sinecuras intolerables, así como extraño maridaje con el Estado.

- *Supresión de los subsidios oficiales de cualquier clase de Administración a los partidos políticos*, que deben financiarse exclusivamente de sus afiliados y de lo que contribuyan sus cargos políticos. Como también debería estudiarse la supresión de donaciones de empresas a los partidos.

- *Mayor utilización de los métodos de con cesionalidad de servicios públicos en todas las áreas*, a niveles de alta productividad y calidad, a fin de mejorar y hacer más económica la aplicación de las prestaciones de infraestructuras y otros servicios públicos.
- *Reconsideración del papel de las agencias del Estado* –examinadas en el capítulo 5 del Informe, donde se incluyen no pocas observaciones, críticas y recomendaciones— para convertirlas en verdaderos tanques de talento (think tanks), de cara a la continua modernización del marco socioeconómico de la administración.
- *Gestión sostenible de los recursos naturales tanto renovables como recuperables*, con especial atención a desarrollar una política más racional de la utilización, reutilización y depuración del agua, sistemas de mejor aprovechamiento energético, y atención más apropiada a la cubierta forestal y a su mejor gestión.
- *Auditorías independientes* de las cuentas de todas las entidades públicas, con carácter trimestral, y verificación de las mismas con el mismo ritmo por el Tribunal de Cuentas, con un régimen de sanciones para cualquier clase de anomalías
- *Consideración de que cualquier autoridad cuya honestidad esté en duda*, aparte de las normas de conducta en su propio partido político, debe cesar en su cargo, electivo o por designación. Desde el momento mismo de ser imputado en procedimiento penal; con reposición en la situación que ocupaba antes, o con indemnización apropiada, si llegara a acreditarse su inocencia.
- *Rendición de cuentas de los administradores* sobre su actuación, explicando las posibles desviaciones o incumplimientos de sus compromisos políticos adquiridos en los programas electorales. Esa rendición de cuentas, tema cada vez más suscitado, lo plantea Pedro J. Ramírez, en los términos siguientes:

En la introducción a su reciente libro *Los señores del poder*, Varela Ortega sostiene que «la manera menos insegura de evaluar» a los gobernantes «consiste en medirlos con arreglo a los resultados obtenidos en relación a sus propios objetivos». O sea, examinarles «no de la asignatura que a nosotros nos hubiera gustado que cursaran» sino de la que eligieron ellos.¹¹³

113 "Cartas al Director: Fiable y seguro como Kaká", *El Mundo*, 28.IV.2013.

- *Responsabilidad económica de los gobernantes* de cualquier nivel en cuanto a los errores graves y las decisiones arbitrarias que por falta de pericia resulten nocivas para la ciudadanía.
- *Vigilancia de las inversiones públicas*, para evitar dispendios innecesarios en el desarrollo de infraestructuras y de centros de todo tipo, que actualmente, sobre todo en las pequeñas ciudades y en el medio rural, están muy subutilizadas, lo que supone un derroche manifiesto.

5. THE SUMMING UP

Si se me permite, ya en las postrimerías de este Informe, una licencia literaria, explicaré el sentido del epígrafe; que es el título de una de las mejores obras del escritor inglés Somerset Maugham,¹¹⁴ publicado en 1938, a modo de resumen de su vida. Un texto con el cual, apartándose de su habitual narrativa, trató de crear un entramado literario, en parte autobiográfico y de gran calidad, sobre las raíces de su propia personalidad.

Sobre este libro, sus críticos más acerbos dicen que fue un denodado esfuerzo para lograr que los jurados de la Academia sueca le otorgaran el Premio Nobel de Literatura. Un propósito de muchos años nunca conseguido, por la actitud de los académicos de Estocolmo, que consideraron a Maugham como un autor demasiado popular como para concederle el Nobel; y con alguna envidia —se dice también— por ser uno de los novelistas y dramaturgos de mayor éxito en su tiempo.

En defensa propia frente al rechazo de su jurado para el Nobel, Maugham buscó en su *Summing Up* el ideal de su vida, personalizándolo en un arquetipo, y lo encontró en la figura señera de Fray Luis de León, el gran poeta español del siglo de oro; a quien admiró no sólo por sus excelsas calidades literarias, sino también por su honestidad frente a los ataques de la Inquisición, y por su serena apreciación de la vida humana; desde el último hombre o mujer, hasta la autoridad más elevada, como lo fue Carlos V, a quien dedicó su más famoso poema, aquel que empieza con el verso “Qué descansada vida...”.

En analogía al *Summing up* maughaniano, y con todas las salvedades que se quiera, en este punto final del Informe tendríamos que hacer nuestra propia síntesis de lo escrito —aparte del coloquio en dos partes que hemos hecho—, y apreciar si finalmente puede llegarse a un cierto ideal. Que en el caso que nos ocupa, hemos tratado de perfilar en términos de

114 ¹ Somerset Maugham, *The summing up*, Doubleday, Doran & Co, Nueva York, 1938.

Estado de Derecho y su encaje con el Estado Económico Responsable; en lo jurídico, lo político, lo económico y lo social. Sobre la base, desde muy lejanos tiempos, de un elenco de filósofos y economistas, con expresiones utópicas y también imperativos categóricos, que dan fundamento al referido ideal. Al tiempo que se han tenido en cuenta experiencias plenamente actuales.

De lo que en cualquier caso no cabe duda, es que tendríamos que trabajar más la idea de una simbiosis de lo jurídico y lo económico en pro de una sociedad más responsable. Acerca de lo cual hay toda una serie de posibles formulaciones, de las que en estas páginas hemos tratado de perfilar una, situándola en el contexto de una serie de corrientes de pensamientos y de experiencias que constituyen todo un *iter evolutivo político y económico*, en una senda de perfección; al servicio del Estado de Derecho y del bienestar general, mediando la seguridad jurídica y la transparencia, con un método de eficacia y eficiencia al servicio del progreso de los ciudadanos en un marco de justicia social y sostenibilidad ambiental. Y sobre todo, para configurar un modelo de comportamiento, como ya se ha subrayado, que tenga la doble característica de ser responsable: como conjunto de ideas de razón no a imponer sino a aplicar con justicia y equidad, y como objetivos de cuyo cumplimiento deben responder los administradores políticos.

Podríamos extendernos mucho más en el tema, en este *summing up*. Pero el autor del Informe estima que será mejor terminar el presente trabajo con un segundo diálogo del coloquio abierto en sus primeras páginas.

LA SEGUNDA PARTE DEL COLOQUIO: DIÁLOGO SOBRE EL ESTADO ECONÓMICO RESPONSABLE: ESTECORÉS VERSUS LEVIATÁN

Recordando el Coloquio de los perros de Miguel de Cervantes (una de sus novelas ejemplares)¹¹⁵ iniciábamos el presente Informe; a modo de anticipo ejecutivo literario. Y concluiremos con el mismo formato, a base de una serie de preguntas y respuestas que también tienen, creo, algo de método socrático. Allá vamos:

– Así que está Vd. convencido de que su idea de Estado Económica Responsable puede servir para algo

Sinceramente así lo creo. Sobre todo, tras apreciar lo que está haciéndose en la UE, en la Eurozona, para reforzar las instituciones del euro con la unión fiscal, la unión bancaria, la futura Secretaria del Tesoro común, etc...

– Sí, sí, pero todo eso llega tarde y mal, podría decirse. E incluso hay dudas sobre el propio futuro del euro...

Todo lo que Vd. quiera. Pero lo cierto es que hace solo 36 meses, la Eurozona estaba virtualmente a la deriva, y hoy tiene un rumbo a seguir para llegar a buen puerto.

– Ojala fuera así. Pero yo veo más bien un rumbo a más recesión e incluso a una auténtica depresión.

Vd. dirá lo que quiera, pero desde el propio comienzo de la crisis estaba claro es que sin un saneamiento previo de una economía tan apalancada, sería de todo punto imposible relanzar la economía. En ese sentido, ya desde el propio Eurogrupo se preconiza un relajamiento razonable de la austeridad. En paralelo a lo cual, el BCE está asumiendo una nueva política, más expansiva...

– Que Dios le oiga... que todavía dicen muchos... Pero sobre todo, me gustaría saber cuáles son los verdaderos fundamentos de su admirable optimismo...

- Esos fundamentos a los que Vd. se refiere, provienen del pensamiento

115 Sin evitarlo, el autor se inspiró en el citado *El coloquio de los perros* el día 10 de abril, cuando estaba dando los últimos retoques a la segunda versión de este Informe. Y curiosamente el día 12 advirtió que un grupo de teatro (*Els Joglars*), estrenó en Madrid una dramatización de *El coloquio de los perros*, evidenciando la plena actualidad de la prosa cervantina.

de un selectivo número de filósofos y economistas, a quienes me he permitido traer a colación en páginas anteriores. Y puede decirse que la gran síntesis de ese gran elenco es una visión evolutiva, la sociedad humana como algo claramente perfectible, con una organización mucho mejor que en el pasado.

¿Lo dice Vd., simplemente tras evocar desde Parmérides a James Lovelock? No le parece que resulta un tanto pretencioso y hasta petulante...

– Tal vez lo sea, pero creo que eso sería mucho más la apariencia que el fondo. Porque le guste o no, estamos en una fase activa de cooperación mundial, de integraciones regionales, de sostenibilidad, y de tantas cosas más... No podemos arredrarnos y caer en su pesimismo de Vd... Como dijo Antonio Gramsci: “frente al pesimismo de la inteligencia, está el optimismo de la voluntad”.

Bueno, bueno, citas aparte, lo que más bien piensa sucede es que Vd. es un caso perdido: inasequible al desaliento...

– Y Vd. parece el abogado del diablo. Y si bien es cierto que cada uno tenemos nuestro papel en este diálogo, estimo que yo tengo una visión más real de las cosas. Y estoy seguro de que la sociedad humana ira para adelante, en su camino de perfección permanente, con un avance científico y tecnológico casi increíbles, que casi solo acaba de empezar: recuerde lo de Keynes: ciencia e interés compuesto.

En eso último, hasta podríamos estar de acuerdo, pero no veo cómo en España vamos a estar a la altura de tales previsiones, en sus horas más bajas de apoyo a la investigación científica....

– Eso también es objeto de tratamiento en el Informe, sobre todo en su último capítulo, en el que se preconiza el Estado Económico Responsable. Que debería serlo en partida doble: por asumir la seriedad suficiente a efectos de cumplir con su misión, teniendo en cuenta los esfuerzos de los ciudadanos contribuyentes; y responsable también por los gestores de ese Estado, deberían estar sometidos a posible sanción, para ser efectivamente responsable, de sus eventuales ineficacia e ineficiencia.

En resumen, que Vd. cree de verdad que el Leviatán va a dejar paso a un nuevo y prometedor Estecorés. Si me permite que le dé un nombre sintético a su Estado Económico Responsable, hic etc nunc...

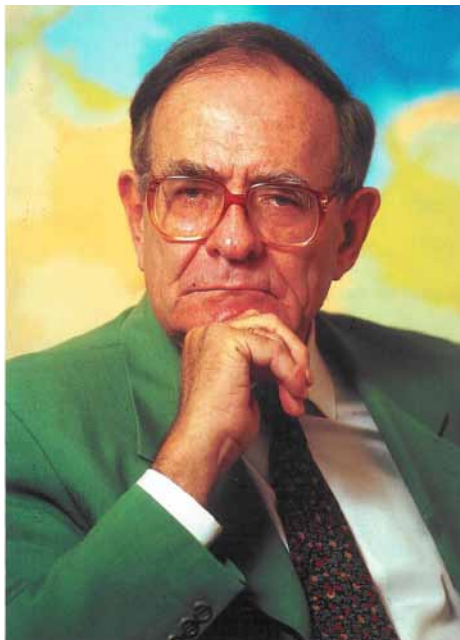
– Si que se lo permito, y no me suena tan cacofónico lo de Estecorés,

como efectiva síntesis de lo que en este ensayo se plantea. El Estecorés será una organización que sustituya el trade off sumisión/seguridad del Leviatán, por un nuevo contrato social...

¿Rousseau ha resucitado...?

– Si así lo quiere ver, si porque el Estecorés, como Vd. Propone, no podrá basarse sino en un nuevo contrato social entre autoridad y ciudadanía para mejorar la gestión del Estado; en medio de una constelación de agencias que cumplan, cada una, con su obligación de asesorar imparcialmente lo mejor posible, y con la mayor sapiencia, en cada sector; como núcleo de administraciones públicas para garantizar el Estado de Derecho, la seguridad jurídica, la transparencia, asumiendo así la gobernanza de la res pública con el compromiso de continua perfección.

Sólo me restaría decir, y no es que me haya convencido: Amén, que en hebreo significa Dios los quiera. O incluso cabría decir ojalá, del árabe inchalá, que significa lo mismo que Amén.



RAMÓN TAMAMES

Nació en Madrid en 1933, y es Doctor en Derecho y en Ciencias Económicas por la Universidad de Madrid, habiendo ampliado conocimientos en el Instituto de Estudios Políticos y en la London School of Economics. Desde 1968 es Catedrático de Estructura Económica, primero en Málaga y a partir de 1975 en la Universidad Autónoma de Madrid. Entre 1983 y 1985 fue Catedrático visitante de la Sorbona de París, como también lo ha sido de la Malaya Universiti de Kuala-Lumpur (Malasia), y lo es de la de Macao, China. Es autor de gran número de libros sobre economía española e internacional, ecología, historia y cuestiones políticas y filosóficoscosmológicas. Ha sido consultor económico con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano (BIDINTAL). Es Profesor o Doctor honoris causa por las Universidades de Buenos Aires, Lima, Guatemala, Pekín (BFS), y Rey Juan Carlos (Madrid). Miembro del Club de Roma desde 1992, fue elegido para la Cátedra Jean Monnet de la Unión Europea en 1993; y designado Premio Rey Jaime I de Economía en 1997, y Premio Nacional de Economía y Medio Ambiente en 2003. En 1978, como Diputado al Congreso, fue uno de los firmantes de la Constitución Española. Tiene los títulos ad honorem de Ingeniero de Montes (1998) y Agrónomo (2009), ambos por la Universidad Politécnica de Madrid. El 12 de junio de 2012 fue elegido como miembro de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

PRINCIPALES OBRAS DE RAMÓN TAMAMES

- Estructura Económica de España”, Alianza Editorial, 25ª ed., Madrid, 2008 (1960; en este paréntesis, y también para los demás libros, la fecha de la primera edición).
- “Introducción a la Economía Española”, Alianza Editorial, 26º ed., Madrid, 2004 (1967). Hay traducciones inglesa (C. Hurst) y francesa (CE-DES).
- “Estructura Económica Internacional”, Alianza Editorial, 21ª ed., Madrid, 2009 (1971). Hay traducción portuguesa, Universidade Moderna.
- “La República. La Era de Franco”, Alianza Editorial, Madrid, 12ª ed. Revisada y ampliada, 1987 (1973).
- “Ecología y desarrollo sostenible”, Alianza Editorial, 7ª ed., Madrid, 1995 (1974). Hay traducción portuguesa, Universidade Moderna.
- “Historia de Elio” (Novela), Planeta, Barcelona, 1976; edición también en el Círculo de Lectores, 1977.
- “Una idea de España”, Plaza y Janés, Barcelona, 3ª ed., 1986 (1985). Hay traducción alemana de Klett-Cotta.
- “La Reconquista del Paraíso”, Temas de Hoy, 2ª ed., Madrid, 1993 (1992). Hay traducción portuguesa de la Editorial Diário de Noticias.
- “La España Alternativa”, Espasa Calpe, Madrid, 9ª ed., 1994 (1993) Premio Espasa de Ensayo.
- “La Unión Europea”, Alianza Editorial, Madrid, 5ª ed., 2002 (1994).
- “La segunda vida de Anita Ozores”, Sial Ediciones, 2ª ed., Madrid, 2000 (novela).
- “Diccionario de Economía y Finanzas”, Alianza Editorial, Madrid, 13ª ed., 2006 (1988).
- "El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial", 4ª ed., Planeta, 2007. Edición de bolsillo en Booket, 2008.
- "Ni Mussolini ni Franco. La dictadura de Primo de Rivera y su tiempo", Planeta, 2008.

- "Para salir de la crisis global. Análisis y soluciones", EDAF, 2009.
- "El grito de la tierra", RBA, Barcelona, 2010.
- "Cuándo y cómo acabará la crisis. Tractatus Logicus Economicus", Turpial, Madrid, 2011.
- "Breve historia de la Guerra Civil Española", Ediciones B, Madrid, 2011.
- "La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país", Turpial, Madrid, 2012.
- "China tercer milenio. El dragón omnipotente", Planeta, Barcelona, 2013.
- "Más que unas Memorias", RBA, Barcelona, 2013.

A large grid of graph paper for taking notes, consisting of 20 columns and 30 rows of small squares.



www.fundacionaquae.org

NOTAS

A large rectangular area filled with a light blue grid pattern, intended for writing notes.