

## La economía de la Constitución de 1978.

Julio Rodríguez López<sup>1</sup>.

### Introducción.

En 2003 habrán pasado veinticinco años desde la aprobación de la Constitución Española de 1978. El momento actual permite disponer de una cierta perspectiva a la hora de hacer un análisis, tanto del contenido de la norma básica en materia socioeconómica como de su incidencia sobre la evolución económica de España en el periodo transcurrido.

#### 1. La economía en la Constitución Española. Aspectos destacados.

Los aspectos económicos más relevantes de la Constitución Española de 1978 se encuentran incluidos en el Título I Sección 2ª, “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, Título VII, “Economía y Hacienda”, y Título VIII, “De la Organización Territorial del Estado”.

El Título I (“De los derechos y los deberes fundamentales”) viene a establecer el marco de la economía de mercado, contemplando a la vez un amplio conjunto de actuaciones correctoras al papel del mercado desde los “poderes públicos”. En principio, el sistema tributario deberá inspirarse en los principios de igualdad y progresividad no confiscatoria.(Art. 31). Los derechos a la propiedad privada y a la herencia se reconocen en el Art. 33, delimitándose su contenido “por la función social”. El Art. 35 establece el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente, garantizándose el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los **convenios**. La libertad de empresa se reconoce en el marco de la economía de mercado.

Junto al reconocimiento de los derechos citados, la Constitución establece en el Título I citado el papel equilibrador de los poderes públicos al perfilar los principios rectores de la política social y económica. Se asegura la protección social de la familia (Art. 40). Se deberá promover una distribución de la renta “regional y personal” más equitativa, sin perder de vista la estabilidad económica. La **jornada laboral limitada** y las vacaciones periódicas retribuidas se reconocen en el Art. 40.2. La Constitución subraya el alcance de una política encaminada a lograr el **pleno empleo**, objetivo que destaca entre los principios rectores de la políticas social y económica.

Un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, con unas prestaciones sociales suficientes, especialmente en caso de desempleo, es otra de las obligaciones de los poderes públicos. El derecho al disfrute de la **vivienda**, recogido en el artículo 47, se acompaña de la conveniencia de regular el uso del suelo para impedir la especulación, así como también se debe regular la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Madrid.

los entes públicos. Para la tercera edad, el artículo 50 establece la obligación de los poderes públicos de garantizar unas pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, junto a un sistema de servicios sociales que atienda los problemas de los mayores en materia de salud, vivienda, cultura y ocio.

El Título VII, “Economía y Hacienda”, profundiza en el carácter mixto del sistema económico, apuntando la conveniencia de un cierto “activismo” desde los citados poderes públicos para fomentar el desarrollo económico. En esta línea, el artículo 128 supedita al interés general “toda la riqueza del país” reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, previendo también la intervención pública en casos de monopolio de recursos o de servicios esenciales. La modernización y el desarrollo de todos los sectores productivos es un tema a atender por los poderes públicos, especialmente en el caso de las actividades incluidas en el sector primario y en la artesanía (Art. 130). Se prevé la creación de un **Consejo Económico y Social**, con el fin de apoyar los proyectos de planificación, proyectos en los que deberán participar las autonomías y los agentes sociales (Art. 131).

En materia fiscal, corresponde al Estado la potestad originaria de establecer tributos mediante ley, pudiendo hacerlo asimismo las autonomías y los ayuntamientos. Cualquier beneficio fiscal que afecte a los tributos estatales deberá establecerse por ley (Art. 133). El Gobierno elaborará los **Presupuestos Generales del Estado**, con carácter anual, que incluirán la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal, debiendo presentarse tales presupuestos tres meses antes del fin del periodo de vigencia de los del ejercicio anterior (Art. 134).

La Ley Presupuestaria no podrá crear tributos nuevos, aunque sí podrá modificarlos cuando una Ley Tributaria lo prevea. Se establece al **Tribunal de Cuentas** como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y gestión económica del Estado, dependiendo directamente de las Cortes Generales, a las que remitirá un Informe Anual (Art. 136). En línea con las preocupaciones de su tiempo, la Constitución abre la posibilidad de que los interesados puedan participar en la Seguridad Social (Art.129.1). La propiedad social está expresamente reconocida, puesto que se fomenta la creación de sociedades cooperativas y se deberá promover la participación en la empresa y el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (Art.129.2).

Por último, en el Título VIII, “De la Organización Territorial del Estado”, que abre el camino para la creación de las Comunidades Autónomas, se establece la obligación del Estado de velar por el equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, no debiendo implicar los estatutos autonómicos ningún tipo de privilegios. En cuanto a los municipios, las haciendas locales deberán disponer de los recursos precisos para desarrollar las funciones atribuidas por ley. Los tributos propios y la participación en los tributos estatales y de las autonomías respectivas son las fuentes básicas de financiación local (Art. 142).

En cuanto a las Comunidades Autónomas, el Artículo 148 incluye las materias sobre las cuales podrán tener competencias, destacando en especial las correspondientes a “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”, el “fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma”, esto último dentro de los objetivos de la política económica nacional. En cuanto a las competencias

exclusivas del Estado (Art.149), destacan las correspondientes a la legislación laboral, el comercio exterior, el sistema monetario. Corresponde al Estado el establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, la legislación básica y el Régimen Económico de la Seguridad Social, así como la legislación básica sobre Medio Ambiente. La creación de las Comunidades Autónomas conlleva el que estas deban soportar buena parte de las competencias y de las obligaciones que el texto constitucional atribuye a los poderes públicos.

El sistema económico que emana de la Constitución Española de 1978 pretende corresponderse con los modelos de economía mixta vigentes en Europa Occidental en los tiempos de la transición política. En 1978 se arrancaba de una situación, heredada del régimen político anterior, en la que el fuerte centralismo político había favorecido la presencia de profundas disparidades territoriales y en el que el papel equilibrador de las prestaciones sociales resultaba reducido, a la vista de las situaciones existentes en los países a los que se pretendía aproximar a España en el terreno socioeconómico.

## **2. Las huellas del difícil periodo de transición.**

La vigente Constitución se redactó en periodo de profunda crisis económica, crisis desencadenada a raíz de los intensos aumentos de los precios de la energía acaecidos al final de 1973. El hecho de que en España se tardase más en adaptar los precios relativos de la energía y la profunda dependencia externa en materia de aprovisionamiento energético dio lugar a unos muy elevados déficits exteriores. Los cambios políticos que se fueron sucediendo en España a lo largo de los años setenta modificaron sustancialmente el marco institucional en el que se adoptaban las decisiones económicas más trascendentes.

En 1976, con el primer gobierno de la monarquía, se advirtió que la crisis económica en curso no era soluble por la simple vía del manejo de la demanda y que la salida de la situación requería el desarrollo de una estrategia a todas luces compleja. Se estaba iniciando un periodo de cambio hacia economías adaptadas a las nuevas condiciones de precios de los factores de producción y de las materias primas. La adaptación citada iba a conllevar un aumento a corto plazo del desempleo y un freno al proceso de mejora de las condiciones sociales que había acompañado la última etapa de expansión de 1971-1973. Esta última había generado unas expectativas de continuidad ilimitada de la fase de prosperidad, lo que ejerció unos efectos negativos en los años siguientes a 1974<sup>2</sup>.

Un precedente del futuro contenido de la Constitución fueron los Acuerdos de la Moncloa(1977), firmados por el gobierno de UCD y la mayoría de los partidos con representación parlamentaria, en los que se pretendió controlar los acuciantes desequilibrios de la economía española, especialmente visibles en materia de inflación, déficit exterior y déficit público. Junto a las imprescindibles medidas de carácter estabilizador incluidas en los mismos, los Acuerdos en cuestión introdujeron actuaciones de carácter compensador(extensión de la cobertura de la

---

<sup>2</sup> Julio Rodríguez López, " El periodo de la transición política desde la perspectiva del análisis económico", trabajo recogido en "La transición democrática española", editado por J.F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas, Editorial Sistema, 1989.

prestación por desempleo, reforma fiscal y tributaria, gratuidad progresiva de la enseñanza, estímulo a la promoción directa de viviendas por las administraciones públicas) y de racionalización del sistema económico (reforma de la Seguridad Social, Política Energética, aumento de la inversión pública, reforma del sistema financiero, con especial atención a las cajas de ahorros). Algunos de los aspectos más innovadores de la Constitución respecto de la situación precedente se hallaban ya recogidos en los Acuerdos de la Moncloa relativos a las reformas institucionales precisas.

La Constitución Española de 1978 se redactó, pues, en un periodo difícil de las economías española y mundial. Con su entrada en vigor se crearon los soportes institucionales que facilitaron el proceso de saneamiento y de recuperación posterior de la economía española, proceso que se desarrolló bajo esquemas bastante más flexibles y racionales que los vigentes en el tiempo de la dictadura. La atención a la prestación por desempleo, la exigencia a los poderes públicos de favorecer un mayor crecimiento económico, la desconfianza subyacente en el simple funcionamiento del mercado como mecanismo exclusivo de asignación de recursos, son, pues, elementos que caracterizan el contenido del texto constitucional.

La economía mixta que sucedería a los cambios con los que se superó la crisis de oferta de los años setenta se iba a caracterizar por la extinción de las empresas públicas, por el retorno a las estrategias liberales anteriores a la segunda guerra mundial, por la reducción del papel compensador público de los desequilibrios sociales a que conduce el simple funcionamiento del mercado. La Constitución Española de 1978 refleja más bien las incertidumbres ante el mercado que las certezas radicales del tiempo de ruptura que iba a venir después.

### **3. La Constitución Española, 25 años después.**

El periodo posterior a 1978 se ha caracterizado por la amplia profusión de hechos relevantes acaecidos. Algunos hitos importantes previstos en el texto constitucional se han convertido en parte del paisaje habitual de la vida política y económica española. Tras los duros ajustes inmediatamente posteriores a 1978, con su secuela de aumento sustancial del desempleo y de retroceso en los avances sociales (1979-1982), la economía española ha seguido en su evolución los ciclos de la economía mundial. En dicho sentido destaca el vigor de los periodos de auge experimentados en las etapas correspondientes a 1986-1991 y a 1997-2001, en las que los ritmos de aumento real del PIB fueron elevados. La recesión de 1992-1994 se soportó bastante mejor que las sufridas durante los años setenta y primeros ochenta.

El ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986, el avance de Europa que supuso el Tratado de Maastricht y el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria, que han llevado a la actual Unión Europea y a la creación de la Zona Euro, en la que comparten una moneda común, el euro, doce de los quince estados miembros de la UE, han supuesto una modificación sustancial del marco institucional en el que se desenvuelve la economía española. La política monetaria ha dejado de ser competencia del Banco de España, pasando la misma al Banco Central Europeo (en el que participa el Banco de España). El objetivo de dicha

política, esto es, el logro de la estabilidad de los precios, prevalece ante otros fines tales como el logro de un mayor ritmo de crecimiento del PIB y del empleo.

La política de tipo de cambio se ha desplazado a la UE. El euro cotiza libremente en los mercados, y se está echando en falta la presencia de un gobierno europeo que complemente el papel estabilizador del BCE. La peseta entró en el euro con un tipo de cambio que ha favorecido unos ritmos de crecimiento por parte de la economía española superiores a los registrados por el conjunto de la UE tras la introducción de la moneda única.

Después de 1978, las Comunidades Autónomas han pasado a desempeñar un papel relevante tanto en el mapa político como en la vida económica española. Las competencias transferidas a las autonomías han sido de amplio alcance, destacando el papel decisivo que estas administraciones públicas desempeñan en materia de promoción económica, ejecución de prestaciones sociales destacadas (educación, sanidad) y política territorial. De acuerdo con las estimaciones del Banco de España<sup>3</sup>, el gasto público directo (consumo público mas inversión pública) de las autonomías ascendió en 2001 al 29,3% del conjunto de las administraciones públicas, por encima del 20,5% correspondiente a las corporaciones locales. Una parte sustancial de las competencias del Estado se han desplazado hacia las instituciones de la UE y al BCE, por una parte, y otra ha ido a parar a las diecisiete autonomías, con las cuales hay que contar a la hora de definir y aplicar estrategias en materia de política económica. El Estado español actual es relativamente menos poderoso, en el ámbito nacional, que el de 1978, desarrollándose los cambios en este terreno bajo el marco del texto constitucional.

Bajo este mismo texto han gobernado la UCD(1978-1982), el PSOE (1982-1996) y el PP desde 1996. Las políticas desarrolladas han respondido a objetivos finales en algunos casos relativamente diferentes., lo que dice a favor del contenido socioeconómico de la Constitución. Se echa en falta, no obstante, algo mas de aliento en la búsqueda de los objetivos de carácter más social previstos en la Constitución, especialmente en los últimos años. La consecución de una distribución personal más equilibrada de la renta ha dejado de aparecer entre los objetivos de política económica. El logro de un mayor equilibrio territorial no queda garantizado con la creación de las Comunidades Autónomas, aunque la presencia de estas últimas ha mejorado la calidad en la ejecución de determinadas prestaciones sociales. En algunos casos, como sucede con la vivienda y el urbanismo, la situación de 2003 resulta a todas luces mejorable, empezando por la conveniencia de corregir la legislación básica vigente en materia urbanística y por la necesidad de aumentar el muy escaso gasto público directo destinado a favorecer el acceso a la vivienda por parte de los hogares de nueva creación.

Se ha avanzado poco en materia de desarrollo de la participación de los trabajadores en el control empresarial. La creciente globalización está resultando ser un importante obstáculo para el cumplimiento de algunas de las aspiraciones sociales recogidas en la todavía joven Constitución. Se está todavía lejos del pleno empleo. En los últimos años ha retrocedido el alcance global de algunas prestaciones sociales. El futuro de España aparece estrechamente ligado, además,

---

<sup>3</sup> Banco de España, "Cuentas Financieras de la economía española 1995-2001", Madrid, 2002.

a la evolución de la UE, para la que se aspira a disponer de una Constitución en los próximos años. No existe solución posible para un amplio conjunto de problemas socioeconómicos en el ámbito nacional, acentuándose la conveniencia de disponer de una política económica con mayor definición para el conjunto de la UE. En materia económica, la Constitución de 1978 lo ha hecho bien, pero el desarrollo de la globalización hace necesario disponer, pues, de otras instituciones de ámbito superior al nacional para hacer frente con eficacia a los nuevos problemas del presente..