

REFORMAS INSTITUCIONALES HACIA UN GOBIERNO ESTABLE

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Rodolfo Martín Villa*

Aunque resulte arriesgado a un mes de las elecciones, hacer previsiones y basar en dichas previsiones nuestra pretensión de un Gobierno estable, podemos afirmar con un riesgo asumible que las llamadas “tres derechas” (PP, Ciudadanos y Vox) no alcanzarán la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y que tampoco lograrán dicha mayoría el conjunto de las izquierdas que, desde hace unas semanas, también son tres (PSOE, Unidas Podemos y Más País) aunque parece que las izquierdas superarán a las derechas.

Los diputados de partidos nacionalistas con el nacionalismo catalán en el separatismo, contarán con un número entre treinta y cuarenta diputados. Algunos de ellos, podrían posibilitar la investidura del primer Partido de las izquierdas, PSOE y resulta inimaginable que lo hicieran con el Candidato del PP, primer Partido de las derechas. Ello supone una posición de innegable ventaja para el PSOE aunque tenga también un indiscutible peligro: un Gobierno de España condicionado por separatistas.

Así las cosas, y si la actitud de los partidos no varía en relación con la que han tenido después de las últimas elecciones, podríamos continuar con el actual Gobierno en funciones hasta, más o menos, abril de 2020. Proseguiría una situación, por supuesto constitucional pero difícilmente soportable, iniciada en diciembre de 2015, que podría durar más de cuatro años. Desde entonces, Mariano Rajoy ha presidido el Gobierno durante treinta meses, de ellos diez como

* Sesión del día 8 de octubre de 2019.

Presidente en Funciones y Pedro Sánchez podría tener un mandato de veintidós meses, de los cuales doce lo sería como Presidente en Funciones.

Con estos datos y en el deseo de que esta situación no se prolongue, pretendo plantear una serie de propuestas que tratan no solo de posibilitar un Gobierno estable sino también de fortalecer las Instituciones del Estado y recuperar el prestigio de la política, ya que podría suceder que la preocupación ciudadana afecte no solo a la estabilidad gubernamental sino al Estado de Derecho que configura la Constitución de 1978.

Comprendo y comparto la preocupación ciudadana por la política pero, no comparto la posible desconfianza respecto del funcionamiento de las Instituciones del Estado, especialmente, en lo que se refiere a la Justicia, el gran Regulador Constitucional.

Las decisiones del Tribunal Constitucional sobre las iniciativas del Parlamento y del Gobierno de Cataluña y la adoptada, también por unanimidad, sobre otra iniciativa de trazos gruesos sobre una desmesurada aplicación del artículo 155 de la Constitución, la actitud de Jueces, Magistrados y Ministerio Fiscal en Cataluña, en un ambiente claramente hostil y nada respetuoso con sus decisiones, son una evidencia de que no estamos en absoluto ante un Estado fallido.

Si en algún momento, con el referéndum ilegal de octubre de 2017, pudo pensarse en un cierto vacío de poder, la intervención del Rey, la decisión del Gobierno del PP con la colaboración del PSOE y Ciudadanos, de aplicar el artículo 155, evidenciaron la confianza en el Estado de Derecho.

No pocas veces, en críticas, más o menos acertadas, al Título VIII de la Constitución, se pone como ejemplo el diseño del Estado Regional de la II República. Pues bien, el anterior intento separatista de 1934 en Cataluña, solo pudo ser sofocado por el Gobierno republicano con la intervención militar: la amenaza del Capitán General de bombardear el Palacio de la Generalidad y la detención de los responsables y su sometimiento a la jurisdicción militar. No han sido ahora las bayonetas las que han actuado sino las togas judiciales. Parece que, en pocos días, conoceremos la sentencia del Tribunal Supremo en el juicio de los acusados en el “Proces”, pero basta la conducción en la Sala Segunda del alto Tribunal de la vista pública que, además, hemos podido contemplar en vivo y en directo, para que, su actuación también impecable, confirme la fortaleza de las instituciones.

En el ánimo de asegurar la estabilidad gubernamental el segundo partido en escaños, previsiblemente, el PP debiera proponer al primer partido vencedor, el PSOE, un conjunto de reformas institucionales que afectarían en cinco aspectos: los Partidos Políticos, las Administraciones Públicas, la Justicia, las Autonomías y Europa, su espacio judicial.

Al final de mi intervención me atreveré a dar algún detalle sobre el contenido de tales propuestas que deberían hacerse inmediatamente después de las elecciones. El posible acuerdo sobre las distintas propuestas no exigiría, en principio, un gobierno de coalición.

PSOE y PP son, probablemente, la única “pareja” de Partidos que alcanzarán la mayoría absoluta del Congreso. Son, también los únicos que tienen experiencia en el Gobierno de la Nación, lo cual debiera propiciar una mayor comprensión de las cuestiones institucionales y un cierto alejamiento de planteamientos estrictamente partidarios. Han gobernado ambos con el voto de muchos y tienen experiencia en gobernar para todos.

Sucede además que en España se ha producido un explicable alejamiento del bipartidismo que explica el nacimiento de otros partidos de nivel nacional que han dado lugar a “tres derechas y tres izquierdas”. Veremos cuánto dura esta situación que ha conducido, en realidad a dos “frentes”, lo que, nos podría llevar a las dos Españas que helaban el corazón a Antonio Machado y que creíamos haber superado en la Transición.

Las derechas no deben estar condicionadas por el fanatismo ni, por supuesto, debe de apoderarse de la izquierda el sectarismo. El liderazgo en la izquierda debe situarse en la socialdemocracia y en la derecha, en el centrismo. Solo así pueden resultar posibles propuestas como las que hacemos. Por supuesto, tendrán dificultades: los precedentes del “no es no” o el “sí es sí”, la ausencia de propuestas concretas, las críticas por la corrupción entre unos y otros, y el hecho de que la única vez en la que ha habido alguna concreción se ha faltado, no poco, a la ética y hasta la estética.

No se incluyen propuestas de carácter social y económico que afecten a temas como el Estado de Bienestar: Pensiones, Educación, Sanidad y Discapacidad, donde la socialdemocracia y el centrismo tienen programas diferentes aunque las soluciones no difieran en exceso.

Lo cierto es que, por otro lado, los grandes equilibrios económicos y financieros nos vienen decididos desde Bruselas. Somos, en este terreno, una Comunidad Autónoma de Europa sobre todo después de la modificación del artículo 135 de la Constitución. La Unión Europea, la Europa del Euro existe, cosa que no es poco. La Europa del espacio judicial y ciudadano, como veremos, deja bastante que desear.

Lo que sí sería conveniente es un acuerdo en la política fiscal que, más que de naturaleza económica lo es de moral ciudadana. Que la izquierda deje de hablar de subir impuestos y la derecha de bajarlos ya que cuando gobiernan ni la primera los sube ni la segunda los baja, al menos, de forma significativa. Lo necesario es pagar los impuestos ya establecidos.

En España donde nuestra renta media es análoga a la media europea, el fraude fiscal dobla al europeo según los datos del Círculo de Empresarios, nada sospechoso en este terreno. Llegar al 10% del PIB que es donde se sitúa el fraude en Europa permitiría, según el citado informe suprimir el déficit público.

De otra parte, los datos oficiales aportan unas cifras muy significativas: los ingresos públicos en España suponen un 38% del PIB, en Europa se llega al 46%. En España el gasto público es del 41 % del PIB y en la Europa del Euro el 47%.

Finalmente he de señalar que las propuestas no plantean cambios constitucionales. A veces pienso que lo que habría que hacer es “blindar” determinados aspectos de nuestra Constitución: El Título Preliminar, los Derechos y Libertades de los ciudadanos consagrados en el Título II y el Título III, la Corona.

La Transición se basó en la Ley para la Reforma Política que aseguraba unas Cámaras indiscutiblemente representativas que, sin límite alguno, elaboraron en “Consenso de Concordia nacional” un Proyecto de Constitución sometido a la decisión final de la ciudadanía.

Quizás, si hubiera ahora ocasión para una reforma constitucional, tendríamos que saber previamente lo que los españoles pensamos sobre los tres aspectos citados: La unidad nacional (Título Preliminar) los Derechos y Libertades Ciudadanos (Título I) y la Corona (Título II). Una vez que dispongamos de la decisión popular, pensemos en cambiar lo que convenga.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CÓMO FUNCIONAN Y CÓMO SE FINANCIAN

Las Normas que regulan el Gobierno Corporativo en las empresas mercantiles han supuesto un gran avance en lo que se refiere a los derechos de los accionistas, funcionamiento de Juntas Generales, Consejos de Administración, tipos de acuerdos y mayorías necesarias para su adopción y responsabilidades, incluso penales, de los miembros de sus Órganos de Gobierno y Dirección. Las normas y los códigos de conducta, hasta hace poco inexistentes, no lo resuelven todo pero crean una excelente referencia en la vida económica.

Los partidos políticos son constitucionalmente la expresión del pluralismo político. Ello les confiere, por supuesto, unas obligaciones mayores que las que se exigen a las empresas presentes en los mercados financieros. Los Partidos “cotizan” en el más importante mercado, el de la ciudadanía.

En cuanto a algunos de los contenidos de una futura Ley de Partidos Políticos, cuestión en la que trabaja la Asociación de exdiputados y senadores de

las Cortes Generales, se podría contar con la experiencia de quienes han sido parlamentarios, hoy no condicionados por los intereses partidistas del momento.

Otro aspecto lo constituye la financiación de los Partidos a la que me he referido con algún detalle en una intervención en mayo de 2017. Insisto hoy que debe prohibirse la financiación de empresas públicas o privadas, con o sin contratos con las Administraciones Públicas, tanto a los Partidos como a sus fundaciones.

Los ingresos deben ser los que provengan de las cuotas de los afiliados, las subvenciones públicas determinadas por las Leyes, destinadas a gastos electorales y al ordinario funcionamiento de los Partidos. Las aportaciones personales se canalizarían a través de un sistema análogo al de la llamada “casilla” religiosa. Los órganos de Gobierno de los Partidos han de aprobar sus balances y sus cuentas de resultados que deben contener la totalidad de los ingresos y gastos, todos ellos con el detalle que se determine.

En no pocos casos de corrupción en los Partidos, sus dirigentes han declarado no conocer, apenas, nada de la vida económica del Partido que dirigen y creo que, en su gran mayoría, decían la verdad. Pero lo cierto es que, en lo referente a la financiación partidaria, sus dirigentes no querían, no queríamos, conocer algo que podría mancharles. Debe exigirse a los dirigentes las responsabilidades, también penales, que les correspondan.

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SU PROFESIONALIDAD

En estos tiempos de inestabilidad política y de gobiernos en funciones, el conjunto de las Administraciones Públicas han asegurado un razonable funcionamiento de los servicios públicos en España, donde, además, y como consecuencia de la descentralización, un ochenta por ciento de los gastos públicos corresponden a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, cuya composición política y mandato temporal no tienen que coincidir con los del Gobierno de la Nación. Las Administraciones públicas cuya interinidad no afecta a las diversas administraciones que actúan en plenitud de sus funciones.

Tienen también un mandato temporal distinto del que corresponde al Gobierno los órganos reguladores, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión de los Mercados y la Competencia y Consejo de Seguridad Nuclear, las instituciones creadas recientemente, Autoridad Fiscal Independiente y Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuya autonomía, independencia y profesionalidad debe de incrementarse sin cuotas políticas en su composición.

Por lo demás habrá también quienes, incluso, piense que un Boletín Oficial del Estado “adelgazado” como consecuencia de un Gobierno en fun-

ciones es algo saludable. Lo que será difícil de explicar es la inoperancia, casi total de las dos Cámaras legislativas, tanto en el pleno como en las diputaciones permanentes.

Por lo que se refiere a las Administraciones Públicas dependientes del Gobierno, la exigencia del mérito y la capacidad para el ingreso de sus funcionarios debe extenderse a todos los niveles y alcanzar a Subsecretarios y Directores Generales que serían designados, mediante concurso de forma análoga a lo que sucede en los cargos judiciales. Ello requeriría del fortalecimiento de los Gabinetes de los miembros del Gobierno que debieran ser designados libremente. Con el mismo criterio tendría que actuarse en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Habrían de establecerse los requisitos que posibiliten la creación de órganos autónomos, fundaciones, agencias y empresas públicas que hoy proliferan en exceso y pueden convertirse en soluciones de clientelismo político.

Sería conveniente realizar una revisión de la situación actual para ajustar el conjunto de las Administraciones Públicas y su dimensión a las exigencias de profesionalidad y a las funciones que, tras las transferencias competenciales, son propias de cada administración.

LA JUSTICIA: SU POLITIZACIÓN. LA POLÍTICA: SU JUDICIALIZACIÓN

Como ya hemos afirmado, la legitimidad en el ejercicio de Jueces, Magistrados, Fiscales y Tribunales en España es difícilmente superable. Han actuado con independencia y autonomía sin más limitaciones que el respeto a la Ley y, si se equivocan, se puede recurrir.

Con todo, las designaciones de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial aparecen ante la opinión pública y la publicada como resultado de acuerdos entre los Partidos y con “cuotas” políticas. Sucede así que en una sentencia del Tribunal Constitucional, la ponencia viene referida como propuesta de un Magistrado “conservador” o “progresista”, conceptos, por lo demás, poco determinados. Clasificación política que también afecta a las sentencias. Lo mismo puede suceder con las decisiones del Consejo General del Poder Judicial sobre la provisión en los Órganos Judiciales.

Si mediara una Reforma Constitucional, creemos que el Congreso y el Senado debieran de elegir a los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial como hasta ahora y en el número hoy establecido, pero habría de realizarse la elección por las Cámaras de forma indi-

vidual, no por grupos, que facilita y casi obliga a la “cuota”. Una vez designados tendrían un mandato limitado solo por la edad del designado, setenta y cinco años por ejemplo.

Al menos y sin reforma alguna en la Constitución, sería necesario incluir fórmulas que eviten o atenúen la elección simultánea de la totalidad, y de los Consejeros del Consejo General del Poder Judicial del que debiera depender todo el entramado administrativo de Juzgados y Tribunales. Todo ello, como órgano de Gobierno que tendría que comparecer ante el Congreso de los Diputados para someter a su examen el informe anual cuyo rechazo podría tener consecuencias, pero existen muchos casos en los que ello no resulta posible. Sería necesario, al menos un acuerdo de prácticas políticas que condujera a que el debate partidario tuviera lugar en los Parlamentos y no mediante denuncia en el Juzgado de Guardia.

También parecería acertada la reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal en el que se potenciase su independencia y se atribuyera a sus miembros las funciones que correspondan a los Jueces de Instrucción en el proceso judicial.

Al Ministerio Fiscal le correspondería, también la dirección de la Policía Judicial, cuyas actuaciones, en estos años, han sido numerosas y positivas, con mucho eco en los medios de comunicación. Esta Policía Judicial no puede actuar como un “verso suelto” en la vida judicial con la sombra de sospecha de actuar por impulsos políticos, inexistentes en la mayoría de las ocasiones.

Hay aspectos en los que es necesaria la intervención de la justicia en la política. La actuación de los Partidos y de sus Órganos de Gobierno, a todos los niveles, debe estar sometida al imperio de la Ley.

Lo ideal sería que la política siguiera las decisiones judiciales, pero existen muchos casos en los que ello no resulta posible. Sería necesario, al menos un acuerdo de prácticas políticas que condujera a que el debate partidario tuviera lugar en los Parlamentos y no mediante denuncia en el Juzgado de Guardia.

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LAS LEYES. LAS TRANSFERENCIAS. LA FINANCIACIÓN

Las leyes

El Recurso Previo de Inconstitucionalidad, previsto en la Ley del Tribunal Constitucional de 1979, que fue suprimido en 1985 y restaurado en 2015.

La supresión del Recurso Previo impidió que el Proyecto de Ley Orgánica por el que se sometía a referéndum el vigente Estatuto de 2006 pudiera ser recurrido ante el Tribunal Constitucional. El recurso llega cuando ya ha sido refrendado en Cataluña. Con ello, el escenario con el que tropieza el Tribunal, es de tal dificultad que la contestación a la sentencia inicia un proceso que supone hoy el más grave riesgo para España desde la Constitución de 1978. No importa que en el referéndum participara solo el 48,5% de los ciudadanos de Cataluña.

A finales de diciembre de 1980, el Consejo de Ministros acordó solicitar al Congreso y al Senado que estimaran la necesidad de dictar una Ley armonizadora de la legislación de las Comunidades Autónomas en relación con el uso de las disposiciones normativas, los actos administrativos y los documentos oficiales autonómicos, para que el término “nación” solo pudiera utilizarse cuando se refiriese a toda la nación española; y que el término “nacional” se emplease solo para aludir a situaciones, hechos, circunstancias o instituciones que afectasen a la nación española en su conjunto.

También se establecía que las Comunidades Autónomas utilizaran el castellano en sus comunicaciones y relaciones con las instituciones del Estado y que las disposiciones normativas y resoluciones oficiales se debían publicar, simultáneamente, en castellano y en la otra lengua oficial de la Comunidad, cuando la hubiera.

En lo referente a la educación, resultaría obligada la enseñanza del castellano y de la otra lengua oficial, y se podría elegir la lengua en la que los alumnos recibieran las enseñanzas.

El Congreso y el Senado, con una mayoría, casi total, aceptaron la solicitud del Gobierno en marzo de 1981 y el Proyecto de Ley “durmió” en el Congreso de los Diputados en los difíciles meses que siguieron a la dimisión de Adolfo Suárez y el 23 F.

Las transferencias

La exigencia de un porcentaje a nivel nacional para acceder al Congreso de los Diputados ha sido una de las limitaciones que no pocas veces se han planteado con el objetivo de que los nacionalismos catalán y vasco no llegaran al Congreso y que su participación en la política nacional se manifestara solamente en el Senado, Cámara de la Representación Territorial. Creo que los nacionalistas, incluso los separatistas, deben participar en el debate político nacional cuyo lugar natural es el Congreso.

Lo que no es admisible es que la política nacional esté condicionada por los partidos nacionalistas. Y eso puede suceder, y ha sucedido, cuando el Gobierno de la Nación, sin mayoría en el Congreso, ha dependido de los votos de dichos partidos. Especialmente grave es que todo ello pueda afectar a las transferencias a las Comunidades Autónomas que se realizan por acuerdo de las Comisiones Mixtas previstas en los Estatutos de Autonomía. Por lo demás, hoy el margen para transferir es escaso.

Todo ello obligaría a que la posición del Gobierno en las citadas Comisiones Mixtas estuviera presidida por una autorización del Congreso con mayoría cualificada y previo debate en el Senado. Toda transparencia en estas cuestiones será necesaria.

La financiación

En España tenemos una anómala situación por lo que respecta a los ingresos y gastos públicos. Las pensiones dependen de las cotizaciones sociales y la Administración Central recauda el ochenta por ciento de los ingresos tributarios, y gasta el veinte por ciento. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, ingresan el veinte y gastan el ochenta por ciento del total de los ingresos tributarios. Ello puede contribuir, además, a que las Administraciones Autonómicas y Locales, no vivan presionadas por la austeridad en el gasto ya que no perciben el necesario esfuerzo del ingreso.

Por otro lado los “tramos” autonómicos en los impuestos estatales son percibidos como carga de quien lo recauda y no de quien lo percibe.

Por supuesto, solo las Cortes Generales pueden establecer impuestos, solo el Gobierno de la Nación debe tener la potestad reglamentaria. Sin embargo, unos impuestos en su integridad sin tramos, deben de ser recaudados por la Administración Central y otros, también en su integridad, por las Administraciones Territoriales, Autonómicas y Locales.

El Gobierno de la Nación habría de disponer de los ingresos destinados al ejercicio de sus competencias y a un fondo de solidaridad unificado, cuya distribución se discuta y se decida con transparencia en el Senado.

EUROPA: EL ESPACIO JUDICIAL

Como hemos adelantado la Europa económica, la del Euro, existe. Las decisiones de las Autoridades y del Banco Central Europeo, son la prueba evi-

dente de que los Estados, España también, han transferido a la Unión Europea buena parte de sus competencias en lo económico.

También se ha afirmado al inicio de esta intervención que somos una Comunidad Autónoma de Europa. La armonización de las políticas fiscales sería la consecuencia lógica y conveniente de la existencia del mercado único, del euro y del Banco Central Europeo como autoridad monetaria y financiera.

Sin embargo, hay otros aspectos en los que la Unión Europea no existe, no sabe, no contesta. Resulta difícil entender la ausencia de lo europeo en el debate electoral cuando la inexistencia de soluciones europeas ha afectado a dos cuestiones de tan preocupante actualidad como son las migraciones y Cataluña.

Ni siquiera se ha intentado un reparto que posibilite una acogida algo ordenada en los distintos países de la Unión Europea. Se ha favorecido la inhumana solución turca, se denunciaba solo con la “boca pequeña” al anterior Gobierno de Italia. Ante la ineficacia de Bruselas, el Gobierno italiano toma iniciativas que dejan, además, fuera a España.

La ausencia de un espacio judicial europeo se ha visto reflejada tras la huida de España del expresidente de la Generalidad de Cataluña. Con acierto hemos suprimido fronteras pero siguen vigentes las fórmulas de cooperación jurídica Internacional, la extradición, o las comisiones rogatorias, que no son compatibles con la inexistencia de fronteras.

Resulta inconcebible que una orden de detención, con origen en nuestro Tribunal Supremo, pueda ser rechazada por un Tribunal regional alemán. Al menos y para un conjunto de aspectos: terrorismo, crimen organizado, tráfico de personas, rebelión y sedición, narcotráfico y delitos de carácter económico o fiscal, es necesaria la armonización de códigos y procedimientos con el fin de que las decisiones de Fiscales, Jueces y Tribunales tampoco tengan fronteras.