
B. TRIBUNAS

Como en años anteriores se han celebrado las distintas TRIBUNAS, o cursos sobre temas monográficos, cuyos objetivos son el debatir en sesiones públicas en el seno de la Academia sobre aquellas ideas que interesan de modo especial en nuestros días, contribuyendo de esa manera a su difusión.

Las celebradas en el curso 1995-96 fueron las siguientes:

I. TRIBUNA SOBRE «LA REFORMA DEL SENADO»

El envoltorio de la Tribuna consistió en que el Senado, tal como lo organiza la Constitución de 1978, es una institución escasamente popular. La opinión pública no tiene de él una alta valoración, a pesar del fiel cumplimiento de sus tareas. A decir verdad, que este descontento sobre la composición y funciones del senado, ha sido constante a través de la historia de nuestro moderno constitucionalismo. De manera que la tradición bicameral, tan sólo rota en la Constitución de Cádiz, en la II República y en constitucionalismo autoritario proyectado por Primo de Rivera y llevado a cabo en las Leyes Fundamentales de 1942 a 1975, está permanentemente acompañada de otra tradición de reforma de la misma institución senatorial.

Hoy, los intentos y proyectos reformistas han llevado a las propias fuerzas políticas, representadas en el actual Senado, a acordar unánimemente su reforma que, en principio, debería acometerse en la próxima legislatura.

Felizmente, tales proyectos de reforma han dado lugar a un amplio debate, abierto y pilotado desde el propio Senado, y que ha tenido su proyección tanto en las comparecencias celebradas por dicha Cámara con los constituyentes, los presidentes de las comunidades autónomas y expertos constitucionalistas, como en medios universitarios, funcionariales e, incluso, periodísticos.

Esta Real Academia consideró oportuno, por tanto, contribuir a dicho debate mediante el curso público de conferencias¹, a través del cual se plantean, con el mayor rigor posible y a partir de experiencias prácticas y análisis doc- tos, los diversos problemas que la reforma del Senado suscita. Para ello y en primer lugar, el entonces Presidente del Senado expuso el planteamiento político de la reforma que ahora se pretende; el profesor Garrido Falla, catedrático de Derecho Administrativo, miembro de la Academia, ex-letrado mayor de las Cortes y letrado asistente a la ponencia redactora de la Constitución, hizo un balance de la institución senatorial desde 1978; y el profesor Pérez Prendes proyectó los problemas que la composición y la función del Senado ha planteado a través de la historia de nuestro constitucionalismo.

En el moderno derecho constitucional, el Senado responde siempre a la necesidad de representar, para integrar mejor el conjunto, a los segmentos diversos de una sociedad plural, sea ésta estamento, de clases o federal, principalmente. Por eso, cuando la democratización de la sociedad y del derecho constitucional produce una homogeneización del cuerpo político y afirma, como legitimidad exclusiva y excluyente, la voluntad popular, una e indivisible, el bicameralismo entra en crisis y la Segunda Cámara pierde poderes o, incluso, tiende a desaparecer.

Sin embargo, los estados federales, salvo excepciones, mantienen el Senado como instrumento de participación-integración de las unidades federales y, a la vez, la corporativización del medio social hace surgir otras instituciones de representación y de intereses, económicos y profesionales. Y a su vez, se plantea la posibilidad de utilizar la Segunda Cámara para garantizar presencias y misiones útiles al proceso político.

A fin de exponer esta problemática general que sirve para explicar la aparición del Senado en España, los problemas que plantea su composición y funcionamiento, y su eventual reforma, el profesor Lucas Verdú, miembro de esta Academia y catedrático de Derecho Constitucional, desarrolló una teoría general del bicameralismo, y el profesor Alonso Olea, catedrático de derecho del Trabajo y también miembro de la Academia, abordó la cuestión de los senados económicos y los consejos económicos-sociales en el Derecho Comparado.

Las dos opciones para la reforma del Senado, hasta ahora planteadas, son su configuración como Cámara de las Autonomías o como Cámara de Notables.

¹ Publicadas con el mismo título por la Academia en octubre de 1996.

Los Senados federales, cualquiera que sea su modelo, responden a una sociedad federal cuyos participantes más grandes o más pequeños son homogéneos entre sí, y esa homogeneidad es la que no se da en el caso español. Hay circunstancias administrativas como Madrid, relaciones paccionadas como Navarra, y realidades nacionales como Euskadi y Cataluña. Lo diverso no se integra suponiéndolo idéntico. Con ello se apunta a la mayor dificultad con que en España tropieza un Senado federal. Tratar de disolver los problemas engendrados por la falsa homogeneidad en una Cámara, por definición, homogénea. No parece que los problemas de integración de Cataluña o Euskadi con el resto de España se superen pretendiendo negar la bilateralidad de las relaciones entre Barcelona y Vitoria con Madrid y pretendiendo someter a las inevitables tensiones que supone conllevar tales hechos diferenciales al juicio de una Cámara en la que siempre estarían en minoría. Salvo que se les diera en dicha Cámara un derecho de bloqueo difícilmente aceptable para los demás.

Tales son los problemas que fueron examinados en sus conferencias por los profesores José Antonio Portero, catedrático de Derecho Constitucional, y Jesús Leguina, catedrático de Derecho Administrativo.

El otro modelo es el de un Senado de Notables, compuesto de extitulares de altas magistraturas y líderes sociales, todos ellos vitalicios, encargado, no de revisar las tareas legislativas o presupuestarias del Congreso, sino de tres funciones trascendentales, para garantizar, en una democracia de masas y de partidos, valores que están más allá de la oferta y la demanda electoral. Pero cuya vigencia es indispensable para el propio buen funcionamiento del sistema democrático.

En primer lugar, la reflexión, no académica sino política, sobre las cuestiones que escapan a la atención de quienes, por su responsabilidades de gobierno o de oposición, han de ocuparse de lo urgente con mengua de lo importante. Cuestiones, por otra parte, cuyo carácter polémico y eventual impopularidad impide abordarlas a quienes se encuentran en campaña electoral permanente. Las migraciones o las pensiones, por poner sólo dos ejemplos de lo que es tan importante que nunca hay tiempo, ni gana, ni siquiera posibilidad, de tratar de verdad, no de parchear, en el Congreso.

En segundo término, el control y la orientación que compete a la «auctoritas» de los órganos eminentemente tecnocráticos que tienen ya a su cargo parcelas importantes de la cosa pública —piénsese en el Banco Central y en otras administraciones independientes— modelo de neutralización institucional,

que está llamado a seguirse en un futuro próximo en otros campos no debería suponer la eliminación de los mismos del factor político.

Finalmente, la elección de una serie de magistraturas que se quiere sustraer al sistema de cuotas propio de los partidos representados en el Congreso. Tal es el caso del Tribunal Constitucional de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial.

El Dr. Herrero de Miñón, miembro de esta Academia, Letrado mayor del Consejo de Estado, y ponente redactor de la Constitución, examinó los precedentes, paralelos y posibilidades de esta fórmula.

El curso fue clausurado por el profesor Manuel Ramírez, decano de la Facultad de Derecho de Zaragoza.

El calendario fue el siguiente:

— Jueves, 18 de enero.—Excmo. Sr. D. Juan José Laborda Martín: *«Planteamiento político de la reforma del Senado en España»*.

— Jueves, 25 de enero.—Excmo. Sr. D. José Manuel Pérez Prendes: *«Notas sobre las dimensiones históricas del Senado en España»*.

— Jueves, 1 de febrero.—Excmo. Sr. D. José Antonio Portero Molina: *«Sobre algunas propuestas de reforma del Senado»*.

— Jueves, 8 de febrero.—Excmo. Sr. D. Fernando Garrido Falla: *«El funcionamiento del Senado desde 1978»*.

— Jueves, 15 de febrero.—Excmo. Sr. D. Jesús Legina Villa: *«La reforma del Senado y los hechos diferenciales»*.

— Jueves, 22 de febrero.—Excmo. Sr. D. Manuel Alonso Olea: *«Senados corporativos y consejos económico-sociales»*.

— Jueves, 29 de febrero.—Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Verdú: *«Razones y significado constitucional del bicameralismo»*.

— Jueves, 7 de marzo.—Excmo. Sr. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón: *«El Senado de Notables»*.

— Jueves 14 de marzo.—Excmo. Sr. D. Manuel Ramírez Jiménez: *«Clausura del curso»*.

II. TRIBUNA JOVEN: «JÓVENES HISTORIADORES DE LA HISTORIA ECONÓMICA DE ESPAÑA»

En este curso se presentó una selección de aquellos avances más destacados en la investigación de la historia económica de la España contemporánea que han tenido relación con problemas y cuestiones de actualidad.

Las ocho sesiones que integraron la Tribuna Joven de este curso 1995-1996 estuvieron dedicadas al Banco de España, a la industrialización, a nuestra política económica, a la educación, a la energía, al papel y al comportamiento de nuestros empresarios y a la evolución del sector exterior.

La reciente concesión de la autonomía al Banco de España el 1 de junio de 1994, ha constituido una reforma estructural que ha roto con las prácticas monetarias tradicionales y con la subordinación y dependencia del Banco de España. Evaluar la situación actual y conocer el significado de la autonomía del Banco de España y de su política monetaria resulta imposible, sin conocer su pasado.

Los permanentes problemas de la reconversión industrial que nuestro país ha vivido, desde comienzos de la década de los años 80, siguen planteando la cuestión de la industrialización española y demandan un mejor conocimiento de los orígenes de nuestras industrias y sus problemas tradicionales que han impedido una mayor competitividad de nuestras producciones.

El ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986, nos exige la implantación de un modelo de economía abierta con plena apertura al exterior, estabilidad de precios interna, liberalización y competencia en los mercados y una hacienda pública equilibrada y modernizada capaz de contribuir al desarrollo estable de la economía. Un modelo opuesto al tradicional, que fundamentó al desarrollo histórico del país sobre el mercado interno protegido, que no cuidó de la estabilidad de los precios, ni de la competencia actual hacia el modelo de economía abierta plantea el gran contrafactual de si el desarrollo económico y su convergencia real con la Europa comunitaria —nuestra tarea actual— no hubiera tenido más oportunidades de alcanzarse si hubiera contado antes con un modelo abierto y no con la vigencia del modelo cerrado y protegido tradicional.

El desarrollo actual y futuro de la economía española concede una importancia prioritaria a las inversiones en capital tecnológico y humano, lo que

acentúa la importancia básica de los gastos en educación. Conocer cómo se han comportado las inversiones educativas en España, su influencia sobre el progreso del país y en qué sentido esas inversiones pueden aumentarse y mejorarse, constituye un campo de indispensable conocimiento para impulsar el aumento de la producción presente y futura del país.

El sector de la energía y la provisión de recursos energéticos a costes competitivos se ha convertido en un factor de importancia estratégica para nuestra convergencia real con la Europa comunitaria. Las causas que han condicionado la debilidad de la posición española en el sector energético y la medida en que el sector energético se ha limitado —y limita— el aumento de la producción, definiendo el campo de la política energética, constituyen temas de decisivo interés para nuestra convergencia real con la UE.

La empresa y el papel de los empresarios han adquirido, en una sociedad democrática, con un sistema de economía de mercado, una relevancia difícil de exagerar. Una relevancia que concede un gran interés a las investigaciones dirigidas a conocer su configuración y comportamiento en nuestra historia contemporánea.

El sector exterior de la economía española ha constituido tradicionalmente una de las debilidades de crecimiento de la economía. Los saldos adversos de la balanza de pagos han detenido, con indeseable frecuencia, el desarrollo económico nacional. La plena apertura al exterior de la economía española, tras el Tratado de Adhesión, define una posición distinta para nuestra economía, sin que hayan desaparecido los problemas planteados por la balanza de pagos al desarrollo del país. Las enseñanzas que ofrece la historia de nuestro comercio exterior deberían constituir un punto de partida indispensable para plantear, con acierto, esa nueva estrategia que hoy demanda la integración en Europa y la total apertura al exterior de la economía.

Para tratar estos temas se han buscado aquellos historiadores jóvenes, con mayor capacidad —por las investigaciones realizadas— para extraer lecciones del pasado con aplicación en el presente. Pertenecen a la generación de la primera mitad de los años 50 y, a pesar de su juventud, ya han alcanzado las más altas cotas académicas, después de estudiar y doctorarse en prestigiosas universidades españolas y extranjeras. Estos investigadores son representativos de las principales escuelas de historiadores económicos, personificados en sus maestros Miguel Artola, Gonzalo Anes, Fabián Estapé, Jordi Nadal, Nicolás Sánchez-Albornoz y Gabriel Tortella. Los excelentes ensayos y artículos por ellos publicados constituyen un aval de sus méritos académicos;

sus brillantes aportaciones al conocimiento de nuestro pasado han obligado a revisar cuestiones básicas de las interpretaciones tradicionales de la historia económica española de los siglos xix y xx. Aportaciones que se pretende consigan una mayor difusión y conocimiento generales a través de Tribuna Joven. De esta manera, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas aspira a contribuir al logro de su fin fundacional, definido en sus viejos y vigentes estatutos del 30 de septiembre de 1857: «Ilustrar las cuestiones de mayor importancia y actualidad, trascendencia y aplicación según los tiempos y circunstancias».

El calendario fue el siguiente:

— Lunes, 22 de enero.—Pablo Martín Aceña: *«El Banco de España. Una visión histórica»*.

— Lunes, 29 de enero.—Albert Carreras: *«La industrialización: una perspectiva a largo plazo»*.

— Lunes, 5 de febrero.—Leandro Prados de la Escosura: *«La política económica liberal, un contrafactual»*.

— Lunes, 20 de marzo.—Mercedes Cabrera: *«La modernización política. Los empresarios en la Historia de España»*.

— Lunes, 26 de febrero.—Carles Sudria: *«La restricción energética de la economía española»*.

— Lunes, 4 de marzo.—Clara Eugenia Núñez: *«La educación como fuente de crecimiento»*.

— Lunes 11 de marzo.—Carlos Barciela: *«La modernización agraria y la política agraria»*.

— Jueves, 28 de marzo.—José María Serrano Sanz: *«El sector exterior de la economía española»*.

III. TRIBUNA: «LECTURAS EN LA ACADEMIA»

En 1995 la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas decidió crear una Tribuna denominada «Lecturas en la Academia», concebida como un fo-

ro estable para el debate de grandes cuestiones relativas a la economía y la sociedad españolas de nuestro tiempo. Su propósito era el de promover la discusión de temas de relieve e interés general en un ambiente de altura intelectual. El objetivo era «atraer la atención general», como dice el Reglamento de la Real Academia, hacia cuestiones que conciernen a ésta, dando testimonio del compromiso que tiene la institución en orden a elevar el nivel de las controversias en materias de relieve para la sociedad española.

A lo largo del curso académico 1995-96 la Tribuna se convocó regularmente con periodicidad mensual, de ordinario la tarde de los lunes, en la Casa de los Lujanes, sede de la Real Academia. En cada sesión se debatía un tema monográfico y hecho público con antelación. A ella podían asistir por derecho propio los académicos y además dos grupos de invitados: unos con carácter estable, seleccionados entre expertos de reconocido prestigio, y otros que acudían en función del tema objeto de discusión, como especialistas en el mismo. La coordinación corrió a cargo del Profesor Serrano Sanz.

Cada sesión se abría con una intervención del presidente de la Academia, en la que fijaba el estado de la cuestión, y después se organizaba en dos partes. En la primera, tres o cuatro expertos invitados especialmente, trazaban un pequeño resumen de la evolución reciente que ha seguido la investigación en la materia. Después tenía lugar un debate con participación de todos los asistentes.

Durante el curso académico 1995-96 tuvieron lugar cinco sesiones de la Tribuna «Lecturas en la Academia» dedicadas a los siguientes temas: *El paro en España*, *Déficit público*, *Liberalización de los servicios*, *Pensiones y Situación coyuntural de la economía española*. A continuación se resumen algunos de los principales aspectos que se trataron en ellas.

La primera sesión de la Tribuna «Lecturas en la Academia», se celebró el día 6 de noviembre de 1995, y abordó uno de los problemas decisivos en la vida social y económica de los años noventa en España, el desempleo. Las elevadas tasas que ha alcanzado, muy por encima de los patrones europeos, lo convierten en preocupante. Su resistencia a desaparecer, incluso con la economía en expansión como ha ilustrado la segunda mitad de los ochenta, ha extendido un cierto fatalismo en la sociedad española. La explicación de un fenómeno semejante es además compleja, porque en ella se hace necesario combinar lo estrictamente económico con factores institucionales, que en el mercado de trabajo tienen un peso determinante y son difíciles de reducir a valores cuantitativos y hasta de formalizar. De manera que analizar el problema tiene trascendencia por lo relevante del objeto y obtener conclusiones claves no carece de dificultades. Las

intervenciones estuvieron a cargo del académico Julio Segura y los profesores Juan F. Gimeno, Carlos Sebastián y Luis Toharia.

El académico Julio Segura comenzó su disertación situando el actual problema del paro en España en una perspectiva temporal más amplia, que arrancaba de los años sesenta. En ellos, a pesar del fuerte crecimiento, la creación de empleo fue escasa, aunque tampoco el paro llegó a ser un problema, porque la emigración exterior actuaba como válvula de ajuste; el crecimiento se consiguió con mejoras continuas de la productividad del trabajo. Este recordatorio permitía situar el núcleo del problema en las relaciones entre crecimiento-empleo-salarios y productividad. Sobre él puede actuar la política de reforma del mercado de trabajo de un modo menos determinante de lo que a menudo se piensa.

Tras ello pasó a analizar brevemente las dos reformas del mercado de trabajo: la de 1984 y la de 1994. La reforma del 84 tuvo dos efectos principales: aumentó la sensibilidad del empleo al crecimiento económico y provocó una dualización del mercado de trabajo. La reforma del año 94 se llevó a cabo en cuatro frentes principales, aunque de un modo desigual: en la reducción de los costes del trabajo no cualificado (contrato de aprendizaje), en una limitada flexibilización de la salida del mercado (admisión de las causas económicas en los despidos procedentes), en un mayor margen a los agentes para la negociación colectiva y en un leve paso adelante en la regularización flexibilizadora del mercado de trabajo. En conjunto la reforma de 1994 es un paso en la buena dirección, aunque de modestas dimensiones.

El profesor Juan Francisco Jimeno abordó el tema tratando de encontrar una explicación para la persistencia del desempleo en la economía española de los últimos lustros en unas tasas muy elevadas. El desempleo tiene su primera causa en un conjunto de shocks recibidos por la economía española desde 1973: de oferta (como consecuencia de los aumentos de precios de la energía), salariales (en particular, entre 1972-77 y 1991-93), de demanda agregada (por la desinflación gradual que comienza en 1978), sectoriales (derivados de la apertura comercial y el cambio tecnológico) y de oferta de trabajo (por el aumento de la tasa de actividad femenina). Algunos de estos *shocks* han revertido, como el energético, mientras otros se han mantenido.

Ahora bien el desempleo en España muestra una notable persistencia, por encima de los impactos negativos, más o menos ocasionales. Ello es debido a las instituciones del mercado de trabajo que provocan costes de ajuste en el empleo e histéresis en la determinación de los salarios: en particular, el siste-

ma de contratos de trabajo, la regulación de la negociación colectiva y la protección al desempleo.

El profesor Carlos Sebastián centró su intervención en tres aspectos del problema: la relación entre costes laborales y empleo, las posibilidades de la política de demanda para crear empleo y la regulación del mercado de trabajo. Los costes laborales tienen tres componentes: salariales, pecuniarios no salariales y costes laborales implícitos, que recogen la valoración económica de las restricciones a que se enfrentan las empresas en su política de gestión de recursos humanos. En España los costes pecuniarios han crecido espectacularmente entre 1972 y 1992 y los implícitos son elevados por la rigidez de las regulaciones. Ello tiene efectos negativos sobre el empleo. En cuanto a la política de demanda tiene escaso margen para actuar, ya que la mayor parte del paro no es keynesiano y la política fiscal se ve entorpecida por la deuda acumulada y el déficit estructural.

Finalmente, el mercado de trabajo está excesivamente regulado, incluso después de la reforma del 94, y convendría una reforma liberalizadora en costes de despido, negociación colectiva, contribuciones empresariales a la Seguridad Social, protección al desempleo y gestión interna de recursos humanos. Ahora bien, tampoco conviene avanzar hacia una desregulación completa, porque esto puede acarrear otros problemas, como prueba la experiencia americana.

El profesor Luis Toharia, comenzó por interrogarse sobre la credibilidad del desempleo español, es decir, sobre la representatividad de la Encuesta sobre Población Activa (EPA) como índice de medida del desempleo. En su opinión la EPA es una buena fuente para conocer la magnitud del desempleo y no debe ser relegada frente al Registro del INEM, ya que éste no es una elaboración estadística sino meramente administrativa. Existen, no obstante, algunos problemas de la EPA, derivados de las dificultades del trabajo de campo, que llevan a pensar que subestima un poco el empleo y, en general, en alguna medida, la tasa de actividad económica.

Una vez aclarado que el volumen de desempleo es tan elevado como indican las estadísticas, la pregunta que cabe hacerse es cómo puede una sociedad convivir tanto tiempo con un problema de esa magnitud. La respuesta está en el papel que juegan dos instituciones claves: la familia y el estado del bienestar. Según datos de la propia EPA la gran mayoría de parados conviven con personas que tienen empleo y una parte importante lo hace con personas que tienen otras rentas (pensiones o subsidios, principalmente). Además, el paro afec-

ta en mucha menor medida a las «personas de referencia» del hogar, que a su cónyuge e hijos. Este es un modelo propio del sur de Europa, en el que España destaca sobre todo por la intensidad del problema. En cuanto al futuro se abren algunos interrogantes, ya que las dos instituciones están acusando el peso del problema, como prueban la disminución de la natalidad y las dificultades financieras del estado del bienestar.

La segunda sesión de la Tribuna «Lecturas en la Academia» tuvo lugar el lunes 11 de diciembre de 1995 y se dedicó al tema: *«Déficit público, causas, consecuencias y sostenibilidad»*. Fue desarrollada por tres ponentes: el presidente de la Real Academia, profesor Fuentes Quintana y los profesores Barea y González-Páramo.

El profesor Enrique Fuentes Quintana comenzó su intervención recordando las dos características básicas del déficit público español: su omnipresencia en la democracia y su carácter predominantemente estructural. De ahí que la primera tarea financiera del país sea realizar las reformas estructurales necesarias para suprimirlo, dada la naturaleza de las causas que lo generan. A continuación centró su intervención en el análisis de las causas y en la agenda de reformas, dividiendo las primeras en políticas y económicas y las reformas en institucionales y estructurales, dos bloques encaminados a atajar cada uno de los dos tipos de causas.

Las causas políticas radican en la «ilusión del déficit» por el lado de la oferta de gasto público (la popularidad de los políticos, a los cuales el déficit les permite gastar sin gravar) y en la «ilusión del gasto», por la demanda (cada grupo social pide que aumente el gasto, confiando en financiar solamente una parte del mismo). En cuanto a las causas de tipo económico señaló la existencia de ciertos segmentos del gasto dotados de capacidad potencial para aumentar las obligaciones futuras: pensiones, subsidio de desempleo, haciendas territoriales, crecimiento de la burocracia y déficit de las empresas públicas.

Las reformas institucionales propuestas para actuar sobre las causas políticas eran: creación de una Junta Nacional de la Deuda Pública —organismo dotado de autonomía como el Banco de España que fijaría el límite del endeudamiento anual—, reducir el incrementalismo, crear una Oficina Presupuestaria en la Presidencia del Gobierno y reformar la Ley General Presupuestaria para acabar con la laxitud del Presupuesto; todo ello teniendo además presente la experiencia española en la estrategia contra el déficit. En cuanto a las reformas estructurales se centraban en la Seguridad Social, Haciendas Territoriales, gestión

pública, empresas públicas y también en el sistema fiscal corrigiendo el fraude y reformando la tributación.

El profesor José Barea se refirió extensamente a los cambios en la Ley General Presupuestaria que eran imprescindibles, en su opinión, para impedir que los gastos presupuestarios, y con ellos el déficit, se acaben deslizando hacia cifras más abultadas como resultado de la laxitud de los procesos presupuestarios. Aunque la ley de 1977 estaba técnicamente bien construida ha sido modificada en sucesivas leyes presupuestarias, bajo el pretexto de agilizar la gestión del gasto e interpretada extensivamente por los gobiernos; de ahí la exigencia de un replanteamiento general.

La primera de las medidas a tomar consistiría en evitar el incremento del gasto a través de modificaciones presupuestarias (créditos extraordinarios y suplementarios, créditos amplicables, créditos incorporados y créditos generados por determinados ingresos). Estas modificaciones aumentaron el gasto una media del 24% entre 1989 y 1993. La solución consistiría en obligar por ley a que todo aumento del gasto se compensara con baja en otros créditos. El segundo problema es evitar la mejora aparente del déficit público que se produce con ciertos criterios discutibles de contabilización (como incluir en la cuenta de renta los beneficios del Banco de España), e invita a corregir el déficit: la solución es adoptar criterios estrictos vigilados por el Tribunal de Cuentas. Asimismo, es preciso evitar la contabilización extrapresupuestaria de ciertas partidas que eleva aparentemente la capacidad de gasto y limitar estrictamente las posibilidades de comprometer gastos con carácter plurianual. Por último conviene también controlar el déficit de la Seguridad Social.

El profesor José Manuel González-Páramo dedicó su intervención a examinar el papel de las instituciones presupuestarias en la existencia del déficit público. Del mismo modo que la independencia de los bancos centrales se juzga hoy con generalidad, un elemento decisivo para la credibilidad y efectividad de la lucha contra la inflación, conviene prestar atención al diseño institucional en la lucha contra el déficit.

Tres son las fuentes de ineficiencia de los procesos presupuestarios: la existencia de metas particulares en algunos de los participantes en el proceso (electores, políticos o funcionarios), la ilusión fiscal y la escasa representación de futuros contribuyentes en el proceso que inclina a los decisores al déficit presente. En España la cultura del gasto ha acabado por hacer del presupuesto un documento meramente declarativo, con limitada fuerza para obligar y escasas pretensiones de realismo. Las causas de tal laxitud están en el incrementalismo arra-

gado, el excesivo peso de los ministerios de gasto, la escasa integración y carencia de dirección estratégica en los procesos de elaboración y gestión y la extraordinaria flexibilidad en la ejecución.

El lunes 15 de enero de 1996 se celebró la tercera de las sesiones programadas en la Tribuna «Lecturas en la Academia», que se dedicó al tema: *«Liberalización de los servicios»*, y en la que intervinieron: Miguel Ángel Fernández Ordóñez, Gaspar Ariño y José Eugenio Soriano.

Miguel Ángel Fernández Ordóñez, presidente que fuera del Tribunal de Defensa de la Competencia, comenzó su intervención explicando que las políticas liberalizadoras de los últimos años comportan una redefinición del papel del Estado en la economía y tienen dos componentes, privatización y nueva regulación, y un objetivo, promover la competencia. Una mayor competencia tiene dos sentidos: estimula el crecimiento y acentúa el igualitarismo, al eliminar privilegios. Los programas internacionales de liberalización en los dos últimos siglos son los que han afectado al comercio internacional y esto ha dejado a resguardo los servicios, sobre los que ahora conviene insistir.

En España se ha realizado ya una notable liberalización de los mercados de bienes y factores (mucho de capitales y poco de trabajo), pero falta la de los servicios y el último factor, el suelo. La liberalización en muchos casos se ha ligado a compromisos internacionales, pero la experiencia de más de cuarenta años de liberalización progresiva ha sido todo un éxito, pues ha permitido pasar del «modelo castizo» a la integración europea. Todavía queda un largo trecho en los servicios, pero hay una «agenda» de tareas pendientes, que ha sido la aportación principal del Tribunal de Defensa de la Competencia.

El profesor Gaspar Ariño comenzó su intervención subrayando la necesidad de liberalizar el sector servicios y en particular algunos de los grandes servicios públicos, cuyo impacto sobre el sistema económico español es muy grande. Ahora bien, liberalizar quiere decir en este caso establecer una nueva regulación, ya que no son sectores en los que el mercado funcione espontáneamente. Y esto no es fácil porque la anterior regulación, encaminada a proteger y asegurar inversiones, ha creado fuertes conglomerados de intereses y también por el hecho de que el sector público haya «ocupado» ampliamente muchos de estos sectores —con lo que ello implica en términos de rentas a repartir y poder político a detentar, contribuye a hacerlos resistentes al cambio.

En términos jurídicos cabe distinguir tres clases de regulación: la básica y general, privada y pública, que era el marco jurídico imprescindible

para los intercambios, la regulación administrativa de policía y buen gobierno, que tiene carácter reglado y no discrecional, y la regulación económica *stricto sensu*, que no sólo limita el ejercicio de una actividad, sino que la configura. La utilidad extensiva y hasta abusiva de esta tercera forma de regulación acabó configurando históricamente un concepto amplio de servicio público monopolístico, igualitario, de mínimos, uniforme y muy intervencionista, que ahora conviene revisar hacia otro abierto y presidido por el principio de libertad de empresa.

El profesor José Eugenio Soriano se refirió en su intervención al tema del suelo y a la necesidad de una reforma en profundidad de la legislación española en el tema. Las características del mercado español del suelo son la escasa urbanización (3,8% del territorio nacional), la elevada colmatación (concentración de la edificación en poco espacio) y la carestía y difícil accesibilidad a la vivienda (4,1 anualidades de ingresos en media, frente a 3,4 en Francia ó 2,8 en Estados Unidos).

Las raíces de esta situación se encuentran en la artificial escasez en la oferta de suelo provocada por la muy intervencionista y restrictiva legislación en la materia. En dicha legislación los planes urbanísticos son pieza clave, ya que establecen la división entre el suelo urbanizable y el que no lo es. En consecuencia el acto administrativo de calificación de los terrenos determina la renta especulativa y genera actividades de búsqueda de rentas, porque la edificabilidad determina la renta potencial de cada terreno. Las posibilidades de modificar los planes con cierta frecuencia introducen además una incertidumbre que también alienta la búsqueda de rentas. La solución está en una liberalización generosa y una disminución del intervencionismo discrecional, que ahora es la norma.

El día 13 de marzo de 1996 tuvo lugar la cuarta sesión de la Tribuna «Lecturas en la Academia» dedicada a analizar «*El problema de las pensiones en España*». En ella se presentaron los tres informes que se habían elaborado hasta ese momento, examinando las posibilidades de sostenibilidad futura del sistema público de pensiones, tal como ahora está configurado. La importancia de la cuestión queda patente con sólo recordar que el gasto en pensiones de la Seguridad Social en 1995 era la primera partida del gasto público y absorbía un 9% del producto interior bruto español. En orden cronológico de aparición, el primero fue el del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, titulado «*La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*», el segundo «*La reforma del sistema público de pensiones en España*», había sido elaborado por Fedea y encargado por *La Caixa*, y el tercero «Pensiones y prestaciones por desempleo», redactado por un amplio con-

junto de autores a requerimiento de la Fundación Banco Bilbao-Vizcaya. En este mismo orden fueron presentados en la sesión.

El secretario general de la Seguridad Social, Adolfo Jiménez, fue el encargado de ofrecer las conclusiones del primero de los tres informes. El trabajo evalúa las perspectivas financieras del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social y cuantifica el impacto de diversas propuestas encaminadas a garantizar su sostenibilidad.

De acuerdo con el informe, la situación de partida en 1995 se puede considerar de equilibrio financiero del sistema, puesto que según el Pacto de Toledo, las cotizaciones sociales deben financiar únicamente pensiones y desempleo, mientras la sanidad ha de ser íntegramente sostenida por los presupuestos del Estado, al tratarse de un sistema universal. Aunque ésta no es la realidad, porque las cotizaciones financian un 21% de la sanidad y en la otra dirección el Estado complementa el mínimo de pensiones contributivas, sirve para encontrar el equilibrio. A partir de ahí se producirá un deterioro del saldo en el sistema, que será difícil sostener si el crecimiento de la economía queda por debajo del 2,5% anual y el empleo no supera el 1%.

El informe de Fedca, elaborado por J. A. Herce, codirector del estudio, fue presentado por Juan F. Gimeno, colaborador en el mismo. El escenario del sistema de pensiones dibujado allí tiene una diferencia de partida con el del Ministerio, ya que estima un déficit inicial del 2,16% del PIB, como consecuencia de la financiación de prestaciones sanitarias que se hace con las cotizaciones. Hasta el año 2010 ese saldo se deteriorará en 0,78 puntos, bajo supuestos de crecimiento del PIB y del empleo muy similares. Las medidas para corregir esa situación, cuyos escenarios también se evaluaban, eran el retraso en la edad de jubilación, la penalización de la jubilación anticipada, la modificación del sistema de cálculo de la pensión inicial y la actualización del crecimiento de las pensiones por debajo de la inflación. Esta última, considerada la medida más drástica era también la más efectiva, desde la óptica del equilibrio financiero.

El informe de la Fundación Banco Bilbao-Vizcaya fue presentado por José Barea, codirector del estudio. El punto de partida se sitúa en 1993, donde se estima un déficit para el sistema de pensiones del 0,76% del PIB. Los factores condicionantes del futuro son económicos, demográficos y estructurales y sobre ellos se hacen las previsiones hasta el año 2020, con un escenario intermedio en el 2000. En el último de los años citados, si se mantienen los parámetros previsibles el déficit crecerá hasta el 1,61% del PIB y para el 2020 alcanzará el 1,77; la re-

ducción se debe a un aumento menor del número de pensionistas en los primeros decenios del nuevo siglo, dadas las proyecciones demográficas.

El déficit no es sostenible a medio plazo y obliga a adoptar medidas de corrección, de las cuales la más realista es contener el incremento de la pensión real media, por cualquiera de las medias que se desee. El paso a un sistema de capitalización es inviable porque la deuda implícita acumulada por la Seguridad Social con los actuales cotizantes viene a ser 2,5 veces el PIB de un año, algo imposible de refinanciar.

El lunes 25 de marzo de 1996 se celebró la última de las Tribunas de «Lecturas en la Academia», dedicada a analizar la *«Situación coyuntural de la economía española»*, con la participación de José Luis Malo de Molina, José Luis Feito y Jorge Hay. En ella se examinaron los datos correspondientes al año 1995 y las previsiones sobre lo acontecido en el primer trimestre de 1996.

