

La economía en la Constitución española

Juan Velarde Fuertes

Publicación	Torre de los Lujanes, n.º 73
Fecha	Madrid, septiembre de 2019
Páginas originales	263-272
Tipo documental	Ensayo de historia económica y constitucional
ISSN	1136-4343
Identificador	TDL-73-2019-263-272

RESUMEN DOCUMENTAL

Examen de las ideas y circunstancias económicas incorporadas a la Constitución española de 1978. El autor parte del Informe sobre la Ley Agraria de Jovellanos y conecta la tradición liberal con los problemas de la Transición: inflación, crisis productiva, apertura internacional y necesidad de acuerdos como los Pactos de la Moncloa. Analiza la influencia de economistas y corrientes como la Escuela de Friburgo, Milton Friedman y Fuentes Quintana, y revisa los preceptos relativos a propiedad, libertad de empresa, planificación, tributación y expropiación. La conclusión subraya la continuidad entre la reflexión económica ilustrada y el marco constitucional.

PALABRAS CLAVE

Constitución española de 1978 · economía · Jovellanos · Pactos de la Moncloa · Fuentes Quintana · libertad de empresa

CITA BIBLIOGRÁFICA

Juan Velarde Fuertes. "La economía en la Constitución española". Torre de los Lujanes, n.º 73, 2019, pp. 263-272. ISSN 1136-4343.

Nota: el resumen y las palabras clave son descriptores documentales generados para facilitar la búsqueda y no sustituyen un resumen firmado por el autor.

LA ECONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Juan Velarde Fuertes

Siempre es un honor para un economista exponer puntos de vista en el ámbito de la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País. De modo inmediato surgen recuerdos vinculados a publicaciones tan decisivas de esta Real Sociedad, como consecuencia de la recepción, el 26 de abril de 1796 del original, enviado desde Asturias, del célebre Informe sobre la Ley Agraria. Y también, porque en ese inmortal Informe se lee esto, que es uno de los puntos clave de esa cuestión relacionada con el papel que, desde la economía se especifica, una vez más, en la Constitución española de 1978, como lo prueba aquello que indica Jovellanos como clave para mejorar nuestra agricultura. Señalaba en el citado Informe que es necesario disminuir las leyes al mínimo posible, dar a la propiedad individual de la tierra y del trabajo el máximo posible; dejar que el interés personal siga su acción, y buscar en él estímulo que neciamente se espera de la las leyes y reglamentos”. Veremos cómo ese mensaje llega hasta el texto constitucional de 1978. Y ésta es una línea que procede de grandes economistas, dentro de la que se halla Jovellanos, que va de Adam Smith a la reciente postura de la Escuela de Friburgo y, por otro lado, que procede como señalaré más adelante, a partir del fundador y realmente jefe de la Escuela de Chicago, Milton Friedman, y su influencia en la postura que, en un momento dado, tuvo en relación con este economista, Fuentes Quintana.

Por supuesto que éste es un papel de la economía en la Constitución española, pero su concreción se efectúa como consecuencia de muy serios problemas económicos, como había ocurrido con los agrarios para generar el mencionado Informe de Jovellanos. Como señala Prados Arrarte en su Jovellanos, economista (Cuadernos Taurus), 1967, un coetáneo de Jove-

llanos, José Cicilia, precisamente en una obra premiada por esta Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, titulada Memoria sobre los medios de fomentar sólidamente la agricultura en un país, sin detrimento de la cría de ganados, y el modo de remover obstáculos que puedan impedirlo, aparecida en 1777, proponía remedios, incluso duros, como la libertad de cerrar las tierras y prohibir la entrada de los ganados, para resolver aquel tan grave problema expuesto así por Campomanes: “La agricultura clama por una ley agraria, y sin embargo, de lo ejecutivo de la enfermedad van ya pasados diecinueve años de consultas, y es de creer que la receta saldrá después de la muerte del enfermo”. Y en la Transición, en el sendero que conduce hacia la Constitución democrático-liberal emparentada con las de todo el mundo occidental, ¿qué obstáculos muy graves surgen en el mundo de nuestra realidad económica?

En España había aparecido, a partir de 1953, una auténtica revolución económica. La observación sobre cómo integrarnos en las ventajas derivadas de la Revolución Industrial existente después del siglo XVIII, y de olvidar aquello en lo que insistían los economistas librecambistas, generó a partir de la Restauración y del impulso de Cánovas del Castillo desde 1874, el desarrollo de un incremento del proteccionismo. Esto es lo que dio lugar a lo calificado por Perpiñá Grau, en 1935, con el nombre de aparición en España de un -fueron sus palabras- sistema autárquico. Esa línea es la que transcurre desde Cánovas a Suanzes, pasando por Maura, Cambó o Chapaprieta, pero finaliza a partir del citado 1953 y, de manera radical desaparece desde 1957. Ese proteccionismo estaba ligado también, en el ámbito internacional, a la neutralidad española ante los graves conflictos bélicos del mundo occidental. En 1953, ya en plena Guerra Fría, con el pacto con los Estados Unidos, España deja de ser neutral, y de inmediato se inicia su enlace con organismos económicos internacionales, desde la OECE al Fondo Monetario Internacional, y simultáneamente recibe ayuda económica por parte de Estados Unidos. El cambio po-

lítico de 1957, con las sustituciones de Gómez de Llano en Hacienda por Mariano Rubio, de Rafael Planell en Industria por Jesús Rubio García-Mina, de Manuel Arburúa en Comercio, por Alberto Ullastres y de José Antonio Girón en Trabajo por Fermín Sanz Orrio, muestra la magnitud del cambio que ha de calificarse como radical respecto a la política económica. Ello culminará, en 1963, con el abandono por Suanzes de la presidencia del Instituto Nacional de Industria y la salida del Gobierno, definitivamente, de Gual Villalbí en 1965.

Ese cambio radical de la política económica hacia una apertura muy franca al exterior en todos los sentidos, incluyendo el comienzo de las conversaciones con la Europa Comunitaria, es el que culminaría con el Convenio Preferencial establecido con ésta en 1970, negociado fundamentalmente en Bruselas por Ullastres. Todo ello estaba acompañado por crecientes y fuertes inversiones de capitales extranjeros, que facilitaban un fortísimo desarrollo económico. Pero, como yo lo señalé en mi libro Cien años de economía española, (Encuentro, 2009), precisamente cuando alboreaba en 1973 la Transición, pasa a experimentarse en nuestra economía la aparición de frenos que generan el sentimiento de que se había iniciado una marcha atrás.

Era evidente, desde luego, que es el sendero legislativo iniciado a partir de la llegada, sustituyendo a Franco como Presidente del Consejo de Ministros de Carrero Blanco, primero y de Arias Navarro a continuación, y de recibir de Juan Carlos de Borbón los poderes del Jefe del Estado como consecuencia de la enfermedad de Franco, el que iba a conducir hacia una nueva realidad política. Uno de los aspectos, derivados además de esta situación trazada por Torcuato Fernández Miranda, del paso de la ley a la ley, obligadamente llevaba a la aparición de una nueva realidad constitucional que arrancaba en algún grado de la que había expuesto Rodrigo Fernández Carvajal en La Constitución española, (Editora Nacional, 1969).

Y en esa senda hacia la Constitución, que acabaría siendo la que concluyó en 1978, aparecieron tres problemas económicos de gran magnitud. El primero, fue llamado choque petrolífero de 1973. Una de las consecuencias de la Guerra del Yom Kippur fue que la Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC), lograra que la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, aumentara considerablemente las cotizaciones de las materias petrolíferas de todo tipo. El choque sobre nuestra economía fue grande, en parte notable porque en el proceso citado iniciado a partir de 1953-1959, no se había logrado eliminar la existencia de un considerable capitalismo corporativo, nacido a partir de Maura, como consecuencia de la crisis del mercado azucarero, y ampliado de modo creciente, tanto en la Dictadura de Primo de Rivera como en la II República, y afianzado tras la Guerra Civil con, incluso, el denominado sindicalismo vertical. En segundo lugar, existía, en el terreno laboral, y reforzándose continuamente en la larga etapa del Ministro José Antonio Girón -de 1941 a 1957-, una rigidez extraordinaria en ese sector, vinculada a un proceso inflacionista notable y, lógicamente a una pérdida clarísima en la relación real de intercambio. Todo ello obligó a Rafael Cabello de Alba, Vicepresidente y Ministro de Hacienda, a señalar la necesidad de admitir una crisis larga, consolidada en 1975, con la Transición ya claramente en marcha. Pero las medidas procedentes de Cabello de Alba se abandonarían en 1976. Yo, en el libro citado, indico que da cierta impresión de que se debía al deseo de no perturbar, con una política económica contractiva, los primeros momentos del reinado de Juan Carlos I. Pasó por eso a vislumbrarse la posibilidad de que surgiese un auténtico cataclismo en nuestras cuentas exteriores. Obsérvese en la relación real de intercambio estas cifras: de 103,9 en 1972 se pasa a 79,7 en 1977.

Esto se liga, de inmediato, con otra crisis: la bancaria, generada por una crisis industrial notable derivada de la provocada por el encarecimiento energético. Esa crisis industrial, natu-

ralmente, se vinculó de inmediato con una considerable crisis bancaria. Como señaló Rocío Sánchez Lissén, fue preciso crear por el gobierno, el 10 y el 11 de noviembre de 1977, el Fondo de Garantía de los Depósitos Bancarios y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros.

Y todo esto se intentaba para frenar una considerable crisis bancaria que afectó en poco tiempo “a 51 bancos en España”, agregando la profesora Sánchez Lissén, acertadamente, que “esta situación crítica por la que iban a pasar muchos bancos, fue motivada por no haber hecho caso a las recomendaciones contenidas en la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962”. Recordemos que con ella se procuraba liquidar aquella lamentable realidad que se denomina de la Banca mixta, o sea, aquella que los economistas que habíamos estudiado en la Universidad con Manuel de Torres, sabíamos lo que le acabaría sucediendo a nuestra Banca si intentaba mantener ilimitadamente el desarrollo de operaciones de activo y pasivo a corto plazo para financiar activos a largo plazo, y así, además, tratar de controlar parte sustancial de la realidad industrial española. Adicionalmente con ello se creaban facilidades múltiples para desarrollar maniobras de tipo monopolístico que daban lugar a rigideces que, pronto o tarde, acababan deformando al mercado interior, aparte de reducir la competitividad, a más de impulsar la inflación y de disminuir las posibilidades, como efectivamente sucedió, de soportar las consecuencias de una crisis económica. Como añadía la profesora Sánchez Lissén, “la crisis industrial de los años setenta -desarrollada en parte por el denominado choque petrolífero- determinó en buena medida la crisis bancaria”.

Y a todo esto, en aquellos momentos se unió una fuerte conmoción capitaneada por la COS, la Coordinación de Organizaciones Sindicales, constituida entonces por Comisiones Obreras, UGT, USO, y también por la Organización Sindical creada por el anterior régimen político. De Fernando Suárez, es esta frase: “Los ministros de la Unión de Centro Democráti-

co desmontaron sin pestañear la Organización Sindical que les había conocido como autoridades interinas, y no quisieron, o no supieron, facilitar, que los amplios sectores de la misma que estaban lejos de los esquemas socialistas y comunistas, construyesen un sindicato nuevo y democrático, capaz de competir con los que salían de la clandestinidad”. Derivado de todo ello, fue que el choque energético se convirtió en choque industrial y de servicios, y a la crisis bancaria, se unió inmediatamente una crisis social. Los siguientes datos lo comprueban: frente a las 855 huelgas de 1975, en 1976 se habían desarrollado 1.470; frente a 56.371 trabajadores afectados en 1975, en 1976 existió un conjunto de 349.530 trabajadores en huelga, y frente a 10.355.180 horas de trabajo perdidas en 1975, se registraron 101.724.660 en 1976. Este otro fuerte choque que se sumaba a los anteriores, era evidente.

En esas condiciones ¿era posible imaginar una realidad constituyente capaz de crear una nueva realidad política que, entre otras cosas, permitiera culminar, en lo económico, la negociación comenzada a partir del Acuerdo Preferencial de 1970 con el mundo comunitario, negociación que había sido iniciada por Fernando María Castiella?

Castiella era partidario de la liberalización del Régimen, de la apertura política y de la designación de sucesor. Eso palpita en sus conversaciones, de modo clarísimo, por ejemplo con los Estados Unidos y con el mundo comunitario. Y lo vemos de inmediato en la negociación en Bruselas emprendida casi inmediatamente por Alberto Ullastres quien, por cierto -y fui yo testigo y nunca se señaló esto- enlazaba con Manuel de Torres a través de consultas múltiples en relación con las cesiones y concesiones que surgían en sus negociaciones en Bruselas. Torres las analizaba a través de las actualizaciones de la Tabla input-output que él había pasado a controlar, poniendo más al día la de 1954, que había sido dirigida por Valentín Andrés Álvarez, y en cuyo equipo de actualización se encontraba Fuen-

tes Quintana y donde yo también colaboraba; por eso puedo ofrecer esta información.

A todo lo señalado hay que añadir un caos doctrinal derivado de planteamientos económicos peligrosos, que incluso se aceptaban con calor a partir del comienzo de la Transición. Su superación se debe, en grandísima parte, al profesor Fuentes Quintana. La acción de éste tuvo dos cumbres. En primer lugar, desde Televisión Española, con una intervención científicamente perfecta y, además, expuesta de modo magistral para que fuese entendida por los oyentes. En ella explicó a los españoles la gravedad de la situación económica que se padecía. Pero, además, pasó a reunirse con dirigentes sindicales -yo le acompañé a alguna de esas reuniones- para exponerles, no sólo la situación, sino el porqué del cataclismo si se llevaba adelante, por ejemplo, el programa defendido en Comisiones Obreras por Sartorius. Todo esto lo ratificó Fuentes Quintana en un magnífico discurso en las Cortes. Pero, por otra parte, consiguió, y aquí reside el papel histórico de Manuel Lagares, que era entonces su segundo, que admitiese esos puntos de vista de Fuentes Quintana un conjunto de economistas clave de los partidos políticos que habían pasado a tener una mayor fuerza parlamentaria. Entre estos economistas se encuentran, por ejemplo Julio Segura y Ramón Tamames, el primero con una espléndida aportación en *Nuestra Bandera*.

Esta fue la base científica de los importantes Pactos de La Moncloa. Del proyecto tuvo conocimiento la Fundación Ebert, vinculada al Partido

Socialdemócrata alemán y muy influyente en aquellos primeros pasos del PSOE. Recuerdo la conferencia que di, y el debate que allí tuvo lugar, en una especie de delegación de esa Fundación Ebert en Madrid y, a continuación, otra en Sigüenza.

Todo esto, que muy directamente presencié o lo escuché oralmente de sus protagonistas, constituyó la base adecuada

sobre la que se edificaron los Pactos de La Moncloa, que respaldaban, de modo contundente, el modelo de economía libre de mercado, con un evidente planteamiento complementario de tipo social, que se debería desarrollar en varios planos. Así se insinuaba que deberían tales medidas relacionarse con el mundo fiscal, por lo que pasaban a ser fundamentales los avances contenidos en las aportaciones procedentes del binomio Monreal- Fuentes Quintana, y su *Libro Blanco*, continuado por Villar Mir, quien, el 8 de julio de 1976, señalaba el futuro que debía seguirse en ese sentido. Lo exponía en el *Libro Blanco*, que se tituló *Sistema Tributario español. Criterios para su reforma*, que había sido editado y presentado al Gobierno en el último Consejo de Ministros del mismo, cumpliendo el encargo y respondiendo al compromiso asumido por el Presidente Arias Navarro ante el país, el de dar inicio a esta tarea en plazo determinado. El objetivo expuesto por Villar Mir era completar un planteamiento de economía liberal de mercado con la consolidación del Estado de Bienestar. Y estas líneas se incorporaron, como básicas, a la Constitución de 1978.

Pero debo añadir que las más lejanas raíces en España de esta concreta dirección las encontramos nada menos que en 1941 y años inmediatamente siguientes, a partir de una nota de Valentín Andrés Álvarez en la *Revista de Estudios Políticos* en la que alude a la importancia de la posición de Eucken y, por ello, de la Escuela de Friburgo, la cual, pasó a ser muy dispar en mil aspectos del nacionalsocialismo entonces existente en Alemania, país donde radica la Universidad de Friburgo de Brisgovia. Recordemos que los economistas vinculados a Eucken se atrevieron a expulsar como Rector de la Universidad de Friburgo a un filósofo tan célebre como Heidegger, por sus vinculaciones políticas con el régimen nacionalsocialista, en pleno mando de Hitler.

Existe otra influencia en la Constitución vinculada con posturas acordes con planteamientos de la iglesia católica y recogidos posteriormente en la Constitución de 1978. Concreta-

mente se relacionan con lo que enseñaba la denominada ley de King, expuesta por primera vez en 1696 para el trigo: la función de demanda de bienes agrícolas destinados a la alimentación es muy rígida, en cambio, la función de oferta, como consecuencia de lo variables que, por mil motivos, suelen ser las cosechas, es extraordinariamente cambiante. Ello origina que una gran cosecha, dentro del planteamiento de libertad absoluta del mercado, hunde siempre las rentas de los agricultores, con desdoro, por un lado, para su dignidad, y por otro, con riesgo de que abandonen esas explotaciones, con consecuencias mucho más penosas que las que, por el incremento de la población, señalaba Malthus. Ahí está la raíz del artículo 130 de la Constitución de 1978, pero su precedente se debe a José Larraz, y concretamente a sus aportaciones en cursos universitarios y publicaciones diversas en 1935, que indicaron, por primera vez la necesidad de este tipo de actuación, y que acabaron por dar nacimiento en 1937 al Servicio Nacional del Trigo.

Todo lo indicado hasta aquí se albergaba en ese modelo que se suele denominar de economía social de mercado, y es lo que nos encontramos recogido en la Constitución de 1978, en los siguientes textos que paso a glosar sucesivamente.

De modo categórico, aparece así la base de la economía libre de mercado, recogida en la Constitución en el artículo 38, donde se lee: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.” Y el complemento obligado es el artículo 33.1: “Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.” Esto es, se re-

conoce constitucionalmente el preciso albergue jurídico de la expropiación forzosa.

Y todo esto ¿no lo había predicho ya Jovellanos en un documento de esta Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País?. Repito, que por ello, este preludio debe ser subrayado, y mucho nos honra eso precisamente en esta celebración, a todos los miembros de esta importante entidad.