

**CRÓNICA DEL SEMINARIO SOBRE
“EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO”
(SALAMANCA, MARZO DE 1998)**

EVA SAENZ ROYO

Del 23 al 27 de marzo de 1998 tuvo lugar en Salamanca –bajo los auspicios de la Fundación Duques de Soria– la celebración del *Seminario de Economía “El nuevo constitucionalismo económico”*.

Las jornadas de las que ahora se da noticia analizaron las tendencias actuales de la política económica de los países del ámbito europeo, y entre ellos España, y su plasmación jurídica tanto en la Constitución Española de 1978 como, sobre todo, en los Tratados de la Unión Europea. Este tema se abordó desde una triple perspectiva: el primer día el análisis se centró en la constitución fiscal, para pasar a continuación a la constitución monetaria y finalizar con la constitución social.

Los criterios de convergencia impuestos por el Tratado de Maastricht han exigido un importante cambio en las políticas económicas de los países aspirantes a entrar en la Unión Económica y Monetaria. Frente a las críticas vertidas a las políticas económicas Keynesianas y características del llamado “Estado del Bienestar”, el ámbito económico europeo ha optado en los últimos tiempos por una tendencia más centrada en la restricción del déficit público y en la estabilidad de los precios que en las políticas sociales intervencionistas. En esta actitud parece reflejarse la convicción de que el crecimiento económico llevará inevitablemente al bienestar social, premisa ya puesta en duda por prestigiosos economistas. En este marco las políticas sociales activas por parte de los Poderes Públicos se ven fuertemente obstaculizadas por las exigencias actuales de la política fiscal: la prohibición del déficit público que, añadido a la imposibilidad de incrementar los impuestos por los efectos que puede llevar esta medida en una economía globalizada, impide llevar a cabo políticas de gasto público. Por otra parte, y en relación a la política monetaria, el objetivo principal de la estabilidad de los precios de la política económica europea (siendo que no es todavía unánime la doctrina acerca de los efectos de la política monetaria en las variables reales de la economía) deja a un lado el objetivo de pleno empleo en un panorama de fuerte nivel de paro, mientras que el protagonismo que en este ámbito se les da a los Bancos centrales hace que haya una cierta subordinación de los gobiernos a las medidas adoptadas

por aquellos. En este sentido resulta claramente insuficiente el Derecho Comunitario en materia de política social, algo que no deja de ser paradójico si pensamos que los países que se están incorporando a este proceso de integración europea tienen una larga tradición social. En este campo, como se sugirió en el encuentro, cabría introducir Directivas que unificaran los derechos sociales, sin olvidar la problemática que estos derechos suponen tanto económica como jurídicamente.

En el Seminario que a continuación se reseña se discutió, precisamente, acerca de si existen o no otras alternativas a la proposición europea de la economía de mercado y la lucha contra la inflación, cuestionando algunos de los intervinientes las actualmente indiscutidas salidas que se proponen ante la llamada "crisis del Estado del Bienestar".

Es sin duda esta vía de reunir a reputados especialistas en Economía Política y Hacienda Pública, Economía Aplicada, Derecho Financiero y Tributario, Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, uno de los caminos adecuados para poder observar desde distintas perspectivas las tendencias y sus posibles consecuencias del proceso de globalización económica e integración europea. Cooperación de especialistas de distintas disciplinas que resulta especialmente interesante y necesaria en el análisis del modelo económico que está siendo adoptado en el ámbito económico europeo para realmente cuestionarse si el que actualmente se considera "paradigma ortodoxo" dará los resultados deseados.

La presentación del Seminario corrió a cargo de la profesora Gloria BEGUÉ CANTÓN, Catedrática de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Salamanca y Ex-Vicepresidenta del Tribunal Constitucional, que formuló los obligados parabienes.

Tras la salutación general, la conferencia inaugural, bajo el título *La política presupuestaria en el marco de la Unión Europea*, correspondió al profesor A. BUSTOS GISBERT, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid.

El ponente ofreció una visión de los principales interrogantes que supone la incorporación de España al euro para el diseño de la política fiscal. Principalmente, trató de explicar el por qué se ha producido un creciente desencanto teórico sobre la efectividad de las políticas de déficit público para resolver los problemas de estabilidad económica.

En la primera parte de la conferencia se explicó cómo la introducción del euro y sobre todo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante, PEC) representan, además de la renuncia por los gobiernos de la política monetaria y la desaparición de la política cambiaria, la restricción de la política presupuestaria a las medidas de superávit o de equilibrio presupuestario, abando-

nando el déficit público como mecanismo de política fiscal. Para terminar con esta primera parte, se analizaron las principales críticas que se aducen a esta integración monetaria, contrarrestándolas con una serie de argumentos que hacen que dichas críticas no sean decisivas.

En la segunda parte de la conferencia, el conferenciante expuso las razones teóricas que justifican que los países miembros de la UE hayan renunciado al empleo del déficit público como medida de política económica.

Se planteó el problema como un caso de beneficios (el beneficio de la UE sería el incremento de los intercambios comerciales) y costes (la renuncia de los instrumentos de la política económica), siendo así clave el análisis de la eficacia de la política fiscal (concretamente del déficit público) para entender que se renuncie a ella.

Para evaluar la eficacia de la política presupuestaria se partió de un modelo general, a partir del cual se pudieran hacer las diferentes interpretaciones que corresponden a diversas líneas de pensamiento económico y la valoración que de ellas se desprende en cuanto a la eficacia del déficit público. Se estudió desde el modelo más simple del Keynesianismo a los supuestos de la llamada economía de la oferta, pasando por el esquema tradicional IS-LM, y por las formulaciones conocidas como síntesis neoclásica y de la hipótesis de expectativas racionales.

En cada uno de estos casos, el profesor BUSTOS GISBERT mostró cómo la política fiscal tiene su mayor defensa en el caso de las economías cerradas con estabilidad de precios y escasa influencia de los tipos de interés en el comportamiento de los agentes económicos, y cómo al ir eliminando estos supuestos tan restrictivos van apareciendo limitaciones a la efectividad del déficit público.

Merece la pena destacar, como se hizo en la ponencia, que la aparición de los procesos inflacionistas en la década de los setenta ha supuesto el golpe más serio a la credibilidad de las políticas de déficit público en la medida en que se plantea de forma explícita la incompatibilidad entre los objetivos de pleno empleo y la estabilidad de precios, y se afirma la ineficacia a largo plazo del déficit público para incrementar la renta y el empleo.

Igualmente se señaló que también durante los años ochenta, con el análisis de la formación de expectativas racionales por parte de los agentes económicos y los análisis basados en la denominada economía de oferta, se asiste a dos innovaciones adicionales en los esquemas teóricos que afectan a la confianza, ya muy debilitada, en el déficit público como instrumento de política económica.

Como se dedujo de lo expuesto, la renuncia al empleo del déficit público, implícita en las condiciones de creación del euro, aparece avalada por dis-

tintas corrientes del pensamiento económico. Sin embargo, el profesor BUS-TOS advirtió de las restricciones que se imponen en esos modelos para alcanzar tales resultados, concluyendo que sólo comprobando si el activismo en la política fiscal ha redundado o no, de hecho, en una mayor estabilidad de los ciclos económicos puede juzgarse la corrección o no de estos análisis.

La segunda conferencia fue pronunciada por D. F. Javier SALINAS SÁNCHEZ, Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Valladolid. El tema era *Economía constitucional y Hacienda pública democrática*.

El objetivo de esta conferencia era presentar la perspectiva de la economía constitucional en lo que la misma aporta a la concepción de una hacienda pública democrática, a fin de sugerir unos criterios básicos que puedan servir para valorar el diseño actual de la hacienda pública española.

Después de una primera aproximación de lo que es la Economía Política Constitucional y de los pilares metodológicos sobre los que se asienta, el profesor SALINAS hizo referencia a la peculiaridad política de la Economía Constitucional, poniéndose de relieve que esta disciplina se desarrolla por ámbitos no siempre coincidentes con los de la ciencia política convencional. En síntesis podríamos decir que la Economía Constitucional, en la búsqueda de mejoras institucionales, identifica qué cambios en las actuales reglas de decisión que diseñan las instituciones políticas podrían ser adoptados por consenso.

El conferenciante pasó a examinar a continuación la peculiaridad económica de la Economía Constitucional. A diferencia de la economía convencional, la Economía Política Constitucional parte de un análisis económico "institucional", trayendo a un primer plano del análisis económico el estudio de las reglas y de los diseños institucionales. Este punto, que fue explicado pormenorizadamente, se ilustró recurriendo al ejemplo cinematográfico de una secuencia.

El profesor SALINAS también se refirió a cómo la Economía Constitucional explica la legitimación de la organización económica que denominamos hacienda pública a través del consentimiento unánime de todos los individuos afectados. Todo ello fue extensamente ejemplificado con los personajes de Robinson y Viernes.

Seguidamente, el relator puso de relieve en su intervención que el enfoque constitucional, mientras ofrece un modelo bastante abierto en cuanto a las fronteras entre las que cabe utilizar legítimamente el poder fiscal otorgado a la Hacienda Pública (salvando el límite de la imposición confiscatoria), el modelo que ofrece con respecto a la manera en que cabe utilizar legítimamente ese poder fiscal resulta más restrictivo: la lógica constitucional exige que la

actuación de la hacienda pública siga un principio de generalidad que no consienta la adopción de medidas de carácter abiertamente discriminatorio.

En base a todo lo dicho, podría pasarse a valorar múltiples aspectos de diversos institutos tributarios y de diferentes programas de gasto así como otros elementos básicos que pueden considerarse pertinentes en el diseño de las instituciones fiscales sobre las que se estructura el funcionamiento de la hacienda pública española en los momentos presentes. Sin embargo, el conferenciante quiso centrarse, para concluir su exposición, en un aspecto muy concreto: los cambios relativos que se están produciendo en la movilidad de las bases tributarias, especialmente, la movilidad del capital financiero consecuencia del proceso de globalización de la economía hace que la ejecución de normas tributarias que gravan uniformemente todas las rentas, independientemente de su origen, haya alcanzado unos costes muy elevados. Hasta ahora, la reacción de la hacienda pública española ha sido la de discriminar favorablemente a las rentas de capital, pero, desde una perspectiva constitucional y en opinión del profesor SALINAS, esta solución origina una grave cuestión de legitimidad.

El ponente terminó destacando la importancia que en estos momentos presentes en que se vislumbran cambios inevitables en el diseño de la hacienda pública española, tiene la adopción de lo que él llama "una actitud constitucional", es decir, introducir cambios pero teniendo en cuenta los criterios básicos que se entienden pueden configurar un pacto constitucional unánimemente aceptado.

La tarde del primer día del Seminario se abrió con la conferencia pronunciada por D. Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, Presidente del Tribunal Constitucional y Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, con el título *La Constitución fiscal en la Jurisprudencia Constitucional*.

Esta conferencia se centró en dos grandes puntos: los principios constitucionales de la imposición y los aspectos constitucionales de las Leyes de Presupuestos. Ambos explicados a partir de la jurisprudencia constitucional que hay al respecto.

En relación al primero de los puntos, el conferenciante examinó los límites a la política financiera y tributaria derivados de los principios de la imposición consagrados en la Constitución, concretamente en el artículo 31 CE. Ya al comenzar su conferencia advirtió que quedaban excluidos de su exposición la distribución territorial del poder tributario, la financiación de las CCAA y el gasto público en subvenciones.

RODRÍGUEZ BEREIJO apuntó que los principios constitucionales en materia tributaria enunciados en el art. 31 CE funcionan como límites al ejercicio de los Poderes Públicos sobre todo en su vertiente negativa, excluyendo

los valores contrapuestos y las normas que descansen sobre esos valores. De ahí el especial valor que para la determinación de su contenido adquiere la jurisprudencia constitucional.

Después de una referencia a la protección constitucional con la que cuentan estos principios y a los preceptos constitucionales que los complementan, el ponente pasó a examinar a continuación los principios formales de la imposición.

El primero fue el principio de legalidad tributaria o de reserva de Ley (arts. 31.3 y 133.1 y 3 CE). RODRÍGUEZ BEREIJO analizó algunas de las cuestiones que se han suscitado respecto a este principio y sobre las que el TC ya ha tenido ocasión de pronunciarse. Merece la pena destacar el problema que se ha suscitado en la jurisprudencia constitucional respecto de la posibilidad del empleo de Decretos-Leyes para la regulación de los tributos. En este punto se reflejó la evolución en la jurisprudencia constitucional desde la STC 6/1983 a la STC 182/1997.

Acto seguido, el conferenciante se refirió a la jurisprudencia constitucional acerca de los principios de seguridad jurídica, de irretroactividad y de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos en materia tributaria. En este asunto son especialmente importantes, como se recordó, la STC 182/1997 (FJ 11), que establece la doctrina a este respecto, y la STC 182/1997, que aplica esta doctrina (en opinión del ponente incorrectamente, como puso de manifiesto en su voto particular discrepante) al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre.

El Presidente del TC examinó seguidamente los principios materiales o de justicia de la imposición (art. 31.1 CE). Después de tratar el principio de generalidad tributaria, abordó el principio de capacidad económica. Respecto a este último señalar el problema de la consideración de la inflación en la tributación según la capacidad económica. En relación a esta cuestión, fue comentada la STC 221/1992, de 11 de diciembre, así como la crítica a la misma que se vertió por parte de RODRÍGUEZ BEREIJO en su voto particular (al que se adhirió el Magistrado D. José GABALÓN).

Dicho esto, el relator aludió a los principios de igualdad y progresividad tributarios, destacando la STC 159/1997 (FJ 3), en relación al primero y las SsTC 27/1981 y 76/1990, en relación al segundo.

Finalmente, se comentó el sentido y alcance del principio de no confiscatoriedad a la vista de la STC 150/1990.

Para terminar con este primer bloque de la conferencia se abordó el principio constitucional de justicia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la conexión de los tributos con los gastos públicos.

En la segunda parte de la conferencia se trataron los aspectos constitucionales de las Leyes de Presupuestos.

La Constitución se refiere a los Presupuestos Generales del Estado en los artículos 134 y 66.2. La creciente utilización de la Ley de Presupuestos como instrumento o vehículo de reformas legislativas ha supuesto un "desbordamiento normativo" que hace que la cuestión de los límites constitucionales del contenido de las Leyes de Presupuestos se haya convertido en un problema de relevancia en nuestro Derecho. El estudio de la jurisprudencia constitucional permite constatar los problemas de la incidencia de la Ley de Presupuestos en el ordenamiento jurídico en dos grandes órdenes de cuestiones a las que RODRÍGUEZ BEREIJO se refiere.

El primer orden de estas cuestiones vendría referido a los problemas que plantea la utilización de la Ley de Presupuestos como vehículo de legislación ordinaria. El Presidente del TC hizo una somera reseña de la doctrina de algunas Sentencias que constituyen, dentro de lo que es ya una larga secuencia jurisprudencial, lo que podría denominarse como *leading cases* de la jurisprudencia constitucional sobre la Ley de Presupuestos, ciñéndose a tres puntos concretos: 1º el problema de la naturaleza y contenido jurídico de la Ley de Presupuestos, abordado, entre otras, por la STC 65/1987, de 21 de mayo; 2º el problema de la incidencia de la Ley de Presupuestos en la creación y modificación del ordenamiento tributario, y más en concreto, en las leyes propias de cada tributo: el límite del art. 134.7 CE. La Ley de Presupuestos como vehículo de Reformas tributarias. En este tema se destacó la crítica de la doctrina a la STC 27/1981; 3º la no aplicación del límite del art. 134.7 CE a las Leyes de Presupuestos de las CCAA, en virtud de la STC 116/1994 (de la que disintió en su voto particular el ponente). Este tema, como ya señaló el conferenciante, es de la mayor trascendencia vista la profunda modificación introducida en 1997 en el sistema de financiación de las CCAA, orientada hacia una mayor "correspondencia fiscal" de las Haciendas autonómicas en la financiación del gasto público total y, consiguientemente, hacia un modelo característico del Federalismo Fiscal, en el que las CCAA dispongan de un sistema tributario propio suficiente financieramente —dentro, claro está, de su imprescindible armonización fiscal con el sistema de tributos de los otros niveles, estatal y local— que doten a las Haciendas autonómicas de una cobertura financiera ordinaria estable para atender a sus políticas públicas con plena autonomía y responsabilidad.

El segundo orden de cuestiones se referiría al problema de la incidencia y el condicionamiento de la Ley de Presupuestos en las vicisitudes y cumplimiento de las obligaciones pecuniarias de la Hacienda Pública. El relator apuntó dos cuestiones de indudable trascendencia práctica dentro del régimen jurídico de las Administraciones públicas: 1º el problema de la incidencia de la Ley de Presupuestos en la ejecución de Sentencias de condena de la

Administración al pago de una suma de dinero (arts. 43, 44 y 45 LGP); 2º el problema del cumplimiento de las obligaciones legales reconocidas expresamente por la Administración y su condicionamiento por la Ley de Presupuestos, abordado en la STC 294/1994, de 7 de noviembre.

La conferencia terminó con una reflexión referida a la polémica suscitada por la llamada "Ley financiera" o "Ley de Acompañamiento" de la de Presupuestos Generales del Estado. Concretamente se preguntó en qué medida la "Ley de Acompañamiento" constituye un rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite del art. 134.2 y 7 CE al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos, según ha quedado fijado por la interpretación del TC. Pero, así las cosas, el ponente se cuestiona dónde acaban los problemas de técnica jurídica dentro de la libertad de configuración del legislador, para devenir en cuestión constitucional por afectar la principio de seguridad jurídica y si no se exige demasiado de la Constitución al convertir en constitucional todo problema de técnica jurídica. A todo esto, según RODRÍGUEZ BEREIJO, no cabe dar ahora una respuesta apriorística, de modo que habrá de estarse a lo que, caso a caso, vaya resolviendo la jurisprudencia constitucional.

La primera jornada se cerró con un debate general sobre la constitución fiscal. En él se discutió acerca de si la constitucionalización del equilibrio presupuestario y la prohibición del déficit público hacen o no desaparecer las opciones políticas que apuestan por una mayor intervención pública. Además se constató la dificultad de puesta en práctica de las políticas sociales consecuencia de que a la imposibilidad del déficit se añade la imposibilidad de aumentar la imposición por la globalización de la economía.

La segunda jornada la abrió el profesor J. I. SÁNCHEZ MACÍAS, Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca, hablando sobre los *Diversos enfoques de la política monetaria: fundamentos teóricos*.

Se ofreció un resumen de algunas cuestiones básicas de la teoría monetaria que informan y dan sentido a cualquier discusión acerca de los resultados probables a que puede dar lugar una política económica de carácter monetario. El ponente, como advirtió, se centro en los aspectos positivos de la cuestión, es decir, en el conocimiento acerca de cuál es el papel del dinero, de los canales a través de los cuales se hace presente en los sectores real y monetario de la economía, y de los efectos que tienen los cambios en la cantidad de dinero en circulación sobre el nivel de precios o sobre las variables de carácter real. Sólo a partir de aquí, según se dijo, se podrá abordar la cuestión normativa, es decir, la determinación de las prioridades y objetivos así como los efectos esperados de las medidas de política monetaria.

El conferenciante inició su intervención señalando que sólo entendiendo por qué existe el dinero y cuál es su "función económica" se puede construir

una teoría que explique el funcionamiento del sector monetario y sobre cuya base se puedan descubrir los efectos que provoca un cambio en las variables monetarias, que es la tarea propia de la política económica.

El profesor SÁNCHEZ MACÍAS pasó a continuación a examinar la aproximación tradicional a la teoría y política monetarias. Dentro de este enfoque analizó la teoría clásica o teoría cuantitativa del dinero, la teoría monetaria de origen Keynesiano (o, mejor dicho, la interpretación de las ideas Keynesianas realizada por la llamada *síntesis neoclásica*) y la versión tradicional del monetarismo (la escuela monetarista de los años sesenta y setenta, con la figura de Milton FRIEDMAN como principal representante), así como las críticas formuladas a dicho planteamiento.

El ponente terminó su intervención haciendo referencia a los desarrollos más recientes de la teoría monetaria. Señaló que la teoría macroeconómica más reciente ha evolucionado en últimos quince o veinte años (desde la revolución de las expectativas) por otros derroteros. En este marco, se ofreció una impresión general acerca de los resultados obtenidos por este nuevo enfoque de la investigación monetaria reciente.

La conclusión a la que llegó el conferenciante después de repasar el enfoque tanto tradicional como el más moderno es que el conocimiento que tiene el economista acerca de estas cuestiones es, todavía hoy, bastante limitado, ya que, desde la vertiente teórica, la cuestión acerca de la eficacia de la política monetaria o acerca de la neutralidad o no del dinero, tanto en el corto como en el largo plazo, no son cuestiones resueltas, distando mucho de ser unánime la postura de los investigadores acerca de los elementos clave de la economía monetaria. Por este motivo apuntó que un intento de constitucionalizar (aplicando el término en un sentido amplio) un determinado tipo de política monetarista, debe acometerse con extraordinaria prudencia ya que, aunque actualmente la evidencia empírica parece inclinarse por la postura adoptada en el ámbito europeo, podría ocurrir que el que ahora se considera "paradigma ortodoxo" sea insuficiente o erróneo.

La tarde del segundo día estuvo dedicada a la conferencia de D. Jesús LEGUINA VILLA, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá de Henares, Consejero del Banco de España y Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional y que llevaba por título *El régimen jurídico de la política monetaria en España*.

En esta exposición se describió sumariamente el régimen jurídico de la política monetaria y el *status* de autonomía de que goza el Banco de España en relación a dicha política.

Al comienzo de su intervención el ponente puso de manifiesto la importancia de la estabilidad de los precios para el conjunto de la economía y el pa-

pel destacado que ocupa para este fin la política monetaria, cuya dirección es conveniente, (como se ha consagrado en el Tratado de Maastricht), que se deje en manos de los Bancos centrales, dotados de un estatuto jurídico de autonomía o independencia.

Acto seguido se abordó la regulación de la política monetaria en la Constitución española, el Tratado de la Unión Económica y Monetaria (en adelante, TUE) y la Ley de Autonomía del Banco de España (en adelante, LABE).

La ausencia de reconocimiento constitucional del Banco de España, ni de la atribución al mismo de la dirección de la política monetaria en régimen de autonomía ha suscitado el debate acerca de la constitucionalidad de la LABE (Ley 13/1994, de 1 de junio). La opinión del profesor LEGUINA al respecto fue clara: la constitucionalidad de la LABE queda fuera de duda al dar cumplimiento a un mandato del TUE. Pero, como también se señaló, la LABE no se ha limitado a iniciar el proceso de autonomía del Banco de España (ordenado en el TUE), sino que deliberadamente ha querido completarlo desde el comienzo mismo de la segunda etapa de la integración monetaria, aunque haya de sufrir todavía algunas adaptaciones ulteriores (como la introducida por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social) con vistas a la puesta en funcionamiento del SEBC y BCE y a la integración plena en ellas del Banco de España.

A continuación, el profesor LEGUINA pasó a examinar el régimen de autonomía del Banco de España en su condición de autoridad monetaria. Dentro de esta cuestión, el conferenciante abordó tres puntos: 1) Las funciones del Banco de España de definición y ejecución de la política monetaria (art. 7.2 LABE) y de disciplina bancaria (supervisión de las entidades de crédito; art. 7.4 LABE); 2) los poderes del Banco de España: en particular, la potestad reglamentaria; y, 3) las garantías funcionales de la autonomía del Banco de España: la prohibición de instrucciones dadas por el Gobierno u otro órgano sobre los objetivos o la ejecución de la política monetaria (art. 10.2 LABE; 107 TUE) y la prohibición de monetización del déficit público.

Después de recordar que desde el 1 de enero de 1999 nacerá el euro y la definición de la política monetaria pasará a ser competencia exclusiva del BCE (art. 109 L 4 TUE), el profesor LEGUINA terminó destacando "la importancia económica y política que este nuevo vínculo de unión habrá de tener para un futuro próspero y pacífico del viejo continente".

En el debate general sobre la constitución monetaria que se suscitó al finalizar la segunda jornada además de plantearse la posible subordinación del Gobierno en sus políticas a las medidas adoptadas por el Banco de España y sus posibles inconvenientes y la incompatibilidad en la práctica de los objetivos de inflación y el pleno empleo, se discutió acerca de si existen o no otras alternativas a la proposición europea de la economía de mercado y la lucha

contra la inflación, cuestionando algunos de los intervinientes las actualmente indiscutidas salidas que se proponen ante la llamada "crisis del Estado del Bienestar".

Después de una jornada en la que se convocó una mesa redonda en la que se discutieron cuestiones puramente económicas, al día siguiente, bajo el título *Retos y restricciones de la política social en el fin de siglo*, tuvo lugar una interesante exposición a cargo de D. Rafael MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca.

En las explicaciones ofrecidas se reflejaron las distintas críticas a las que se enfrenta el Estado de Bienestar en nuestros días. Con tal finalidad, primeramente se analizaron aquellos elementos que pueden explicar la aparición del Estado de Bienestar (en adelante, EB) para pasar inmediatamente a estudiar, desde una óptica cuantitativa, cuál ha sido la trayectoria de los EB, y su dimensión actual. Los datos mostrados por el ponente mediante diapositivas reflejaron, por una parte, la generalidad de las formaciones sociales de EB en los países industrializados y, por otro lado, la diversidad de sus manifestaciones concretas país por país.

Por último se abordó el estudio de las críticas comunes a las que se enfrentan los EB en este fin de siglo, examinándose también aquellos cambios en el contexto económico y político de los EB que pueden afectar a su sostenimiento futuro. Los factores que el profesor MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE contempló a este respecto fueron: 1) el fin del consenso Keynesiano. Como puso de relieve el ponente, el ejemplo más claro de este cambio de opinión sea el debate sobre la introducción de limitaciones constitucionales a la capacidad del ejecutivo (y legislativo) de incurrir en déficit público, que habría calado hasta la inclusión de una condena a los "déficit excesivos" en el art. 104 del Tratado de Maastricht, para aquellos países postulante a entrar en la Unión Monetaria, y su posterior desarrollo en el denominado *Pacto de estabilidad*; 2) los efectos perversos de la política social y de la financiación del EB. En este punto se analizaron los efectos que los impuestos pueden tener sobre el ahorro, la inversión y la oferta de trabajo y la alteración de los incentivos del mercado resultante de la actuación del Estado en materia de gasto. En opinión del profesor MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, la intervención del Estado pueden alterar los incentivos y con ello los comportamientos en el funcionamiento económico, sin embargo en muchos casos tendrán un coste asumible (en términos de los objetivos alcanzados), mientras que en otros será posible minimizar su impacto mediante el rediseño de los programas de gasto; 3) los fallos del Estado que hacen que algunos autores aboguen por la privatización de los servicios del EB, cuyos resultados finales, como señaló el relator, dependerán de qué tipo de vía se siga; 4) el cambio demográfico: envejecimiento y cambio en los patrones familiares. En este punto se planteó si el EB puede seguir actuando en el futuro, con los niveles de cobertura y el di-

seño de programas vigente, en presencia de los cambios demográficos que se están produciendo en la actualidad y que, presumiblemente se intensificarán en el futuro. Al abordar la repercusión que tiene el envejecimiento en la población sobre el gasto público resultó especialmente interesante la opinión del ponente en relación a las pensiones. Demostró cómo el efecto negativo sobre las rentas de los ocupados y sobre el empleo que tendría el aumento de las cotizaciones derivado del aumento de la tasa de dependencia (relación entre población jubilada y población ocupada) dista mucho de ser tan alarmista como se ha dicho; asimismo considera que las propuestas de sustituir el viejo sistema de reparto por un sistema de capitalización (obligatorio pero privado) ofrecen al menos tantas sombras como luces; 5) globalización de la economía. A este respecto se analizó el impacto potencial de la nueva situación internacional (una economía más integrada) sobre el EB; 6) cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo. En relación a este punto, el ponente puso de manifiesto cómo el creciente desempleo existente en los países desarrollados repercute en el EB; 7) debilitación del efecto de legitimación y pérdida de lealtad de los ciudadanos con respecto al EB.

La exposición terminó con una recapitulación a modo de conclusiones y una visión personal de los posibles escenarios de futuro del EB en el s. XXI. Haciendo un esfuerzo sintético, el conferenciante concluyó sosteniendo que si bien ninguna de las críticas planteadas es de entidad suficiente para afectar de forma importante el normal desenvolvimiento del EB, su acumulación hace que no se pueda desestimar como intrascendentes para su futuro. Además, en su opinión, no hay ninguna combinación de mercado-EB que sea imprescindible para el normal desenvolvimiento de la economía. La opción en favor del modelo liberal o socialdemócrata sería cuestión política y no inevitabilidad económica, siendo en el campo político donde se libraría la lucha en favor o en contra del EB en el futuro.

La sesión de trabajo culminó con la conferencia a cargo de D. Javier JIMÉNEZ CAMPO, Catedrático de Derecho Constitucional (exc.) y Secretario General del TC, con el título *Los derechos sociales en la Jurisprudencia constitucional*. Tras hacer una breve introducción en la que se puso de manifiesto, por una parte, la escisión entre la política económica (marcada por la UE) y la política social (limitada por las exigencias económicas) y, por otra parte, la limitación de la Economía de mercado por la solidaridad social, se comenzó a abordar el concepto de los derechos sociales. Después de que el ponente hiciera una clasificación de los tipos de preceptos constitucionales incluíbles dentro del concepto de "derechos o garantías sociales" de la Constitución, se advirtió que el examen jurisprudencial se limitaría a los derechos sociales contenidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución.

Acto seguido se examinó el valor jurídico de los principios rectores a partir del artículo 53.3 CE de la mano de la jurisprudencia constitucional. Con es-

te fin, JIMÉNEZ CAMPO puso de relieve en su intervención que el art. 53.3 establece dos reglas de interpretación y de aplicación de tales principios: 1) el art. 53.3 *in fine* ("Sólo podrán ser alegados en la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen") impide el trato de "derecho subjetivo" a cualquiera de los contenidos del Capítulo III (SsTC 36/1991, FJ 5º; 14/1992, FJ 11º y 199/1996, FJ 3º); 2) el inciso inicial del art. 53.3 ("el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos") identifica la función propia de los principios rectores, en relación a los tres Poderes. Destacar que: por un lado, según el conferenciante, la función meramente "informativa" de los principios sobre la legislación es insuficiente para captar la vinculación sobre el legislador que, en muchos casos, establecen los artículos 39 a 52 (algunos con fuerza imperativa plena como establece la STC 14/1992, FJ 11º); y, por otro lado, pese a que el destinatario primero son los legisladores (del Estado compuesto español), la función informativa se proyecta sobre todos los poderes públicos, y no sólo a las instituciones generales del Estado (SsTC 64/1982, FJ 2º; 35/1983, FJ 3º; 152/1988, FJ 2º; 59/1995, FJ 3º).

JIMÉNEZ CAMPO distinguió en el Capítulo III diferentes tipos de normas en función de su distinta eficacia. Mientras que lo que llama "normas-programáticas" tienen un eficacia meramente informativa, otros principios (que clasificó como mandatos al legislador, principios de igualdad y garantías institucionales) tienen pretensión de vincular y funcionan como medida de la validez de la norma, aunque haya que reconocer que el margen que dejan al legislador es muy amplio. Como se puso de manifiesto, el TC ha reconocido esta eficacia impositiva en relación al art. 39 en las SsTC 45/1989, 222/1992 y en relación al art. 51.1 la STC 19/1983, FJ 6º.

Finalmente, el ponente examinó, de forma más pormenorizada, los grupos de normas distinguidos en el Capítulo III.

Merece la pena destacar que, en relación a las normas programáticas, el ponente expuso que su control es ajeno a la jurisdicción (STC 64/1982) ya que el compromiso que establecen para el legislador es de carácter político, no siendo tampoco posible un control a través del "principio" de irreversibilidad de las "conquistas sociales". No obstante, también se puso de relieve que son relevantes en juicio constitucional de la ley porque dan al legislador la capacidad de introducir limitaciones cuya legitimidad podría ser objeto de controversia.

Por último, respecto a los mandatos de legislar, se hizo referencia a la problemática de la inconstitucionalidad por omisión del legislador y, en relación a las normas de igualdad, se explicó que pueden dar fundamento a reglas diferenciadoras (SsTC 128/1987, FJ 10º; 173/1993, FJ 3º; 55/1994, FJ 2º;

269/1994, FJ 4º), aunque menos claro es que puedan también dar lugar a la reivindicación de un trato singular, del art. 14, a través del recurso de amparo constitucional.

Vale la pena dar cuenta, aunque se brevemente, del debate que se suscitó acerca de la constitución social. En él se puso de relieve lo paradójico que resulta que los países europeos tengan tradición social y sin embargo los Tratados no prevean (o no de modo específico) los derechos sociales. El profesor CASCAJO CASTRO propuso, por su parte, la elaboración de Directivas que unifiquen estos derechos.

La última jornada se reservó para la exposición con el título *La figura de los derechos sociales desde la perspectiva constitucional: recientes elaboraciones doctrinales*, desarrollada por D. J. L. CASCAJO CASTRO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca.

En esta exposición el profesor CASCAJO se dedicó a señalar sintéticamente (como no podía ser de otro modo) distintas aportaciones que la doctrina ha hecho en relación a la compleja figura de los derechos sociales.

Se constató, en primer lugar, que son encontradas las opiniones acerca de la introducción o no de los derechos sociales en las Constituciones, para pasar a continuación a hacer una referencia a la obra de BALDASSARRE y a su Teoría constitucional como teoría de los valores constitucionales. En este punto, se analizaron las principales aportaciones de este autor en este campo tales como la propuesta de superar la tradición autoritaria de la dogmática del Derecho Estatal alemán y apostar por una constitución de valores como la del Estado constitucional democrático, la idea de la persona humana como sujeto de libertad positiva y la crítica de la categoría dogmática de los derechos públicos subjetivos, proponiendo su disolución. Igualmente se hizo referencia a las principales dificultades con las que se encuentra BALDASSARRE en la configuración de los derechos sociales y en la distinción que hace entre los derechos sociales condicionados e incondicionados.

El profesor CASCAJO CASTRO expuso brevemente también las aportaciones de M. LUCIANI en esta materia y analizó un comentario reciente sobre los Principios rectores de la política social y económica de LÓPEZ PINA ("Comentario al Capítulo III" en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (dir) ALZAGA VILLAAMIL, O., EDSA, 1996).

También se hizo referencia a la interpretación de E. BENDA del postulado del Estado social de Derecho, para, a continuación, reseñar un clarividente trabajo de A. E. PÉREZ-LUÑO sobre el *Estado constitucional y Derechos de la tercera generación*. También se explicaron las anotaciones sobre la naturaleza y estructura de los derechos sociales de L. PRIETO SANCHÍS.

Se destacaron también las aportaciones en este campo de A. O. HIRSCHMAN, R. DAHRENDORF, S. RODOTÀ, D. GRIMM, E. W. BÖCKENFÖRDE y GOMES CANOTILHO. Entre otras cosas, estos autores reflexionan sobre si es la constitución un instrumento de gestión apropiado para el *Welfare State*, sobre el riesgo de que la política se transforme en ejecución judicialmente controlable de la constitución, sobre la imposibilidad económica como límite de los derechos sociales o sobre la discrecionalidad del legislador.

No obstante quedar fuera de la ponencia la doctrina científica que acompaña el proceso de construcción de la "ciudadanía social europea", nos parece interesante señalar que en opinión del profesor CASCAJO, aunque el pretendido derecho constitucional común europeo no tienen suficiente consistencia en este terreno, no puede ser ajeno a ciertas pautas de cohesión social y económica ni tampoco a la cláusula general de prohibición de la discriminación.

Finalmente, además de constatar que existe un cierto acervo doctrinal común de esta figura (su conexión con ciertas necesidades cuya satisfacción en el mundo jurídico puede ser desigual, su régimen jurídico diferenciado en atención a desigualdades de hecho que traten de ser limitadas o superadas, etc.), advirtió de la acuciante necesidad de un diálogo entre cultura jurídica y cultura económica y técnica en este ámbito.

Tras la intervención del profesor CASCAJO CASTRO, la directora del Seminario, la profesora Gloria BEGUÉ CANTÓN, clausuró solemnemente las Jornadas.