

Modernidad e ilustración en la constitución económica de España: desafíos actuales

JAVIER MORILLAS

Catedrático de Estructura Económica.

Universidad CEU San Pablo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. UNA REFLEXIÓN DESDE NUESTRAS RAÍCES CONSTITUCIONALES. II. LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL, UNO DE LOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO. III. LAS DOS ENMIENDAS NATURALES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

I. INTRODUCCIÓN. UNA REFLEXIÓN DESDE NUESTRAS RAÍCES CONSTITUCIONALES

Cuarenta años puede parecer un tiempo razonable para plantearse si hay que acometer reformas en una Carta Magna. La Constitución de 1812 ha sido en el subconsciente colectivo español «la Constitución» por antonomasia, y con tal denominación a ella se dedicaron miles de plazas y calles principales en todos los pueblos de España desde su aprobación. Y esa misma Constitución señalaba en su Artículo 375 que: «Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguna de sus partes»¹.

1. *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*. Consorcio 1812-2012 para la Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de 1812. Edición especial, marzo 2009. Quorum Editores. Cádiz. Artículo 375, p. 106.

Previamente se argumentaba en su «*Discurso Preliminar*» que ello «*tiene su fundamento en la prudencia y el conocimiento del corazón humano... Los resentimientos, las venganzas, las preocupaciones, los diversos intereses y hasta el hábito y la costumbre, todo, se conjurará contra ella. Por lo mismo es necesario dar tiempo a que calme la agitación de las pasiones, y se debiliten los esfuerzos de los que la resisten... (los) efectos o errores de una Constitución que, en realidad no podrá experimentarse sino después de restablecido el orden y la tranquilidad... (ya que)... Su mayor conato ha sido recoger con toda diligencia... de entre todas las leyes del Código godo y de los demás que se publicaron desde la restauración²...los principios fundamentales de una monarquía moderada, para formar un sistema capaz de triunfar de las vicisitudes del tiempo y de las pasiones. La ignorancia, el error y la malicia alzarán el grito contra este proyecto... Más sus esfuerzos serán inútiles, y sus impostores argumentos se desvanecerán como el humo al ver demostrado hasta la evidencia que las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdaderas prácticas, axiomas reconocidos y santificados por la costumbre de muchos siglos*»³.

Lamentablemente no hubo entonces ocho años consecutivos de «*orden y tranquilidad*» como para que se tuviera la posibilidad y el tiempo de probar las bondades del texto, que indudablemente hubiera necesitado de modificaciones. Como la de Estados Unidos de 1787, que con sus sucesivas 27 enmiendas sigue en vigor hasta nuestros días. Y sólo se les ocurre a minorías marginales —que existen, como en todos los países— cuestionar el texto fundacional ni a los «*Founder fathers*» que siguen impresos en sus billetes y presentes en sus mausoleos. Reconozco que a mí me hubiera gustado que hubiera pasado lo mismo con la de 1812 y estar celebrando hoy su 206 Aniversario como ellos celebran los 231 años de su elaboración, que no queda invalidada por haber sido hecha en plena época esclavista. E incluso a cuyos líderes y redactores les honran en sus mismísimas plantaciones familiares como a George Washington en Mont Vernon, o a Thomas Jefferson en Monticello, todos en aquellos tiempos propietarios de esclavos. Como también éstos fueron mayormente quienes construyeron la Casa Blanca. Conservando en

2. Se refiere desde la reconquista.

3. Ibidem. pp. 116-118-119.

sus monedas su «*In God we trust*», con todos sus valores, como una «*Nación bajo Dios*». Y jurando sobre la Biblia de Lincoln o Madison. También aquí me gustaría que alguien lo hiciera sobre la de Jovellanos, Campomanes, el Marqués de la Ensenada, o la del Conde de Floridablanca, por citar grandes y principales ministros ilustrados.

En este sentido la Constitución española, que para mí es ya simplemente «La Constitución» –sin caer en la provocación de ponerle apellidos ni añadidos de régimen o año concreto– bebe también de los deseos y enseñanzas ilustradas de la Constitución de 1812. Recuerdo a este respecto hace años dirigiendo la Colección Universitaria de una conocida editorial cómo me propuso un Catedrático de Derecho Constitucional publicar una «Historia Política del Constitucionalismo español», considerando como tal el Estatuto napoleónico de Bayona; y que al final convenimos sería como si los franceses reconocieran a Hitler como uno de sus Jefes de Estado, por los años de la ocupación.

II. LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL, UNO DE LOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO

En todo caso hay que decir que un marco institucional estable es pilar fundamental para la prosperidad⁴. Los incumplimientos de la Constitución se penalizan económicamente. Como efectivamente ocurrió con la de 1812, y luego especialmente en 1931, con la «revolución armada» proletaria que tres años después organizaron Largo Caballero y Prieto, y que, como dijeron desde Madariaga a Ortega, pasando por Sánchez-Albornoz, Marañón o Baroja desembocó en «*la guerra (que) no empezó en 1936 sino en la revolución de Asturias y en octubre de 1934*»⁵.

4. Vid. Morillas, Javier (2017): «*Los diez determinantes actuales del desarrollo económico. Naturaleza y causas de la "pobreza" de las naciones*». Fundación H+D. Madrid.

5. Concretamente Madariaga en su libro España dijo: «Con la rebelión de 1934, la izquierda española perdió hasta la sombra de autoridad moral para condenar la rebelión de 1936». Y Sánchez-Albornoz en «Mi testamento histórico-político», repitió: «La revolución de octubre, lo he dicho y lo he escrito muchas veces, acabó con la República» y en La Nueva España de 22-5-1975 recalcó: «La revolución de Asturias mató a la Repú-

Durante la «guerra peninsular» 1808-1814, la Constitución de 1812 estuvo en vigencia dos años aunque muy intensos pues se leía «en días fijos» en todas las plazas de pueblos, escuelas, o «en el paraje o parajes más públicos y convenientes y con el decoro correspondiente...⁶». Quedando mitificada, y con su influjo saltando a América, Portugal, a Italia e incluso a la Rusia zarista. Operó como un auténtico mito gravitando sobre la memoria colectiva y la política nacional durante todo el XIX y aún posteriormente: ensalzada en cada aniversario por distintas entidades y partidos, también los actuales. Como el de Ciudadanos. También los politólogos de Podemos, cuyo líder Pablo Iglesias llegó a decir a los anteriores «*que se limpiaran la boca al referirse a la Pepa...*». Por cierto, un tono reverencial que me encantó viniendo de un líder guerracivilista tan empeñado en socavar la estabilidad política, y hablando despectivamente de la actual Constitución por supuesta «antigualla» argumentando los ya 40 años de su elaboración.

Pero sabemos que «la Pepa» quedó marcada por esa «guerra total» contra «la francesada». Una destrucción simpar del ahorro nacional y las fábricas pioneras de la industrialización española del XVIII; arranques de rejas y balconadas para fundición, prácticas de tierra quemada, requisas de cosechas, ganados –Napoleón mermó extraordinariamente nuestra cabaña ganadera e incluso pretendió llevarse, entre otras, toda la cabaña ovina de España– rapiña de joyas, tesoros, lámparas y objetos valiosos de iglesias, monasterios y ermitas que los fieles habían venido ofrendando durante siglos.

El economista asturiano Flórez Estrada, testigo casual en Madrid del 2 de Mayo, salió de galope urgente a su tierra como uno de tantos difusores por todo el país del comportamiento de los supuestos

blica» y en el de 6-6-1996, Julián Marias: «La República murió entonces. Fue la negación de la democracia, el no aceptar el resultado de unas elecciones limpiísimas». El propio último presidente la República en el exilio, José Maldonado, también en La Voz de Asturias, 5-X-1984, dijo que la Revolución de Octubre fue un error porque «si en España había una democracia no era legítimo que se preparara una subversión, y es un error frente a una República democrática preparar una revolución social, que desde el principio está condenada al fracaso».

6. Constitución 1812. Decreto p. 6

«aliados», predicando la resistencia armada. Participa en la redacción de la Carta de la Junta de Asturias pidiendo ayuda a Inglaterra para la «lucha contra el invasor». Con el ejército alejado o en ultramar. Inspirados por Jovellanos, incluso Argüelles «el divino», ex-embajador en Londres, amigo de Lord Holland, a pesar de su salud quiso sentar plaza de soldado en esa cara «guerra de resistencia», más que de independencia; luego sería también constituyente, Ministro, presidente del Congreso y tutor de Isabel II. Así mismo un joven Ramón Santillán dejó sus estudios de Derecho alistándose en la guerrilla, luego ministro de Hacienda y Gobernador del Banco de España. Al contrario de otros países donde solo luchaba el ejército regular y el poder se solventaba en una batalla o capturando a la Corte, aquí surgieron resistentes por todas partes, «en cada rincón... prestos al degüello», describía Wodsworth⁷. Así que fue difícil poner en vigor la Constitución tras esa «guerra total» y el empobrecimiento general en que quedó sumida la economía española en las décadas siguientes. Luego estaría vigente entre 1820-1823 e intermitentemente hasta 1836-37, con Agustín Argüelles y la Reina Regente, como constaba al inicio en la propia Constitución: «*Para el buen Gobierno y recta administración del Estado*». Porque «*la Constitución política de la Monarquía Española, promulgada...en ausencia y cautividad (del Rey) por la Regencia*»... (...)... quería.../... «*poner freno a la disipación y prodigalidad del Gobierno, mejorar las leyes y las instituciones...*». Una Constitución que en su Artículo 25.6 expresaba que «*Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano*», con lo cual venía a prever que para ese año ya todos los españoles estarían alfabetizados.

Y podríamos ver los frutos de la estabilidad institucional en la Constitución de 1876 y sus décadas posteriores. Y lo mismo de la actual, tras las cuatro décadas pasadas, que nos ha llevado a que en 2017 España haya superado a Italia en PIB por habitante en dólares en paridad de poder adquisitivo: 38.286 dólares frente a 38.140, según el FMI.

7. Vid. Morillas, Javier (2017): *De Isabel II a Felipe VI. El Economista, más de 160 años e la economía de España*. Planeta-Deusto. Barcelona.

III. LAS DOS ENMIENDAS NATURALES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Si toda alteración constitucional puede ser causa de fuerte conflicto social e inestabilidad o incluso estancamiento o retroceso económico, hay que decir que de forma natural se han producido en España ya alteraciones. De hecho en estos cuarenta años y hasta la fecha podemos decir que tenemos dos enmiendas realizadas a la Constitución. Las dos derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea. La 1.ª Enmienda referida al derecho de voto la votación de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales en España, que no merece más comentario. La otra referida al Art. 135, que no es en absoluto algo ajeno a nuestra propia cultura constitucional.

JUAN CARLOS I REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Reforma de la Constitución:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Más de treinta años después de la entrada en vigor de la Constitución, formando parte España de la Unión Económica y Monetaria Europea, que consolida y proyecta sus competencias en el marco de una creciente gobernanza común, y siendo cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.

Para llegar hasta aquí, la salvaguarda de la estabilidad presupuestaria ya supuso un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal que nos permitió acceder a la Unión Económica y Monetaria y fue posteriormente recogida en normas de rango legislativo.

En el mismo sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.

La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

La presente reforma del *de la Constitución Española* persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Artículo único

El *de la Constitución Española* queda redactado como sigue:

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas

Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.»

Disposición adicional única

1. La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.

2. Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el *de la Constitución Española*.

3. Los límites de déficit estructural establecidos en el *de la Constitución Española* entrarán en vigor a partir de 2020.

Así podemos ver en nuestra 2.^a Enmienda un reflejo de lo que ya se decía en la de 1812 cuando se advertía sobre «*los falsos principios adoptados por los economistas de los tiempos de ignorancia... incompatibles con la prosperidad de los pueblos...*». Y cuando se hablaba de la obligación «*sagrada*» de pagar «*la deuda pública... conservando ileso el carácter...y pureza que en todos tiempos se ha atribuido a los españoles en sus tratos y convenios, (dando) ejemplo de respetarlos... procurando...(su) progresiva extinción sin dexar de promover y proteger todas las operaciones que puedan contribuir a inspirar confianza, y asegurar más y más el crédito sobre bases sólidas*»⁸. Y que en su artículo correspondiente decía «*La Deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue*» (Artículo 355. C. de 1812).

Ha dicho Alan Salomont –ex embajador norteamericano– que

8. Constitución 1812, o.c. pp. 108-109

España «*está obligada a construir un relato acorde a sus méritos*». No «construir», yo diría simplemente recordar. Está en el «Preliminar» de la Constitución de Cádiz donde «*nada dexa que desear al que quiera instruirse...las actas (que)...ofrecen a los españoles exemplos vivos de que nuestros mayores tenían grandeza y elevación de miras... para no confundir jamás en sus peticiones y reclamaciones los intereses de la Nación.../... La soberanía de la Nación está reconocida y proclamada... Los españoles fueron ya en tiempo de los godos una nación libre e independiente... (luego) en diferentes estados... según las circunstancias en que se hallaron al constituirse reynos separados...(hasta estar) nuevamente reunidos baxo de una misma Monarquía...*»⁹.

La Constitución fue aprobada en referéndum con un 88,54% de votos positivos en el conjunto de España. Y recibió en Cataluña una aceptación todavía mayor: del 90,46%, con sólo un 4,61% de noes; en Madrid la aceptación fue del 80 por ciento y 9 por ciento de noes. Todo ello le asigna un intangible de valor económico incalculable, pues difícil se vuelvan a conseguir tales niveles de consenso como los que consiguieron la generación de los constituyentes con nuestra actual Carta Magna.

Por todo lo cual, y para terminar, no entiendo a quienes siguen repitiendo la necesidad de reformas constitucionales de cuya su-puesta urgencia no se observan masas populares movilizadas por doquier; ni se señalan los párrafos redactados con las «Enmiendas» concretas propuestas y requeridas, mejorando originales. Salvo la referida a la sucesión de las mujeres a la Corona.

Por tanto el gran desafío, a mi entender, de nuestra Constitución es que crezca, acumule experiencias, supere obstáculos y sume años: en definitiva sea «*capaz de triunfar de las vicisitudes del tiempo y de las pasiones. La ignorancia, el error y la malicia*», como se señalaba en nuestra Constitución madre doceañista. Es decir nadie ha redactado, palabra a palabra la posible o posibles nuevas Enmiendas tan supuestamente necesarias que deberían añadirse a las dos existentes.

Sería bueno además que alguna entidad, aprovechando la ce-

9. *Ibíd.*, pp. 19.

lebración de este XL Aniversario de nuestra actual Constitución, editara ésta incluyendo el pedagógico texto de 1812, siempre de ilustradas enseñanzas. En realidad es el 206 aniversario que nos gustaría estar celebrando —como en EEUU la suya de 1787— y también más de 200 años de crecimiento prácticamente ininterrumpido. Y es que para «remover estorbos... *la reforma de abusos, la mejora y derogación de leyes perjudiciales...que tanto necesita la Nación*» creo que ni hay ambiente ni sosiego político. Tampoco se alcanzarían los niveles de consenso y aceptación masiva de 1978. Creo sinceramente que en estos momentos no procede desencadenar proceso alguno de reforma constitucional. Ni siquiera las referidas a la de la sucesión en la Corona.