

MEMORIA DEL TRABAJO FIN DE GRADO

Economía y Democracia: Reforma del Artículo 135 de la Constitución española y TTIP
(Economy and Democracy: Amendment of 135th Spanish Constitution Article & TTIP)

Autor/a: D^a Melania Santiago Hernández

Tutor/a: D Federico Aguilera Klink

Grado en ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA, EMPRESA Y TURISMO
Curso Académico 2014 / 2015

SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA, 2 DE JUNIO DE 2015

D. Federico Aguilera Klink, Catedrático del Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos.

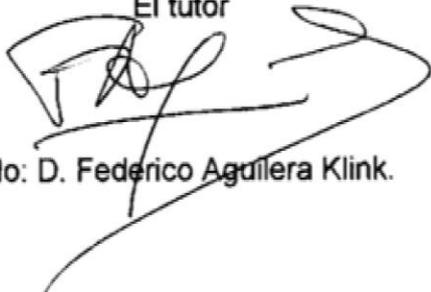
CERTIFICA:

Que la presente Memoria de Trabajo Fin de Grado en Economía titulada:

Economía y Democracia: Reforma del Artículo 135 de la Constitución española y TTIP

presentada por la alumna Melania Santiago Hernández y realizada bajo mi dirección, reúne las condiciones exigidas por la Guía Académica de la asignatura para su defensa

Para que así conste y surta los efectos oportunos, firmo la presente en La Laguna a 2 de Junio de 2015.

El tutor

Fdo: D. Federico Aguilera Klink.

LUGAR Y FECHA

La Laguna 2/6/2015

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
1. DEMOCRACIA: DEFINICIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL	2
1.1 PRESENCIA Y PODER DEL LOBBY.....	4
1.2 CORRUPCIÓN	8
1.2.1 Sin embargo, ¿La corrupción se tolera o se castiga en España?.....	8
2. INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA	10
2.1 MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	10
2.2 FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	12
2.3 PARTIDOS POLÍTICOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS	14
2.4 REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIA Ó “AMNISTÍA FISCAL ORIGINAL”	15
3. REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	18
3.1 <i>MODUS OPERANDI</i> DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135.....	20
3.2 ¿LA DISCIPLINA FISCAL DEPENDE DEL ESTADO INCUMPLIDOR?.....	22
4. ASOCIACIÓN TRANSÁTLANTICA DE COMERCIO E INVERSIÓN (ATCI) Ó <i>TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP)</i>	23
4.1 TRANSPARENCIA DE LAS NEGOCIACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS (EE.UU) Y LA UNIÓN EUROPA (UE).	26
5. CONCLUSIONES	27
6. BIBLIOGRAFÍA.....	30
7. ANEXOS.....	34

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Evolución de la corrupción y el fraude y los Políticos en general, los partidos políticos y la política, dentro de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Tres problemas principales que existen actualmente en España (Multirespuesta %)	4
Tabla 2.1. Gasto en Lobbies de las Empresas españolas en 2014. Coste anual de actividades relacionados con algunos grupos de presión ante instituciones de la UE, en miles de euros	34
Gráfico 3.1. Evolución de la Deuda pública y del Déficit o Superávit de las Administraciones públicas en España, para el periodo 2000-2014. (Millones de Euros)	22
Gráfica 3.2. Austeridad (%) y Crecimiento (%) del PIB, en varios países europeos, 2011-2012.....	34
Gráfico 3.3. Capacidad o Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, en porcentaje (%) del PIB.....	35
Ilustración 4.1. Se avecina el TTIP: Algo así como una Unión económica entre EE.UU y Europa.....	35

Resumen

La calidad democrática de la toma de decisiones económicas se ha visto deteriorada cada vez con mayor intensidad, como consecuencia de la falta de transparencia y de la participación casi en exclusiva de grupos minoritarios, por ejemplo lobbies. Todo ello, ha supuesto un desplazamiento del poder desde la esfera política a la económica, lo que ha evidenciado un déficit democrático tanto en el fondo como en la forma de muchas de las decisiones económicas implementadas en los últimos tiempos: Reforma del Artículo 135 de la Constitución española ó TTIP. A su vez, a través de una serie de indicadores analizados se ha constatado la opacidad que rodea la financiación de los partidos políticos o la influencia de los medios de comunicación en la reelección de políticos implicados presuntamente en casos de corrupción.

Palabras clave

Democracia, Lobby, Reforma Constitucional, TTIP.

Abstract

The democratic quality of economic decision-making has been deteriorated with greater intensity as a result of the lack of transparency and the hardly exclusively participation of minority groups, for instance lobbies. All of this has meant a movement of power from political to economic sphere, and it has demonstrated a democratic deficit both in the crux and in the way of many economic decisions implemented in recent times: Amendment of 135th Spanish Constitution Article or TTIP. At the same time, through a series of indicators has been analyzed the lack of transparency around the funding of political parties and the influence of the media in the reelection of politicians allegedly involved in corruption cases.

Key words

Democracy, Lobby, Constitutional amendment, TTIP.

INTRODUCCIÓN

La falta de transparencia, que en general rodea la política española, se ha visto reflejada en los múltiples casos de corrupción que han afectado a muchos Organismos y dirigentes públicos, y en definitiva a los principales partidos políticos. Sin embargo, y a pesar del eco que tienen este tipo de noticias, surgen multitud de preguntas, por ejemplo cómo es posible la reelección de un cargo público implicado en un caso de presunta corrupción ó que efectos económicos tiene la corrupción pública sobre la economía. En un ejercicio de transparencia, y ante la presión y descontento ciudadano, tanto el actual Ejecutivo como el anterior han implementado una serie de medidas dentro del marco legal para intentar poner fin a los déficit democráticos que han rodeado a la economía en España en los últimos años (financiación de los partidos, Declaraciones Tributarias especiales para luchar contra el fraude fiscal, leyes de buen gobierno...). A lo largo de los dos primeros epígrafes, se podrá comprobar algunas contradicciones que ponen en duda los esfuerzos de transparencia puestos en marcha.

Las decisiones públicas en torno a la economía son tomadas por el poder político, que es elegido por los ciudadanos de forma democrática a través de elecciones representativas y en base al interés general, en teoría. Sin embargo, reducir las políticas o medidas económicas implementadas en base a un análisis meramente monetario o incluso social, sería demasiado simplista. En pocas ocasiones se cuestiona quién está detrás de la toma de decisiones económicas, más allá de los políticos, es por ello que en este trabajo de fin de grado, se hace hincapié en la presencia de determinados grupos de interés o lobbies, a través de ejemplos y cifras concretas, y cómo tienen capacidad para influir de manera legal en las decisiones finales que se adoptan en base a sus intereses.

Como resultado de la difícil situación económica que padecía España en 2011, el Ejecutivo y el principal grupo de la oposición decidieron modificar el Artículo 135 de la Constitución española para garantizar los compromisos adquiridos por España con la Unión Europea, y así garantizar la sostenibilidad de las finanzas del país. En el apartado tres, se analizará el contexto, y el trasfondo, en el que se produce la citada reforma, los motivos de la misma y su repercusión en términos económicos. Por último, en el apartado cuarto se examina los mitos y las realidades en torno al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y la Unión Europea, popularmente conocido como TTIP en referencia a sus siglas en inglés, que se encuentra en ronda de negociación, así como la Transparencia de las negociaciones.

En definitiva, se trata de una temática de gran actualidad, pero enfocada desde otra perspectiva, donde se enfatiza la importancia de las reglas de juego, pero especialmente su configuración. En este sentido, se utiliza una metodología teórica pero dirigida hacia el análisis del marco legal y el análisis económico, utilizando diferentes fuentes oficiales como la OCDE, el Banco de España ó los Indicadores del Banco Mundial con el objetivo ser lo más exhaustiva posible en los análisis y las conclusiones expuestas.

1. DEMOCRACIA: DEFINICIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

La Real Academia Española de la Lengua (RAE) define la democracia como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Para empezar este epígrafe, conviene recordar que la Constitución española de 1978 establece en el Título Preliminar, concretamente Artículo 1, que España se constituye en un **Estado social y democrático de Derecho**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo. El concepto de democracia se origina, en Grecia, hace más de dos mil años. Sin embargo, la idea de democracia como valor universal es realmente nueva, y es en esencia un producto del siglo XX (Sen, 2006:58).

En primer lugar, es necesario destacar que **la economía se rige por un conjunto de normas y leyes**, aunque no estrictamente en el ámbito legal, sino en un contexto mucho más amplio, **que se denomina Marco Institucional**, es decir “Las reglas colectivas que definen el comportamiento individual y colectivo que es socialmente aceptable (Bromley, 1989:44). De hecho, y siguiendo a Bromley (1982), las Instituciones no están determinadas a priori, por tanto, es interesante preguntarse quién tiene capacidad para configurar esas reglas de juego, quién soportará los costes y quién asumirá las consecuencias. En este sentido, otro factor fundamental de la economía, sin el cual no se podría llegar a entender muchas de las decisiones económicas implementadas en los últimos tiempos es el poder: “Tomar en consideración el fenómeno del poder es algo indispensable para la inteligencia racional y científica de la actividad económica” (Perroux, 1973:27). Por tanto, las políticas ó medidas económicas no se basan únicamente en un conjunto de decisiones racionales en función de un análisis coste-beneficio, sino que están influenciadas por otros factores como los grupos de interés, el poder, el clientelismo etc.

En los últimos tiempos, se ha prestado especial atención al enfoque más economicista del concepto de Desarrollo, relacionándolo directamente con el crecimiento del Producto Interior Bruto de los países. Sin embargo, este concepto abarca una dimensión mucho más amplia, como explica Sen a continuación. “El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas, así como de los derechos políticos y humanos” (Sen, 2000:9). En España, la persistencia de la crisis económica se ha visto reflejada en una disminución de aproximadamente 2.600 euros por persona entre 2008 y 2012, así lo refleja la OCDE (2014). Todo ello unido a que el sistema de Protección Social español no estaba lo suficientemente preparado para hacer frente a una crisis económica y social de estas magnitudes. Sin embargo, a pesar de que los datos macroeconómicos avanzan en la buena dirección, “resulta altamente improbable que una recuperación económica, aún sólida, pueda, por sí sola, poner fin a la crisis del mercado del trabajo y a la crisis social que el país atraviesa” (OCDE, 2014,3). Como consecuencia, la confianza de los ciudadanos en las Instituciones democráticas y en sus representantes políticos ha podido verse deteriorada. De hecho, “en una situación así (de crisis de la economía de mercado global en un país o región determinada) es común ver que se suceden, no sin motivo, las acusaciones mutuas: los economistas culpan a los políticos, los políticos a los economistas y el ciudadano medio con frecuencia busca la culpa en los defectos morales de unos y otros” (Eigen, 2004: 252).

Presuponiendo que el afán de acumular y mantener el poder era algo irrefrenable en el *homo* político, se intentó evitar que ello desembocara en el despotismo a base de contrapesar esa tendencia mediante el sufragio y la división de poderes, proponiendo como solución la *democracia*. Lo mismo que, al presuponer que el afán de acumular riquezas espoleaba al *homo* económico, se propuso la idea de *mercado* para que, a través de la competencia, enderezara el egoísmo pecuniario de los contendientes. Se llega así a proponer un sistema político democrático y un sistema económico mercantil como soluciones idóneas para gestionar con razonable eficiencia el *poder* y la *riqueza* (Naredo, 2013: 117).

Siguiendo a Frans de Waal (2007) el sistema político más adecuado debería encontrar el equilibrio entre el capitalismo y el comunismo. De hecho, este autor se apoya en la historia para demostrar qué ocurre cuando se reprime la ambición individual, como sucedió en los sistemas comunistas. En el otro extremo nos encontramos con el Capitalismo al estilo Norteamericano, caracterizado por unos importantes niveles de desigualdad, según palabras del propio Stiglitz¹, durante 2009 y 2010, el 1% de los estadounidenses con mayores ingresos se quedó con el 93% del aumento de la renta, esto refleja que existe una concentración de los ingresos en las clases más altas y por tanto un aumento de la pobreza. Otro dato que refleja cómo ha aumentado la desigualdad en los Estados Unidos, es el Índice de Gini². Precisamente utilizando como fuente los Indicadores del Desarrollo Mundial elaborado por el Banco Mundial, el índice de Gini de los Estados Unidos en 1991 era de 37, mientras que en 2010 se situaba en el 41,1, lo que refleja una mayor inequidad en la distribución del Ingreso. Los últimos estudios en este campo han concluido que la desigualdad y la pobreza no son solo un tema de equidad sino que pueden afectar a la eficiencia.

En este contexto, algunos autores han cuestionado el sistema democrático de Estados Unidos, pues parece que el principio de “una persona, un voto” no se aplica a la hora de configurar o cambiar las políticas, como se recoge a continuación: “*Furthermore, the preferences of economic elites have far independent impact upon policy change than the preferences of average citizens do*” (Gilens y Page, 2014:576). Además, afirman que “*When a majority of citizens disagrees with economic elites or with organized interest, they generally lose*”. En definitiva, Gilens y Page (2014) reiteran que las decisiones que se toman en EEUU van dirigidas a favorecer a las élites económicas frente al resto de los ciudadanos.

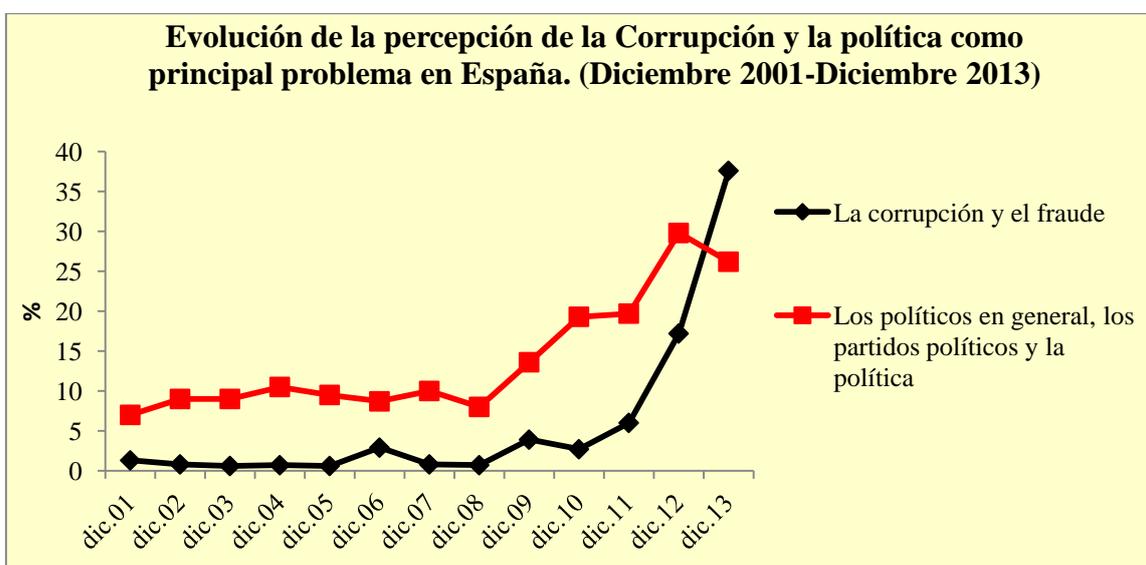
En los últimos tiempos, y cada vez con mayor intensidad, se está produciendo un **desplazamiento del poder desde la esfera política a la esfera económica**, es aquí donde cabe plantearse la calidad del sistema democrático. Esta mayor preocupación por la salud del sistema se hace visible para los ciudadanos a través de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Concretamente, el barómetro de Diciembre de 2014 enumera las principales preocupaciones de los españoles en las siguientes: el desempleo; seguido de la corrupción y el fraude; los problemas económicos; los políticos en general y en quinto lugar los problemas sociales. Sin embargo, si acudimos al mismo barómetro pero con fecha de diciembre de 2008 se observa como el desempleo también era la primera preocupación, seguido de los

¹ Stiglitz, J. (2012). El precio de la desigualdad. *El País*. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2012/06/15/actualidad/1339754056_983920.html

² El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Un Índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

problemas económicos y la vivienda. A su vez, el barómetro del CIS reflejaba en 2006 que a los españoles les preocupaba fundamentalmente el paro, en segundo lugar la inmigración y en tercer lugar el terrorismo. Por tanto, se puede comprobar en el siguiente gráfico cómo hace seis u ocho años ni la clase política ni la corrupción se encontraban entre los principales asuntos que generaban malestar entre los ciudadanos, posiblemente porque no se habían hecho públicos los múltiples casos de corrupción que están azotando prácticamente a todas las Instituciones democráticas en España (Caso Bankia, Bárcenas, Gürtel, Nóos, Pokemon, Púnica,...).

Gráfico 1.1. Evolución de La corrupción y el fraude y Los políticos en general, los partidos políticos y la política, dentro de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Tres problemas principales que existen actualmente en España (Multirrespuesta %).



Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro del CIS

1.1 PRESENCIA Y PODER DEL LOBBY

Sheldon Wolin, para algunos el más destacado teórico norteamericano de la democracia, apunta en su libro *Democracia S.A* que a partir del último cuarto del siglo XX, el poder corporativo ha ido ganando terreno al poder estatal, como se recoge a continuación: “Un hecho significativo de la política actual es que, mientras que el alcance de la autoridad reguladora del gobierno ha retrocedido, el poder corporativo ha ido ocupando progresivamente funciones y servicios gubernamentales” (Wolin,2008,196). Asimismo, Wolin (2008) también señala que los gobiernos requieren de un nivel de autonomía suficiente para velar por el interés general, en lugar de mayoritariamente por el interés de determinados grupos con poder, y a este tipo de organismos los denomina “gobiernos sensibles”.

Es aquí donde reside la clave. Los lobbies existen y velan por sus intereses, algo que es totalmente legítimo y legal. En ocasiones esos intereses favorecen a la ciudadanía y al interés general, pero en otras ocasiones no ocurre lo mismo, como se podrá comprobar en el apartado del TTIP. Sin embargo, donde ponen énfasis muchos autores es en la necesidad de gobiernos más autónomos y, valga la redundancia, democráticos. Gobiernos que sean capaces de tomar decisiones, y no de imponerlas como la única solución posible vía decreto-ley; gobiernos que legislen sin un manual de instrucciones

que es impuesto por agentes externos, sino que traten de cumplir sus programas electorales³, o al menos no hacer todo lo contrario que lo que especificaron en ellos, aunque ya se sabe “En época electoral, disculpen las promesas” o al menos eso es lo que ha dictaminado la Audiencia Provincial de Madrid en el auto⁴ del juez Jesús Gavilán López, donde ha asegurado que el incumplimiento de los programas electorales escapa al control jurisdiccional; políticos que no antepongan sus intereses económicos personales a los intereses generales en la toma de decisiones públicas; en definitiva gobiernos transparentes y democráticos, en el sentido más amplio del término, independientemente de la ideología política.

En cuanto a esto último, cabe destacar que en España no existe una definición de conflicto de intereses en los textos legales. A su vez, tampoco existe ninguna disposición legal que prohíba a un parlamentario tomar parte en una votación sobre un asunto que, directa o indirectamente, le concierna personalmente o en el que esté involucrado como representante. Por lo tanto, la relación que puede tener un voto con un determinado interés personal de un parlamentario es, una vez más, algo que decide la persona interesada (GRECO, 2013:13). Algunos expertos consideran que en España ya existen suficientes normativas para evitar comportamientos poco éticos en puestos públicos, por tanto no sería necesario crear más leyes, sino cumplir y hacer cumplir las ya existentes. Sin embargo, siempre se podría precisar de manera más exhaustiva algunos aspectos concretos, como el mencionado anteriormente, Asimismo, los parlamentarios tienen prohibido desempeñar actividades profesionales, industriales o comerciales⁵. No obstante, Vicente Martínez Pujalte ha admitido que ha recibido pagos de una constructora especializada en obra pública mientras ejercía su trabajo como diputado, previa autorización del Congreso. Aunque este no es el único ejemplo, Agustín Conde también tiene permiso del Congreso para compaginar su labor pública con el ejercicio de su profesión como abogado asesorando, entre otros, al Banco de Santander. Los partidos políticos afirman que este tipo de actividades son totalmente legales, pero siempre surge la duda de hasta qué punto no interfieren sus intereses privados en la toma de decisiones públicas.

Precisamente, Vicenç Navarro y Juan Torres en su libro *los Amos del Mundo* cuestionan la existencia de lo que Wolin definía como “Gobierno Sensible”: “De hecho, lo que viene pasando en los últimos años es que las democracias se debilitan gradualmente porque las grandes empresas, los bancos, los inversores especulativos, etc, han alcanzado un poder tan gigantesco que les permite imponer constantemente sus intereses sobre los del resto de la Sociedad” (Navarro y Torres, 2012; 19). En definitiva, lo que cuestionan estos autores es el grado de autonomía de los Gobiernos para desafiar los intereses de las grandes Corporaciones. Por tanto, no se puede entender la economía sin conocer, ó intuir, todo lo que adolece en torno a ella. Al menos, así lo manifiesta

³ “Cuando un partido alcanza el poder en uno de los países que forman hoy la Unión Europea, como es el caso de España, presentando un determinado programa electoral, nadie garantiza que éste se pueda cumplir no solo a causa de la propia deserción de los dirigentes del partido, sino especialmente también como consecuencia de las directrices que emanan de Bruselas, que no tienen por qué coincidir con los presupuestos de un determinado programa electoral, sobre todo en lo que se refiere a la política económica”. De Esteban, A. (2014). Encuesta sobre la Representación Política. *Teoría y Realidad Constitucional*. 34,15-96.

⁴ Auto A.P. Madrid 272/2011, de 1 de diciembre.

⁵ La *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* tramitada por el actual ejecutivo, recoge en su Artículo 26, que los cargos públicos “desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de interés”.

Pascal Kerneis⁶, del Foro Europeo de Servicios (*European Service Forum*) en un documental llamado “Los negocios de Bruselas”⁷: “Todo el mundo cree que quienes legislan son las instituciones. Y las Instituciones principales son la Comisión, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, pero detrás hay otro mundo que influye en las instituciones a la hora de redactar un texto, a la hora de aportar una buena idea, de proponer enmiendas, de intentar perfilar un texto dependiendo de lo que les interesa”.

Adicionalmente, Gilens and Page (2014) sugieren que, en muchos casos, los ricos ejercen un veto efectivo sobre las políticas, refiriéndose concretamente a EE.UU. Esto es inconsistente, por tanto, con la teoría del votante mediano, que sostiene que los resultados de las políticas reflejan las preferencias de los votantes que se sitúan en el centro ideológico, es decir, en la mediana de la distribución.

En este punto, sería deseable profundizar en el papel de los grupos de presión, pero para ello conviene empezar definiendo qué se entiende por Lobby. Según la RAE, un Lobby es un grupo de personas, influyentes, organizadas para presionar en favor de determinados intereses. En la misma línea, “El Lobby se entiende como cualquier intento de influenciar las decisiones de política pública de manera ordenada y sistematizada” (Villoria, 2014:3). Lo cierto es que en España está muy instalada la creencia de que el dinero “compra” influencia en la política, así lo revela el informe de Transparencia Internacional España titulado *Una evaluación del Lobby en España: Análisis y Propuestas* (2014). En este sentido, el mismo informe concluye que existe la creencia de que grandes grupos intervienen en la toma de decisiones políticas, aunque se especifica que esta intervención no es necesariamente ilegal. Sin embargo, el lobby no presenta solamente una connotación negativa, también se consideran lobbies a los sindicatos, patronales, colegios profesionales ó cámaras de comercio, que configuran el interés general, aunque parece que el peso de las grandes corporaciones es mucho más potente que el de este último grupo, por si cabe alguna duda sobre esto, no hay más que acceder a la lista de Lobbies registrados en Bruselas para disiparla.

“En torno a la Comisión Europea existen alrededor de 15.000 lobbies, es decir, casi uno por cada miembro de los funcionarios que trabajan allí. Más del 70% de ellos representan intereses comerciales, mientras que solo el 10% representan intereses medioambientales, derechos humanos, salud pública y desarrollo” (Navarro y Torres, 2012; 28). Pero, ¿Quiénes son y cuánto gastan esos lobbies? Por ejemplo, cabe destacar a The Goldman Sach Goup Inc (EE.UU); Shale Gas Europe (Bélgica); The Diplomatic Economist Ltd (Alemania); African-Child Projects (Nigeria), entre otros⁸. Si acudimos al Registro de Transparencia de la Unión Europa, podemos comprobar el gasto en lobbies de las empresas españolas, por ejemplo, en el año 2014 las principales empresas españolas invirtieron entre 13.250 y 15.800 miles de euros, en todas aquellas actividades relacionadas con los grupos de presión ante Instituciones de la Unión Europea⁹.

Por tanto, a través de los datos mencionados en los párrafos anteriores, se puede afirmar con total claridad que existe un grupo de corporaciones que a través de lobistas

⁶ Director del Lobby Foro Europeo de Servicios.

⁷ Béthune, K. (Productor) & Moser, F. (Director). (2012). *Los Negocios de Bruselas*. Austria y Bélgica. (Disponible en <http://www.rtve.es/television/20140930/documentos-tv-negocios-bruselas/609745.shtml>).

⁸ La lista de Lobbies se puede consultar en el Registro de Transparencia de la Web Oficial de la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?locale=es>

⁹ El Gasto en lobbies de las empresas españolas 2014 en la tabla 2.1. (Ver anexos).

profesionales tratan de velar por sus intereses empresariales e influenciar en las decisiones del poder Ejecutivo, tanto en Bruselas como en Washington. Sin embargo, se ha suscitado un debate en los últimos tiempos sobre la necesidad de regular la actividad de los Lobbies.

Por ejemplo, y en línea con la necesidad de regular estas actividades, la mayor parte del trabajo de estos grupos discurre en la Comisión Europea, pero cada vez con más frecuencia se han ido extendiendo al Parlamento Europeo. *El Informe del Consejo de Estado sobre la Inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español* (2008) menciona que a diferencia de la Comisión, en el Parlamento Europeo no existe un sistema de consulta a la sociedad, por lo que los lobbies aprovechan esta circunstancia para realizar su actividad por vías más informales (buscan el contacto directo con los parlamentarios y con los ponentes que se encargan de tramitar las propuestas que les incumben). “Todo ello en el marco de una regulación que trata de impedir prácticas abusivas por parte de los lobbies, lo que tiene su reflejo en el Reglamento del Parlamento Europeo, que prevé la expedición de tarjetas de acceso a las personas que deseen acceder con frecuencia a los locales del Parlamento. [...] En contrapartida, se les exige la inscripción en un registro y el respeto a un Código de Conducta” (Consejo de Estado, 2008: 132).

Pero parece que estas medidas son insuficientes y que es necesario un control más riguroso que vaya más allá de la expedición de tarjetas de acceso a las reuniones. Al menos, eso es lo que refleja otro reciente informe de Transparencia Internacional titulado *El Lobby en Europa: influencia encubierta y acceso privilegiado* (2015¹⁰) que señala que la falta de regulación del Lobby en Europa favorece la corrupción, además la ausencia de reglas permite que determinados grupos con mayores recursos económicos y contactos aprovechen estos vacíos legales para influir en las políticas públicas en beneficio propio.

Uno de los últimos casos que ha salido a la luz pública, es el expediente sancionador que la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia ha abierto a varios operadores de productos petrolíferos, concretamente a Repsol S.A por 20 millones de euros; a la Compañía Española de Petróleos S.A.U por un importe de 10 millones de euros; a Disa Corporación Petrolífera, S.A por 1,3 millones de euros; a Galp Energía España, S.A por 800.000 euros y por último a Meroil, S.A con 300.000 euros de multa respectivamente. Pero, también es cierto que no se conoce la relación entre las sanciones impuestas y el beneficio obtenido.

Según la CNMC, se han acreditado infracciones de la Ley de Defensa de la Competencia, así como del artículo 101¹¹ del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que consistía en un acuerdo entre CEPSA Y REPSOL para la coordinación en las Estaciones de Servicio de Brea de Aragón e Illueca en julio de 2013; un pacto de no agresión entre REPSOL Y CEPSA en julio-agosto de 2011 y varios intercambios de información estratégica entre CEPSA Y REPSOL durante 2011, 2012 y 2013 en relación a aquellas estaciones de servicio que son gestionadas por una

¹⁰ Originalmente: “*Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*”.

¹¹ El artículo 101 del TFUE estipula que “Serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior”. Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado CE.

de ella. Así como pactos de no agresión entre CEPSA y DISA y acuerdos entre ambas compañías en relación a los precios a aplicar en Ceuta en Julio de 2013. Reflejo de las acciones que algunas multinacionales realizan como práctica habitual, claramente en contra de los intereses de los consumidores.

1.2 CORRUPCIÓN

Precisamente, algunos de los casos de corrupción de los últimos años estaban vinculados al fraude en la contratación de las administraciones¹². Recientemente, la CNMC publicó un Informe donde analizaba la Contratación pública en España en el que afirmaba lo siguiente: “El sector público en España, debe autoimponerse una contratación pública cada vez más transparente, procompetitiva y económicamente eficiente, en beneficio de los ciudadanos, de las empresas y de las propias Administraciones Públicas” (CNMC, 2015:4). La CNMC llegó a esta conclusión después de que Transparencia Internacional estimará en un 25% las desviaciones en la contratación pública ante casos de corrupción, en los que no existe presión concurrencial. En este sentido, la CNMC detecta la necesidad de mayor acceso, transparencia y publicidad de la Administración con respecto a todos aquellos proyectos que se estén desarrollando o se planifiquen a posteriori; evaluar la eficiencia económica, especialmente cuando se trata de fondos públicos, y velar por una competencia efectiva, así como establecer una mayor cooperación entre los organismos públicos, son algunas de las propuestas tras analizar las deficiencias en la contratación pública. Asimismo, no es de extrañar que ante este panorama la CNMC también detecte claras oportunidades de mejora.

Sin embargo, las consecuencias de la corrupción no son sólo morales o legales, sino también económicas. Por consiguiente, en España la ausencia de presión concurrencial en la contratación pública cuesta a las arcas públicas aproximadamente 47.500 millones de euros cada año.

Teniendo en cuenta los múltiples escándalos públicos de corrupción, que han afectado a prácticamente todos los partidos, antiguos y nuevos, desde el Ejecutivo se ha tramitado parlamentariamente la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. En el preámbulo de dicha ley se reconoce que “la Transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción político”. No obstante, estas son las principales carencias que presenta el actual panorama político, en vista de toda la información que presento en el siguiente epígrafe “Indicadores de Calidad democrática”: De hecho, esta afirmación se ve reforzada si tenemos en cuenta que, según Transparencia Internacional, España es el segundo país en el que más ha aumentado la percepción de la corrupción, por detrás solo de Siria.

1.2.1 Sin embargo, ¿La corrupción se tolera o se castiga en España?

No parece haber penalización electoral por los escándalos de corrupción, está es la impresión de los ciudadanos, pero también la conclusión a la que han llegado algunos estudios: “Los escándalos tienen cierta influencia sobre el voto, pero su impacto no suele ser demasiado pronunciado y, en muchas ocasiones, no da lugar a la derrota

¹²Conscientes de esta situación, desde el Ejecutivo se ha hecho mención explícita en la Ley 19/2013, concretamente en el artículo 8, de que los sujetos deberán hacer pública la información relativa a todos los contratos, duración, importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, número de licitadores participantes en el procedimiento etc.

electoral del candidato o partido afectado” (Jiménez y Caínzos, 2004:142) En este caso, ¿se trata de una asimetría en la información? Parece que no es ese el problema ya que los votantes disponen de información de las distintas opciones políticas, tras su reelección. Por el contrario, ¿estamos ante un problema de selección adversa, es decir somos incapaces de diferenciar la calidad de los políticos? Si este fuera el caso, se habría producido un equilibrio en políticos de baja calidad, en vista de muchos de los escándalos acontecidos en los últimos tiempos.

Más concretamente, en las elecciones municipales de 2007, casi un 70% de los candidatos implicados en casos de corrupción consiguió la reelección (Alternativas, 2008). Ello se explica debido a que “nuestro sistema electoral contiene una combinación de características de distintos sistemas que, unidos, generan efectos perniciosos a la hora de castigar a los políticos corruptos” asegura Víctor Lapuente¹³ (2011:2). Otra posible explicación de la reelección de políticos presuntamente corruptos, podría ser que estos últimos disfrutaran, en España frente a otros países, de un mayor número de lo que se conoce como “simpatizantes directos”, es decir, personas cuyo sueldo depende de que ese político continúe en su cargo. Todo ello derivado de la influencia de los políticos a la hora de hacer nombramientos y ceses, en definitiva, el famoso *Capitalismo de Amiguetes*. Una explicación, en la que muchos expertos coinciden, es la influencia que los medios de comunicación ejercen sobre los votantes a la hora de penalizar a los políticos implicados en casos de corrupción, como se recoge en el siguiente apartado “Indicadores de Calidad Democrática: Medios de Comunicación”.

Por tanto, lo que ocurre en España contrasta, por ejemplo, con el “Caso Toblerone” en Suecia, cuando la carrera política de la ministra del partido socialdemócrata Mona Sahlin se vio truncada al descubrirse que había hecho unas compras para uso personal con la tarjeta de crédito del Gobierno en 1995. La compra más conocida, aunque no la de cuantía más elevada, fueron unos chocolates Toblerone, de ahí el nombre del escándalo. Lo llamativo, es que a pesar del arrepentimiento de esta política, que pensaba devolver el dinero, la opinión pública tuvo un bajo nivel de tolerancia.

Sin embargo, y a pesar de lo que pueda parecer en los últimos tiempos, **España no es el único país donde se producen y toleran casos de corrupción**. Por ejemplo, hasta 1999, según el derecho alemán se permitía sobornar a políticos y funcionarios de otros países. Lo que es aún peor: las empresas podían incluso deducir de sus impuestos estas sumas destinadas a sobornos, alegando que eran “gastos inútiles” (Eigen, 2004: 67). En este sentido, el que fuera Presidente de la sección alemana de Transparencia Internacional, Michael Wiehen, explica en el libro “Las redes de la corrupción”, que si la corrupción se tratara únicamente de un problema del Tercer Mundo, Alemania sería también un país del Tercer mundo, ya que en ella se trafica a todos los niveles, como quedó claramente demostrado con el escándalo de los donativos de Kohl¹⁴ o los asuntos de Colonia y Wuppertal¹⁵.

¹³ Víctor Lapuente Giné es Profesor de Ciencias Políticas en el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo (Suecia). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford y Doctor miembro del Instituto Juan March.

¹⁴ Helmut Kohl, ex canciller y ex presidente del partido alemán Unión Demócrata Cristiana (UDC), reconoció la financiación ilegal del partido desde 1993 hasta 1999, a partir de la orden de arresto del que en ese momento era el tesorero de UDC, Walther Leisler Kiep, acusado de haber recibido un millón de marcos de un comerciante de armas.

¹⁵ Los asuntos de Colonia y Wuppertal están relacionados con donaciones ilegales que salpicaron al Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) en 2002.

Además de los efectos económicos negativos, mencionados anteriormente, la corrupción daña la confianza que los ciudadanos tienen en las Instituciones, así como en el resto de ciudadanos. No cabe olvidar, que la confianza es el pilar de la economía y del sistema financiero. Tanto es así, que “las sociedades democráticas se sostienen en una sutil y frágil red de confianza. Confianza en que las reglas de juego sean respetadas, en principio, por todos; confianza en que existan instituciones imparciales que garanticen el respeto y sancionen los incumplimientos de las normas; confianza en que las políticas públicas tienden a buscar el bienestar colectivo y no el de unos pocos” (Eigen, 2004; 133). Y ya no sólo se trata de una cuestión de desconfianza en los representantes políticos, sino que ha derivado en una cuestión de total y absoluta desafección hacia el sistema político. Desafección que no debe interpretarse como aversión hacia el sistema democrático en sí, sino al actual funcionamiento del mismo.

2. INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

2.1 MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En cuanto a la libertad de expresión, el último informe sobre el Sistema de Integridad Nacional de España, denominado: *Marco de Integridad Institucional en España: Situación actual y recomendaciones* (2014) ha confirmado que a pesar de la existencia de medios de comunicación en España, la pluralidad no está garantizada, ya que no están representadas todas las ideologías políticas. El mismo informe también señala que existe variedad de contenidos pero principalmente dirigidos hacia el Partido Socialista y el Partido Popular; en definitiva, concluye que la democracia española está excesivamente controlada por los dos grandes partidos, lo cual reduce y desincentiva el involucramiento de los ciudadanos en el espacio público.

“Unas elecciones pueden resultar una falacia si se producen en un marco donde las diferentes partes no cuenten con la oportunidad adecuada de presentar sus puntos de vista y sus programas, o si el electorado no goza de libertad para informarse y considerar los planteamientos de los contendientes” (Sen, 2006:73). De acuerdo con la información facilitada en el párrafo anterior, los medios de comunicación no favorecen precisamente la participación de todos los partidos políticos, probablemente porque hasta este momento la hegemonía política recaía en los dos partidos tradicionales frente a los minoritarios, pero incluso ahora donde las encuestas señalan una mayor variedad de grupos políticos con creciente apoyo popular, la Televisión Española (TVE), que es una televisión pública, ignoró durante los primeros meses desde su aparición, a una de las nuevas formaciones políticas.

De hecho, “El consejo de Informativos tiene constancia de que, al menos un miembro de la dirección de Informativos dio instrucción de no incluir, en la medida de lo posible, testimonios de Pablo Iglesias hasta nueva orden y de que, en caso de que una noticia lo haga necesario, se consulte directamente con el Director de Informativos” así ha quedado recogido en una de las actas del Consejo de Informativos de Radio Nacional de España (RNE), como publicó el diario digital Vozpópuli ¹⁶.

Cabe cuestionarse por qué los políticos implicados, aunque no condenados, en escándalos de corrupción vuelven a ser reelegidos por los ciudadanos, o dicho de otra

¹⁶Los periodistas de RNE se quejan de censura a Podemos y a Pablo Iglesias. Disponible en: <http://vozpópuli.com/economia-y-finanzas/45845-los-periodistas-de-rne-se-quejan-de-censura-a-podemos-y-a-pablo-iglesias>

manera, por qué los votantes españoles se muestran tolerantes con los candidatos implicados en este tipo de casos. Algunos estudios, como el de Gonzalo Rivero Rodríguez y Pablo Fernández-Vázquez (2011), apuntan que una de las explicaciones a este fenómeno es la falta de credibilidad de las acusaciones, ya que los escándalos de corrupción que procedan de los partidos políticos de la oposición o de medios de comunicación con una determinada ideología política pueden ser consideradas por los votantes como no fiables. En ocasiones, la publicación de este tipo de noticias es entendida como una actuación necesaria para desacreditar al contrario y ganar apoyo electoral. Aunque, las acusaciones no solo dependen del medio que las difunde sino de las preferencias de quienes consumen la información.

De hecho, y según el estudio realizado por profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona, el rechazo público de las acusaciones de irregularidades por parte del partido político implicado y su repercusión en los medios eleva un 10% las posibilidades de mantener los apoyos electorales: *“The fact that the party involved does not acknowledge corruption accusations increases the probability of voting in 10 percentages points”* (Muñoz, Anduiza y Gallego, 2012:15). Esto explica por qué en lugar de luchar contra la corrupción en los propios partidos políticos, de manera categórica, y eliminar de las listas electorales a imputados en casos de presunta corrupción, los políticos recriminan los escándalos del bando contrario haciendo énfasis en el “y tú más”. Sin menoscabo de la presunción de inocencia de los implicados, da la impresión de que los españoles aplican ese famoso lema de Adhemar de Barros, un político brasileño, “Rouba mas faz”, es decir “Roba pero hace”.

No obstante, siempre es mucho más convincente citar algún caso concreto de lo mencionado en los párrafos anteriores¹⁷. A Isabel Gallego, la que fuera directora de Comunicación de la Comunidad de Madrid se le atribuye firmar contratos con un imputado de la Operación Púnica, Alejandro de Pedro, por un concepto que supuestamente no se ajustaba a los verdaderos servicios proporcionados por la empresa. En concreto, las facturas pagadas por el Ayuntamiento de Madrid a *EICO Online Reputation Management SL* recogían trabajos de “Clipping”, es decir, recolección de todas las noticias ó artículos de prensa en la que aparece una determinada empresa, pero al parecer esas facturas recogían otro tipo de servicio, al menos así lo ha reconocido una testigo ante el Juez Eloy Velasco. La testigo, una ingeniera que trabajaba en EICO, declaró que su labor había sido contrarrestar todas las noticias negativas de algunos dirigentes políticos y altos cargos de la Comunidad de Madrid, para lo cual creaban una serie de periódicos digitales como Madiva Editorial y Publicidad S.L en los que publicaban informaciones positivas para así desplazar la información negativa de los buscadores, por ejemplo del ático en Marbella de Ignacio González o el cheque Guardería que recibió la hija de la Consejera de Educación Lucía Figar. Concretamente, esta trabajadora declaró ante el juez que “lo que haces es generar muchos contenidos y que otros contenidos cojan más fuerza para que esta noticia baje” refiriéndose a su labor en dicha empresa. Ahora se investiga si las sumas de más de 90.000 euros que recibió EICO se financiaron con dinero público.

¹⁷López-Fonseca, Ó. (2015). Púnica cobró por “tapar” noticias del ático de González y del cheque guardería de Figar. *Vozpópuli*. Recuperado el 30 de Abril de 2015 de: <http://vozpopuli.com/actualidad/61484-punica-cobro-por-tapar-noticias-del-atico-de-gonzalez-y-del-cheque-guarderia-de-figar>.

2.2 FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La ley de Financiación de Partidos Políticos¹⁸ establece que el Estado asigna financiación a los grupos políticos a través de subvenciones públicas para gastos electorales, para gastos de funcionamiento, para realizar campañas de propaganda ó para su seguridad. Aunque los partidos políticos también reciben subvenciones locales y autonómicas de las que igualmente se benefician. Por otro lado, de la financiación privada también pueden recibir las cuotas y aportaciones de sus afiliados y simpatizantes, las donaciones en dinero ó en especie, los préstamos y créditos que solicitan así como los ingresos por actividades propias. Sin embargo, las aportaciones anónimas a los partidos políticos están prohibidas desde 2007 y también quedaron prohibidas las donaciones procedentes de una misma persona física ó jurídica superiores a cien mil euros anuales. La corrupción adopta múltiples formas, pero de hecho, una de ellas se manifiesta a través de las aportaciones que reciben los partidos políticos de particulares para financiar sus campañas electorales, aunque esto no se puede considerar como un acto de generosidad en sí mismo, sino como un ejercicio de vincular las decisiones futuras de los gobiernos a los intereses de los donantes. “Cuentan que a un banquero americano que hacía siempre importantes donaciones a varios senadores, un periodista le preguntó: cree usted que sus donativos influirán en las decisiones del Senado? Y él contestó “Ciertamente, así lo espero”” (Ariño, 2009:28).

Por ejemplo, en marzo de 2002, el Congreso de Estados Unidos realizó una reforma de la financiación electoral de los partidos, esta ley se conoce como McCain-Feingold que limita y regula los ingresos de campañas presidenciales, especialmente los donativos hechos directamente a los partidos conocidos como “soft money”¹⁹, es decir, dinero blando. Sin ir más lejos, el gigante energético Enron²⁰ había apoyado a partidos políticos desde 1989, aportándoles un total de 5,95 millones de dólares.

En línea con lo anterior, cabría preguntarse quién financia a los dos grandes partidos. Sin embargo, y a pesar de los ejercicios de transparencia que están poniendo en marcha los principales grupos políticos para alcanzar tal fin, es una tarea ardua encontrar una lista de donantes²¹ de los principales grupos políticos. En la página web del tribunal de Cuentas se puede encontrar información detallada de las cuentas de los partidos, pero no se aporta información, más allá de la numérica, de a quién corresponden tales aportaciones. Resulta sorprendente la poca transparencia de los partidos políticos, en este sentido. Y aún más sorprendente que los ciudadanos tengan que conocer los donantes a través de autos judiciales, y no a través del Organismo encargado de ello: el

¹⁸ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, sobre financiación de los Partidos Políticos.

¹⁹ Las expresiones dinero duro y dinero blando designan dos tipos diferentes de donación. Mientras el dinero duro (donaciones directas) está sometido a regulaciones y límites, el dinero blando (donaciones indirectas) escapa al control gubernamental. Palast, G. (2002). *La mejor democracia que se puede comprar con dinero*. Barcelona: Crítica.

²⁰ La eléctrica *Enron Corporation* llegó a ser la séptima mayor compañía de los Estados Unidos. Sin embargo, en 2001 se descubrieron irregularidades en sus cuentas, así como sobornos y tráfico de influencias para conseguir contratos en países de Latinoamérica. Según afirman diversos medios, Enron fue la principal fuente de financiación de la carrera política del Presidente Bush.

²¹ En el auto del Juez Ruz, no así en el Tribunal de cuentas, se puede encontrar una lista de donantes, en concreto, del Partido Popular. Desafortunadamente, los datos del PSOE no están disponibles. Por ejemplo: José Luis Sánchez Domínguez (vinculado al grupo SANDO); José Miguel Villar Mir (vinculado a OHL S.A); Luis Fernando del Rivero Asencio (vinculado a SACYR-VALLEHERMOSO); Alfonso García Pozuelo (vinculado a Constructora Hispánica); Juan Manuel Fernández Rubio (vinculado a ALDESA CONSTRUCCIONES); José María Mayor Oreja (Vinculado a FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS) etc.

Tribunal de cuentas. En este sentido, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO, 2009:29) afirmó que “duda que la información publicada por el tribunal de cuentas sea suficientemente significativa para ayudar a identificar vínculos económicos cuestionables y la posible corrupción en el sistema de financiación de partidos”. Igualmente, se ha especulado mucho sobre la vinculación de determinadas empresas (eléctricas, constructoras) con los gobiernos, sin embargo si tenemos en cuenta de quién reciben la financiación, no cabe lugar a dudas que “quien paga manda”.

En el auto del juez de la Audiencia Nacional Pablo Ruz, el magistrado afirma que el “Partido Popular (PP), desde 1990 y hasta al menos el año 2008, habría venido sirviéndose de diversas fuentes de financiación ajenas al circuito económico legal, lo que habría conducido a que la referida formación operase, [...], con varios sistemas de cuentas que registraron corrientes financieras de entradas y salidas de dinero (ingresos y pagos) al margen de la contabilidad oficial declarada por el partido y presentada ante el Tribunal de Cuentas” (Auto,2015:11). En definitiva, en dicho auto quedan recogidos los hechos presuntamente constitutivos de delito: falsedad contable; presuntos delitos electorales de los previstos en el artículo 149 de la Ley Orgánica de Régimen electoral General²² y un delito contra la Hacienda Pública por no presentar ni suscribir en relación al Impuesto de Sociedades de 2008 las presuntas donaciones contrarias a la ley recibidas en ese ejercicio.

Para el Juez y para la Fiscalía Anticorrupción las donaciones ilegales que superen los límites se consideran ingresos extraordinarios. Sin embargo, la Agencia tributaria ha declarado que los donativos que exceden el límite legal siguen estando exentos de tributación como los legales, como se recoge a continuación en un Informe que la propia Agencia Tributaria envió al Juez Ruz: “**Las donaciones, regulares o irregulares, si se obtienen y destinan al cumplimiento del objeto social no son más que ingresos ordinarios de la actividad principal de la formación política.** Las donaciones irregulares no integran otra actividad, son ingresos de la actividad principal del partido, aun cuando no figuren en los registros contables oficiales e incumplan los requisitos legales aplicables. Resultado de todo ello es la deducibilidad de los gastos comunes de la actividad principal [...]”. Por tanto qué sentido tiene, en un Estado democrático, crear un marco leal que se aplica según la conveniencia de la parte afectada. Por ello, lo importante no es la cantidad de leyes, sino la efectividad y el cumplimiento de las mismas.

Si bien, el del PP no es el único caso de financiación ilegal. Cabe recordar que el otro gran partido de la democracia española, el PSOE, también tuvo su escándalo: el caso Filesa. En esta ocasión, un diputado y un senador del PSC crearon un conglomerado de empresas que cobraban informes inexistentes ó intrascendentes a compañías y dedicaron esos fondos a pagar las campañas del PSOE para las elecciones generales y europeas de 1989, según consta en la sentencia del Tribunal Supremo número 1/1997 de 28 de septiembre de 1997.

Este órgano fiscalizador como es el Tribunal de Cuentas es elegido por los propios partidos políticos, es decir, los grupos parlamentarios eligen en el Congreso y en el

²² El Artículo 149 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece: “Los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables, serán castigados con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

Senado a los doce consejeros que forman el pleno del Tribunal de Cuentas. Asimismo, es el único capaz de imponer los castigos correspondientes, entre los que se contempla, por ejemplo, la obligación de devolver el doble de la cuantía recibida de manera ilegal si supera el límite de donaciones que están establecidas por ley. Quizá su vinculación tanto profesional como personal²³ con los implicados, es decir los partidos políticos, podría explicar cómo después de tanto tiempo de irregularidades, el Tribunal de Cuentas no había percibido nada anormal en la contabilidad de los mismos. Otro dato relevante, es el número de años o períodos que los consejeros permanecen en el cargo. Sin ir demasiado lejos para comprobar este dato, de los consejeros que actualmente presiden el órgano fiscalizador, cuatro de ellos repiten cargo para el actual período 2012-2021 y ya ostentaban su puesto con anterioridad desde 2001 a 2012, es decir que permanecerán durante 20 años ocupando el mismo cargo. A pesar de ello, se presupone que “los consejeros de Cuentas ejercerán sus funciones de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a las mismas”.

2.3 PARTIDOS POLÍTICOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS

Otro asunto controvertido, además de los métodos de financiación de los partidos, es la condonación de deuda a estos últimos. La ley Orgánica 5/2012, de 22 de Octubre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, establece en su artículo segundo que “ninguna entidad de crédito podrá condonar a un partido político más de 100.000 euros al año de deuda, cantidad para cuyo cálculo ha de tenerse en cuenta tanto el principal como los intereses pactados”. No obstante, es imprescindible definir qué se entiende por Condonación de deuda, y así lo recoge el artículo cuarto de la Ley 8/2007 “A estos efectos se entiende por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés **por debajo de los aplicados en condiciones de mercado**”.

La relación entre las entidades financieras y los partidos políticos no tendría nada de curioso, excepto por la condonación de las deudas a estos últimos y en concreto a los dos principales partidos: Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular, todo ello unido a que ni los préstamos ni las condonaciones de bancos y cajas de ahorro eran de obligada declaración. Cabe destacar, que las condonaciones son una forma alternativa de donación a los partidos políticos, y al igual que ocurre con las donaciones, la transparencia brilla por su ausencia si analizamos qué entidades financieras han realizado estas prácticas. Precisamente, llama poderosamente la atención la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 8/2007, página 29016, sobre financiación de los partidos políticos, que recoge lo siguiente: “**Los partidos políticos llegan a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito. Dichos acuerdos serán los admitidos según los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual entre las partes y no les serán de aplicación los requisitos y limitaciones establecidos en los Títulos I y II de esta Ley**”. En este caso se puede aplicar esa famosa frase de “quien hace la Ley hace la trampa”, y aunque en los Títulos I y II de esta ley quede recogido que **no se podrán hacer condonaciones totales o parciales de deuda a los**

²³ Uno de los casos más llamativos es el del Vicepresidente y Consejero de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Javier Medina Guijarro. Concretamente, presenta vínculos familiares con al menos tres personas dentro de esta Organización: su esposa (María del Carmen Higuera Esteban); sus hermanos (María Medina Guijarro y Enrique Medina Guijarro) y también con parientes de su esposa como María Pérez Michaus. Como consecuencia de esta situación, el Colectivo de Funcionarios Públicos Manos Limpias ha presentado denuncia por Tráfico de Influencias, indicando que “el Tribunal de Cuentas se ha convertido en una oficina de colocación de compromisos familiares y políticos”.

partidos políticos, se deja la puerta abierta para que se apliquen las condiciones en base a los usos y costumbres, es decir, condonaciones, contrariamente a lo que más arriba se había prohibido.

Con respecto a este método de financiación, el Tribunal de Cuentas ha mostrado su preocupación, afirmando que “Dada la especial relevancia del endeudamiento con entidades de crédito en cuanto fuente principal de financiación de las campañas electorales, [...], la ley Orgánica 8/2007 ha previsto que las cuentas anuales elaboradas por los Partidos recojan la información necesaria para garantizar una adecuada evaluación del endeudamiento mantenido con las entidades de crédito” (Tribunal de Cuentas, 2014,24). Asimismo, utilizando como fuente la página web del propio Tribunal de Cuentas, a 31 de diciembre de 2012 la deuda del PP disminuía situándose alrededor de los 54 millones, mientras que la de los socialistas seguía al alza con 71 millones de euros.

En definitiva, esta dependencia entre las Instituciones financieras y los partidos políticos, podría degenerar en una situación de excesiva vulnerabilidad con respecto a las entidades de crédito. Y probablemente, no se trate solo de vulnerabilidad, sino incluso de complacencia ante el sector financiero. De hecho, los inspectores del Banco de España, a través de una nota informativa, censuraban la actitud permisiva y excesivamente optimista del propio Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana, ante el inminente riesgo de colapso del sistema financiero español en 2006. Asimismo, afirmaban que “Desgraciadamente, en nuestra opinión, esta Institución, durante los seis años de mandato del actual Gobernador, ha optado por mantener una actitud de pasiva complacencia que, a nuestro modo de ver, está en el origen de los desequilibrios que hoy denuncia el señor Caruana en sus intervenciones” (Informe Inspectores Banco de España, 2006:2). Por tanto, a qué se debía la pasividad del Banco de España con el funcionamiento del sistema crediticio antes de la crisis. Varias son las posibles explicaciones, pero para los propios inspectores del Banco de España la respuesta es más que evidente “El Banco de España cuenta con los medios normativos necesarios para poner freno a los crecimientos del crédito que considere inadecuados. Es decir, aun cuando la normativa española de supervisión prudencial está lejos de ser perfecta, no son sus evidentes carencias las que explican la pasividad del Banco de España en los últimos seis años en la prevención de la creciente exposición de las entidades de crédito españolas a los riesgos relacionados con el sector inmobiliario, sino **la voluntad de su máximo responsable, el Gobernador**” (Carta Inspectores Banco de España, 2006:4).

2.4 REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIA Ó “AMNISTÍA FISCAL ORIGINAL”²⁴

La disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, establece para los contribuyentes del Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuestos sobre Sociedades (IS) o Impuesto sobre la Renta de no Residentes (IRNR) que sean titulares de bienes o derechos que no se correspondan con las rentas declaradas en dichos impuestos, la posibilidad de presentar una declaración tributaria especial con el objetivo de regularizar su situación tributaria.

²⁴ El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, reconoció en la sesión de control al Gobierno en el Pleno del Congreso, el 29 de abril de 2014, que la Regularización extraordinaria puesta en marcha en 2012 era una Amnistía Fiscal original, porque a diferencia de las anteriores, esta investigaba delitos.

Asimismo, esta ley también recoge que la cuantía a ingresar será el 10% del importe de los bienes o derechos objeto de la declaración.

Sin embargo, según algunas fuentes²⁵, Hacienda finalmente exigió que el gravamen se aplicara aproximadamente sobre un 3% de los intereses, en lugar del 10% establecido inicialmente sobre los bienes o derechos objeto de la declaración. Aunque no queda constancia en ningún documento oficial de lo mencionado anteriormente, a través de una sencilla operación matemática cabría plantearse que si han aflorado 40.000 millones de euros y se ha aplicado un tipo del 10%, la recaudación debería haber sido de 4.000 millones de euros y no de 1.200 millones de euros. En un primer momento, la Administración Tributaria presupuestó en torno a 2.500 millones de euros. Ante esto, fuentes de Hacienda han explicado que “12.000 millones se deben a rentas no declaradas y no prescritas, con un gravamen del 10%, mientras que los 28.000 millones restantes afloran con rentas ya prescritas, que no están sometidas a gravamen”, como afirma el diario digital 20 minutos, en el enlace facilitado a pie de página.

Por tanto, lo más llamativo son aquellas rentas ya prescritas, y que no han tenido demasiada repercusión en vista de los datos proporcionados por los diferentes medios analizados. En una entrevista a Ransés Pérez Boga, Presidente de la Organización de Inspectores de Hacienda, afirma que “Se ha pagado menos del 10%, la razón es que el Ministerio a través de un Informe de la Dirección General de Tributos interpretó que las cantidades que estuvieran prescritas a fecha de la declaración tributaria especial no tendrían que tributar porque ya estaban prescritas. De facto, la Amnistía solo afectó a tres años, 2008,2009 y 2010. Por tanto una persona que tuviera un Patrimonio desde antes de 2008 no tendría que ingresar nada” (RTVE, 2013). También explicaba en esta entrevista que los planes de Inspección de la Agencia Tributaria se realizan introduciendo los datos de todos los contribuyentes, y a partir de aquí se extraen aquellos perfiles de riesgo. Sin embargo, los datos de todas aquellas personas físicas (29.065) y jurídicas (618) que se acogieron a esta regulación extraordinaria, no podrán ser comprobados a través de este procedimiento, ya que no han sido introducidas en el Programa de la Agencia Tributaria sino que se han mantenido guardadas. En línea con lo anterior, la que fuera Directora de la Agencia Tributaria, Beatriz Viana²⁶ no consideró durante su plan de control tributario de 2013 a los beneficiados por esta medida como perfiles de riesgo a los que había que controlar. Si las declaraciones del propio Presidente de la Organización de Inspectores de Hacienda son ciertas, no se les ha dado la posibilidad a los técnicos de este Organismo, al menos, de llegar a la misma conclusión que la Directora de la Agencia. Resulta inquietante, como mínimo, estas discrepancias de criterios entre la Directora y los propios técnicos de Hacienda, ó como

²⁵Francisco de la Torre Díaz fue desde 2008 hasta 2012 Secretario General y portavoz de la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda (IHE). Asegura que la recaudación además de ser menor de la esperada, fue el producto de aplicar una tasa efectiva del 3%, muy lejos del 10% que anunció el Gobierno. Disponible en: <http://www.economiadigital.es/es/notices/2015/04/francisco-de-la-torre-diaz-la-amnistia-fiscal-de-rajoy-ha-sido-un-error-catastrofico-69912.php>. Otro artículo de un medio digital, afirma que Cristóbal Montoro reconoció el 23 de enero de 2013, que en realidad han pagado un 3%. Ello ha sido consecuencia de las modificaciones legales que la Dirección General de Tributos introdujo en la amnistía a petición de los bufetes de abogados que representaban a los evasores. Noticia disponible en: <http://vozpopuli.com/actualidad/20367-rebaja-en-la-amnistia-fiscal-los-defraudadores-pagan-el-3-en-lugar-del-10-inicial>. Asimismo, el diputado socialista Pedro Saura ha recriminado a Montoro que los “amnistiados” en el último proceso cotizaran un 3% y no un 10% como se informó, así lo ha recogido <http://www.20minutos.es/noticia/1707963/0/cristobal-montoro/comparece-congreso/caso-barcenaz/>.

²⁶ Beatriz Viana fue Directora de gabinete de Rodrigo Rato durante su etapa como Vicepresidente económico.

ya mencioné anteriormente entre el Gobernador del Banco de España y los Inspectores del mismo.

Esta discordancia entre lo establecido en la Ley y lo que finalmente se ejecuta, es lo que caracteriza a las Leyes Ceremoniales de las Leyes Instrumentales²⁷. Como consecuencia, Carlos Cruzado, el presidente del Sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA), considera que la forma de actuar del sistema tributario “está más volcada en el control de las discrepancias que resultan entre lo declarado por los perceptores de rentas del trabajo y de capital sometidos a retención y los datos de que dispone, que con la investigación de las bases no declaradas” (Cruzado, 2014,11). Además, el Presidente de GESTHA afirma que a esta tarea de investigación se dedica unos recursos menores y que solo el 20% de la plantilla supervisa a las grandes empresas, en la misma línea se manifiesta Pérez Boga, durante su entrevista en RTVE, en la necesidad de aumentar los recursos tanto materiales como humanos para poder perseguir el fraude fiscal.

Algunos juristas como Fernando Pérez Royo²⁸ consideran que la Declaración Tributaria Especial es una reforma considerable en el tratamiento de este tipo de delitos económicos, ya que hasta la Regulación Extraordinaria de 2012, quien cometiera un delito fiscal podría librarse de la pena de cárcel presentando una declaración complementaria en la que reconociera la deuda y pagara los recargos e intereses pertinentes, por cierto, cantidad superior al 10% establecido en la ley. Por tanto, teniendo en cuenta todo lo anterior, este autor considera que este tipo de medidas que alteran la percepción del delito, no pueden establecerse en base a un Decreto-Ley, sino mediante Ley Orgánica.

El objetivo de este epígrafe, no es cuestionar si esta medida es justa o no en términos de equidad. Los más críticos afirman que cualquier Amnistía Fiscal va en contra de los principios tributarios, concretamente se contraponen a los principios de generalidad, igualdad, capacidad económica y progresividad. Pero, los partidarios de la misma, la ven legitimada por el objetivo que persigue: someter a tributación unas rentas ocultas, que de haber seguido la legalidad, se deberían haber declarado previamente. En esta línea, se podría justificar la laxitud de las condiciones por la necesidad de financiación del Estado y de que aflore dinero oculto, más allá de lo que se recaude. De hecho, el Presidente del Registro de Economistas y Asesores Fiscales (RAEF), Jesús Sanmartín, declara que “había motivos suficientes” para hacerlo por “todo el dinero que estaba improductivo y tenía que entrar en el circuito económico”, aunque también reconoció que esta medida se contraponen a la conciencia Tributaria²⁹.

Para el Ejecutivo, esta medida responde a una Declaración Tributaria Especial, pero si se permite regularizar el dinero oculto y no se somete a gravamen, como ha ocurrido

²⁷ “Todas las instituciones cumplen dos funciones diferentes. Una es la función instrumental, que permite la aplicación continua y completa de la tecnología-conocimiento para conseguir el objetivo o actividad principal de las instituciones. [...]. La otra es una función ceremonial, que consiste en la creación o mantenimiento del estatus, poder, rango, privilegio, credo, color, sexo, etc” (Tool, 1977:837).

²⁸ Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla. Su artículo se puede leer en el periódico el País, titulado ¿Amnistía Fiscal mediante decreto ley y sin control judicial?”, a través del siguiente enlace: http://elpais.com/elpais/2012/05/02/opinion/1335954418_297652.html.

²⁹ Puede encontrarse la opinión de varios economistas ante esta medida en el siguiente artículo “La amnistía fiscal, ¿herramienta de recaudación o daño irreparable a la conciencia sobre el fraude?” a través del siguiente enlace <http://www.rtve.es/noticias/20121209/amnistia-fiscal-herramienta-recaudacion-dano-irreparable-conciencia/579940.shtml>

con 28.000 millones de euros, al menos esta parte de la Regularización Extraordinaria responde a una Amnistía Fiscal, sin lugar género de dudas.

3. REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En 2011 se produce la primera reforma de calado de la Constitución española desde que esta entrara en vigor, frente a las múltiples reformas a las que se han sometido las Constituciones de países como Alemania, Austria, Irlanda ó Francia. Concretamente, la Carta Magna se ha modificado en dos ocasiones: la primera data de 1992 y la segunda reforma Constitucional se produce en 2011. El motivo de la misma, como queda recogido en la página web del Congreso de los Diputados³⁰ y finalmente en el Boletín Oficial del Estado (BOE), “persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculada a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad³¹ económica y social de nuestro país”³². Pero, ¿acaso era necesario constitucionalizar el déficit y la deuda para alcanzar tales objetivos?

En España ya existían leyes que avalaran la estabilidad presupuestaria³³ tanto del Gobierno como de las Entidades locales. A su vez, España forma parte de la Unión Europea, y para ello ha tenido que ratificar el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a partir de ahora TFUE, donde se recoge ampliamente la importancia del equilibrio presupuestario y, es más, la necesidad de evitar déficits excesivos³⁴. De hecho, la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria supuso la necesidad de mantener los niveles de déficit y deuda pública por debajo de un límite, concretamente el déficit no puede superar el 3%³⁵ del PIB ni la deuda el 60% del PIB, según lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)³⁶. Por tanto, con esto quiero decir que ya existían leyes, suficientes o no, para impedir situaciones de desequilibrio presupuestario. Otra cosa diferente, es que los Estados fueran capaces de cumplir con la

³⁰ La información relativa a la Segunda Reforma Constitucional (2011) se puede consultar en la página oficial del Congreso de los Diputados, a través del siguiente enlace: http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

³¹ La Comisión Europea define la sostenibilidad de las finanzas públicas de la siguiente forma “la capacidad de un gobierno para financiar su deuda actual y los gastos esperados. Es un concepto de largo plazo y no existe una definición concisa. Una posición sostenible supondría un nivel de deuda que no implique unos pagos por intereses a los que no se puede hacer frente. Por tanto, es la capacidad de un gobierno para pagar los costes de la deuda mediante futuros ingresos”.

³² Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

³³ Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, donde se recogen los principios de estabilidad presupuestaria.

³⁴ Por ejemplo, el Artículo 126 del TFUE recoge que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos, así como que la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público.

³⁵ Barry Eichengreen considera que los pilares sobre los que se basan las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) son frágiles, una de las razones que argumenta es que “el umbral numérico del 3 por 100 no está sólidamente fundamentado en la teoría”. Publicado en el Working Paper PEIF-6. “Institutions for Fiscal Stability” el 3 de Mayo de 2003.

³⁶ “Desgraciadamente, el PEC, a no ser que se aplique con poco rigor, puede exigir las más severas reestructuraciones durante las recesiones, cuando los efectos contractivos serán más perniciosos”, en un contexto en el que “las restricciones a la política fiscal nacional, debidas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento serán probablemente especialmente dolorosas a falta de un importante federalismo fiscal en la Unión Europea”. Krugman, R.P y Obstfeld, M. (2001). Áreas monetarias óptimas y la experiencia europea. En *Economía Internacional. Teoría y política* (pp. 646-654). Madrid: Addison Wesley.

disciplina fiscal, pero incluso en caso contrario, la Unión Europea ha diseñado mecanismos para hacer frente a estos desequilibrios.

Aunque este epígrafe no pretende cuestionar las ventajas o inconvenientes del endeudamiento público, sino el proceso de cómo se ha constitucionalizado la deuda y el déficit en España, me gustaría realizar algunas consideraciones previas sobre las dos posturas contrapuestas en torno al apalancamiento público, que sin duda ayudará a entender mejor el por qué de esta medida. Algunos autores como Paul Kirchoff³⁷ afirman que “el endeudamiento del Estado se considera en sí mismo malo”. Estas ideas por ejemplo están muy arraigadas en Alemania³⁸, probablemente el rechazo a la deuda tenga su explicación en las reparaciones de guerra y la hiperinflación de los años veinte. Por este motivo, este autor considera necesario que las Constituciones pongan freno a este afán de apalancarse por parte de los Estados y sostiene que “De ahí que las constituciones modernas consideren la desmesura y la arbitrariedad no conformes a Derecho” (Kirchoff, 2012, 80). Sin embargo, en el otro extremo se sitúan economistas y hacendistas que han defendido el enfoque Keynesiano, es decir, la utilización de la política de estabilización para regular la coyuntura económica. Keynes modifica la constitución fiscal de los clásicos³⁹ aplicando políticas expansivas en fases recesivas dando como resultado la aparición de déficits. Mientras que en las fases alcistas se aplicaban políticas restrictivas⁴⁰.

Sin ánimo de profundizar en el contenido de la reforma, el artículo 135.2 obliga al Estado y las CC.AA a no incurrir en un déficit estructural que exceda de los límites permitidos por la Unión Europea, ni tampoco a superar los límites establecidos en la Ley Orgánica 2/2012⁴¹, es decir, el déficit público no debe ser superior al 0,4% del PIB, ni la deuda al 60% del PIB; se ha mantenido una parte de la versión inicial del artículo 135, concretamente lo relativo a la obligación del Estado y las CCAA a emitir deuda previa autorización por ley, a su vez también establece que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE. No obstante, en el apartado cuarto de este artículo (135.4) se detallan una serie de excepciones a estos principios generales, tales como catástrofes naturales, recesión económica ó situaciones de emergencia extraordinaria. Se establece una novedad como es la vinculación del volumen total de deuda pública de todas las Administraciones Públicas, medido en relación con el PIB, al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

³⁷ Catedrático de Derecho Público, Financiero y Presupuestario. Universidad de Heidelberg. Ex Magistrado del Tribunal Constitucional alemán.

³⁸ El rechazo al endeudamiento llega incluso al léxico. En alemán, la palabra deuda y la palabra culpa se traducen de la misma manera: *schuld*.

³⁹ Los principios fiscales clásicos defendían el equilibrio presupuestario así como financiar los gastos del Estado con impuestos y no mediante deuda pública.

⁴⁰ Una de las críticas a este precepto de la teoría Keynesiana proviene de Buchanan, como queda recogido en su libro *Public Principles of Public Debt* (1958) en donde duda de la voluntad política, en un contexto de elecciones permanentes, de pedir sacrificios a los ciudadanos en épocas de expansión económica.

⁴¹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta Ley tiene como objetivos, los siguientes: Garantizar la sostenibilidad de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

3.1 MODUS OPERANDI DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135

Mucho se ha especulado sobre los motivos y la configuración de esta Reforma Constitucional, como consecuencia y para aportar más claridad al objetivo de este epígrafe conviene analizar los siguientes dos fragmentos de una Carta⁴² que el Presidente del Banco Central Europeo (BCE), Jean- Claude Trichet, envió al Presidente del Gobierno de España:

“El Gobierno debería demostrar de manera clara, con acciones su compromiso incondicional con el cumplimiento de los objetivos de política fiscal, independientemente de la situación económica. Con este fin, instamos al Gobierno a anunciar, a lo largo del presente mes, medidas adicionales de consolidación fiscal estructural para lo que queda de 2011 superiores, como mínimo, al 0,5 por ciento del PIB, con vistas a convencer a los mercados de que el objetivo del déficit del 6 por ciento se alcanzará sean cuales sean las circunstancias. Simultáneamente, han de seguir aplicándose normas fiscales nacionales que aseguren el control de los presupuestos regionales y locales (incluyendo la autorización para la emisión de deuda por parte de los gobiernos regionales), y han de implementarse con celeridad, si es necesario, planes gubernamentales de consolidación de los gobiernos regionales y locales.

Se acoge con agrado la introducción de una nueva regla de gasto (que limita los incrementos de gasto, en periodos normales, a la tasa de crecimiento tendencial del PIB, a menos que se financien mediante cambios en la legislación impositiva). Resulta básico que esa regla que se aplique en el futuro a todos los subsectores gubernamentales”.

Aunque bien es cierto que desde el BCE no se indicó expresamente la reforma de la Constitución, sí se puso énfasis en algunos aspectos que se recogieron luego en el nuevo Artículo 135 (consolidación fiscal, autorización para la emisión de deuda pública de los gobiernos regionales, limitación de los incrementos del gasto). Además, cabe destacar que en ese momento (2011) no existía ningún Tratado de la UE que exigiera la incorporación de reglas de gasto a nivel Constitucional⁴³, como afirma Escudero (2012).

Centrándonos en el proceso de renovación de la Carta Magna, los grupos parlamentarios Socialista y Popular presentaron ante el Congreso una Propuesta de reforma de dicho artículo solicitando su tramitación por el **procedimiento de urgencia y lectura única en el Pleno**. Normalmente el procedimiento de lectura única se aplica como consecuencia de la simplicidad de la norma a trámite y el de urgencia con el objeto de reducir los plazos de tramitación. Esta medida coincide con uno de los momentos más graves de la crisis económica, ello podría explicar la celeridad de la reforma⁴⁴, y más

⁴² La carta que el Presidente del BCE envió a José Luis Rodríguez Zapatero fue publicada en un libro escrito por el ex Presidente del Gobierno titulado “El dilema: 600 días de vértigo”, y que puede encontrarse en el anexo del mismo, págs. 405-408. Se ha cuestionado la falta de transparencia política del entonces Presidente por no publicar la carta durante su mandato y utilizarla posteriormente para un fin mercantilista.

⁴³ No es hasta la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (2012) que los países firmantes de dicho Tratado debían de incorporar, de acuerdo con el art. 3, “mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales” normas de disciplina presupuestaria.

⁴⁴ Sin embargo, los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la CE no entrarán en vigor hasta 2020.

concretamente “esta premura por ofrecer **respuestas contundentes que tranquilizaran a los mercados** ha sido el justificante ofrecido por los grupos políticos mayoritarios para acometer la vertiginosa reforma del texto constitucional” (Ridaura, 2012: 250). Precisamente, Alemania en 2009 también realizó una reforma del artículo 109 de su Ley Fundamental de Bonn, estableciendo un límite de déficit inicial no superior al 0,35% del PIB en el Presupuesto de la Federación, así queda recogido en la Sinopsis del artículo 135 de la Constitución, pero con la diferencia de que esta modificación ha sido fruto de un proceso de diálogo, en el que participaron representantes de los órganos constitucionales, de los Länder y de las agrupaciones locales, así como de expertos en la materia, a diferencia de lo sucedido en España, como afirma Ridaura⁴⁵ (2012). En definitiva, “el mensaje que se trasmite a la ciudadanía es nefasto en términos democráticos: deben satisfacerse a toda costa las demandas de los mercados y sus instituciones reguladoras, [...], evitándose por su parte el debate y la participación de la ciudadanía” (Escudero, 2012:89).

Cabe destacar, que el Consejo de Estado parte de que la adaptabilidad de las Constituciones es un aspecto positivo para su pervivencia, sin embargo, el acierto depende de varios factores, como por ejemplo “que las alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas de la sociedad” y que además “se genere un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar”, así como que “los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas”(Informe sobre modificaciones de la Constitución española, 2006:7). Como ya se mencionó anteriormente, la reforma solo ha contado con el apoyo de los dos partidos mayoritarios, sin el consenso de otros grupos parlamentarios ni de la ciudadanía, por tanto no son fruto de un diálogo sostenido y sereno entre todas las fuerzas políticas, evidenciando así el déficit democrático de una reforma de tales dimensiones.

Dejando de lado las repercusiones legales de la reforma, cabe preguntarse si finalmente esta medida ha dotado de credibilidad a la política fiscal. Si tenemos en cuenta la prima de riesgo⁴⁶, parece que la medida no calmó a los mercados, por lo menos a corto plazo, ya que esta alcanzó en 2012 su record situándose en 649 puntos básicos. Por otro lado, tampoco se ha conseguido ajustar ni la deuda ni el déficit a lo establecido en el PEC, y mucho menos a lo establecido en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza⁴⁷, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, como se puede observar en el siguiente gráfico. En el caso de la deuda⁴⁸, esta ha pasado del 69,2% en 2011 hasta el 97,7% del PIB a precios de mercado en 2014.

⁴⁵ M^a Josefa Ridaura Martínez es Profesora titular de Derecho Constitucional en la Universitat de Valencia.

⁴⁶ La prima de riesgo se define como la diferencia de rentabilidad que existe en el mercado secundario de renta fija entre el bono español a 10 años con respecto al alemán.

⁴⁷ El artículo 3 de dicho Tratado establece que la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada parte contratante será de equilibrio o de superávit; así como un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del PIB a precios de mercado. En el supuesto de que la deuda estuviera muy por debajo del 60%, el límite inferior a medio plazo podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1% del PIB a precios de mercado.

⁴⁸ Cabe destacar que “A la hora de analizar el apoyo al sector financiero, aparte de valorar la cuantía, es fundamental analizar el tipo de instrumento del que se trata, pues cada uno de los mismos se contabiliza de forma diferente a la hora de computar la intensidad de las ayudas públicas” como afirma la CNMC (2014:13) en un informe sobre las ayudas públicas en España, y que tiene por tanto repercusión en un

Grafico 3.1. Evolución de la Deuda pública y del Déficit o Superávit de las Administraciones públicas en España, para el período 2000-2014. (Millones de Euros).



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del Banco de España.

De hecho, si lo que se pretende es garantizar la sostenibilidad de la deuda, según la propia definición de la Comisión, la sostenibilidad consiste en la capacidad de generar ingresos para hacer frente a los costes de la misma. Sin embargo, Blanchard y Leigh (2013) han reconocido que la consolidación fiscal ha tenido un claro efecto en el desempleo, el consumo privado y la inversión. Asimismo, el FMI en el *World Economic Outlook* (2012: 41) de octubre de 2012, reconoce que los multiplicadores fiscales⁴⁹ en los países avanzados han pasado de una media de 0,5 puntos porcentuales a otros que abarcan de 0,9 a 1,7 puntos⁵⁰. El aumento del multiplicador, por tanto significa que las contracciones fiscales perjudican el crecimiento a corto plazo, aumentando el peso de la deuda sobre el mismo⁵¹.

3.2 ¿LA DISCIPLINA FISCAL DEPENDE DEL ESTADO INCUMPLIDOR?

Precisamente, como ya he mencionado, con esta reforma se pretendía dotar de credibilidad al PEC y así tranquilizar a los mercados. Sin embargo, ¿dicho Pacto ha sido respetado por todos los países desde su implantación?, en caso contrario ¿por quién no? En primer lugar, cabe destacar que en el año 2002 Alemania presentaba un déficit de un 3.88% con respecto al PIB, déficit que se mantuvo superior al 3% hasta el año 2005. Por su parte, España había corregido su déficit en ese mismo año pasando de un 0,04% sobre el PIB en el año 2004 a un superávit en 2005 de 1.20% del PIB. De hecho, la principal diferencia con respecto a Alemania en el periodo 2002-2005 es que aunque

mayor o menor crecimiento de la deuda pública en términos contables. De hecho, las medidas de recapitalización y rescate de activos deteriorados son más distorsionadoras por las implicaciones financieras.

⁴⁹ El multiplicador fiscal pretende calcular los efectos dinámicos de la política fiscal sobre la economía, es decir, describe el efecto que producen los cambios en las variables fiscales sobre el PIB.

⁵⁰ International Monetary Fund. (2012). *World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth*. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>

⁵¹ Austeridad (%) y crecimiento (%) del PIB, 2011-2012. La gráfica ha sido extraída de un artículo de Paul de Grauwe titulado "*Panic-driven austeruty in the Eurozone and its implications*". (Gráfica 3.2 en anexos).

ambos países presentaron déficits, España no superó en ningún momento, durante el mencionado período, el límite impuesto por la Unión Europea. Otro caso a destacar es el de Francia, que desde 2002 hasta 2005 superó el límite establecido en el PEC, concretamente entre 2003 y 2005 el Estado Galo presentó los siguientes resultados en lo que a déficit se refiere: 3.85%, un 3.48% y un 3.16% respectivamente⁵².

En este contexto el Consejo de Ministros de la Unión recomendó a los dos Países mencionados reducir sus déficits, debe tenerse en cuenta que la superación del límite del 3% no implica directamente el incumplimiento del PEC, de hecho solo se infringe cuando no se aplican las recomendaciones de la Comisión y el Consejo⁵³. Por su parte, la Comisión, que es la encargada de recomendar medidas que luego se adoptan en el Consejo de Ministros, recomendó a su vez al Consejo que adoptara las decisiones pertinentes porque ni Alemania ni Francia habían puesto en marcha las medidas para reducir sus déficits, teniendo en cuenta que esta situación no era resultado de ningún acontecimiento excepcional, como afirman Álvarez y Salinas (2005)⁵⁴. Sin embargo, en 2003, el Consejo fue incapaz de lograr la mayoría necesaria para tomar esta decisión, y se limitó a suspender los procedimientos de déficit excesivo contra Alemania y Francia. La Comisión ante esta decisión, interpuso en Enero de 2004 un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por su parte, este constata que el Consejo tenía derecho de suspender el procedimiento, ya que era imposible reunir la mayoría cualificada necesaria para tomar la decisión recomendada por la Comisión. Como consecuencia, de estos incumplimientos, se produce una reforma del PEC en 2005 “con la intención de reforzar la parte preventiva del PEC y, al mismo tiempo, mejorar la eficacia en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PED), teniendo en cuenta la situación económica específica de los distintos Estados miembros y evitando el automatismo en la aplicación del procedimiento”. Cabría cuestionarse en este punto, si esta reforma del PEC se hubiera producido si cualquier otro país del área del euro hubiera excedido durante varios años consecutivos el límite establecido, o si se hubiera aplicado directamente el Procedimiento de Déficit Excesivo.

4. ASOCIACIÓN TRANSÁTLANICA DE COMERCIO E INVERSIÓN⁵⁵ (ATCI) Ó *TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP* (TTIP)

La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) o más conocida como *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) pretende crear una zona económica integrada sin aranceles para los bienes manufacturados y agrícolas y con una importante armonización regulatoria, que facilite las inversiones y la prestación de servicios (Steinberg,2013:2). Por tanto, merece la pena destacar que el TTIP no es un acuerdo comercial que pretende reducir aranceles⁵⁶ entre dos socios comerciales, el

⁵² Capacidad o Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, en porcentaje (%) del PIB, en el gráfico 3.3. (Ver anexos)

⁵³ Missé, A. (2011). Alemania y Francia incumplieron 14 veces. *El País*. Disponible en http://elpais.com/diario/2011/09/11/economia/1315692006_850215.html

⁵⁴ Álvarez, M. J., y Salinas, A, S,. (2005). La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo). *Instituto de Estudios Fiscales*.

⁵⁵ Ilustración sobre el TTIP. (Ilustración 4.1 en Anexos).

⁵⁶ Sin embargo, cabe destacar que los aranceles existentes entre la UE y EE.UU son muy bajos. Por ejemplo, y como afirma Steinberg (2013:2) “Hoy el comercio transatlántico de bienes es más abierto que nunca, con aranceles aplicados inferiores al 4% para la mayoría de los bienes manufacturados, el arancel

verdadero objetivo es eliminar las barreras reglamentarias (Hilary, 2014:11). Por su parte, la Comisión Europea⁵⁷ ha precisado que los objetivos del Tratado se enfocan hacia la mejora del acceso de las empresas europeas al mercado transatlántico. Concretamente, las empresas podrían exportar más a Estados Unidos e invertir más fácilmente; así como a la reducción de los trámites y los costes, es decir, Cooperación reglamentaria. En este sentido, para exportar a Estados Unidos, las empresas europeas deben cumplir la legislación estadounidense sobre normas técnicas. Según queda recogido en la página web de la Comisión Europea, **la legislación americana suele garantizar el mismo grado de seguridad y calidad, aunque difiere en los detalles técnicos y en los procedimientos** utilizados para comprobar que las empresas cumplan las normas.

En este sentido, y en contra de la versión oficial de la Comisión Europea, la legislación americana no suele garantizar el mismo grado de seguridad y calidad que la europea. Concretamente, en materia de seguridad alimentaria⁵⁸, la Unión Europea restringe los organismos modificados genéticamente (OMG)⁵⁹ ó la carne tratada con hormonas entre otros productos, a diferencia de la legislación americana. No obstante, el TTIP pretende revisar las regulaciones que bloquean las importaciones de este tipo de productos desde EE.UU, como queda recogido en una carta⁶⁰ que Demetrios Marantis, representante Comercial Interino de EEUU envió a John Boehner, portavoz de la Cámara de Representantes de ese país, en la que se recoge como uno de los objetivos, en lo que a comercio de bienes se refiere, la eliminación de las distorsiones sanitarias y fitosanitarias, como se comprueba en el siguiente fragmento:

“Seek to eliminate or reduce non-ratiff barriers that decrease market opportunities for U.S exports, provide a competitive advantage to products of the EU, or otherwise distort trade such as sanitary and phytosanitary (SPS)restrictions that are not based on science, unjustified technical barriers to trade (TBT), and other “behind-the-border” barriers, including restrictive administration of tariff-rate quotas and permit and licensing barriers, that impose unnecessary cost and limit competitive opportunities for U.S exports”.

Además, en Europa existe el “Principio de Cautela” que queda recogido en el Artículo 7 del Reglamento (CE) N° 178/2002, donde en circunstancias específicas, cuando tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo, para asegurar el nivel elevado de protección de la salud. Por el contrario, en Estados Unidos hasta que no se certifique científicamente y de forma verídica los riesgos para la salud, el poder público no actuaría.

medio ponderado situado en el 2,8% y con algunos aranceles más elevados, en los sectores agrícola y textil”.

⁵⁷ Enlace web a la Comisión Europea http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/contents/index_es.htm#_regulatory-cooperation.

⁵⁸ Los Principios generales de la Legislación Alimentaria se encuentran recogidos en el “Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria”: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_es.pdf

⁵⁹ El organismo, con excepción de los seres humanos, cuyo material genético haya sido modificado de una manera que no se produce naturalmente en el apareamiento ni en la recombinación natural.

⁶⁰ Enlace web: <https://ustr.gov/sites/default/files/03202013%20TTIP%20Notification%20Letter.PDF>. En la carta se recogen los objetivos específicos para la negociación del TTIP, si el lector desea profundizar en ello.

El TTIP pretende modificar no sólo la regulación alimentaria, sino también en materia de medio ambiente y mercados de servicios. En cuanto al medio ambiente, la Comisión ha admitido que el TTIP afectará de forma negativa tanto a los recursos naturales como a la biodiversidad, como queda recogido en el apartado 5.8.2 del Informe titulado “*Impact Assesment Report on the future of EU.US trade relations*”⁶¹. Adicionalmente, se permitiría la exportación de gas extraído mediante fractura hidráulica o fracking⁶², con los costes que ello supone para el medio ambiente y para la sociedad. En concreto, este debilitamiento de las normativas europeas, ya sea en términos de medio ambiente como de regulación sanitaria, implicaría unos importantes costes sociales, en línea con la definición aportada por Kapp (1966), es decir, todas aquellas consecuencias negativas y daños que, como resultado de las actividades productivas, gravan a otras personas o a la comunidad, y de las que los empresarios privados no se consideran responsables.

Unos de los aspectos más controvertidos del TTIP ha sido la creación del *Investors to State Dispute Settlements* (ISDS) ó Juzgado para las disputas de Inversor a Estado. En este sentido, una empresa multinacional podrá llevar a juicio a cualquier gobierno cuando el beneficio de las grandes corporaciones se haya podido ver afectado, en el presente, ó pueda verse afectado en el futuro por la legislación o regulación implementada por los gobiernos. Esta parte del Tratado pretendía proteger, en un primer momento, a los inversores contra “los gobiernos defraudadores que incautan sus bienes” según palabras del propio Stiglitz⁶³. Sin embargo, también afirma que, ya existen otros mecanismos como seguros del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones ó del Gobierno estadounidense, por tanto cuestiona no solo la introducción de este mecanismo, sino el Acuerdo en su conjunto.

A este respecto, el Secretario de Estado de Comercio, Jaime García-Legaz Ponce, remitió a la Comisión una carta donde defendía la protección de las inversiones dentro del acuerdo. Explica la necesidad de incluir este mecanismo dentro del TTIP, porque España no cuenta con acuerdos de Promoción y Protección recíproca de Inversiones con EE.UU. No obstante, menciona otro de los motivos por los que es imprescindible incluir este mecanismo dentro del acuerdo, como cito textualmente: “La retirada del mecanismo de solución de diferencias Inversor-Estado (ISDS) pondría en riesgo el acuerdo con EEUU ya que este país está interesado en incluirlo” (Secretaría de Estado de Comercio, 2015:10). El argumento anterior desvela quién elabora las leyes y a quién beneficia. Como reconoce Stiglitz en su artículo *las corporaciones y su secreta toma de control*, “Dichos acuerdos no son asociaciones entre iguales: EE.UU es quien, de manera patente, dicta los términos”. Pero lo realmente llamativo es que si un Gobierno modifica las leyes en beneficio de la ciudadanía, las empresas afirmarían que tal arbitraria violación de las libertades ahogaría el progreso, el empleo y en este caso sus beneficios. Sin embargo, gracias al libre mercado las propias empresas, a través de sus lobistas, pueden influir sobre los parlamentarios o políticos para modificar las normativas vigentes. Prueba fehaciente del “doble rasero” que se utiliza en un caso frente al otro.

⁶¹ Impact Assesment Report on the future of EU.US

⁶²La fracturación hidráulica o fracking hace referencia a la inyección de agua (generalmente mezclada con aditivos viscosos) a altas presiones ya sea en pozos de gas natural o petróleo, según el *Institute for Energy Research* (2012).

⁶³ Stiglitz, J. Las Corporaciones y su secreta toma del control, publicado en Project Syndicate. Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/us-secret-corporate-takeover-by-joseph-e--stiglitz-2015-05/spanish>

Se ha realizado una consulta pública sobre el mecanismo ISDS y la conclusión a la que se ha llegado es que los encuestados se oponen no sólo al mecanismo de solución de diferencias ISDS sino al acuerdo entre la UE y EEUU. Sin embargo, como recoge el Informe elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio “llama la atención que la mayoría de las respuestas procedan de un número reducido de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que han recogido las respuestas colectivamente de ciudadanos...”. Sin embargo, a la Secretaría de Estado no le parece tan asombroso la petición de seguridad jurídica de las empresas inversoras ó la revisión de las regulaciones que bloquean la importación de productos de Estados Unidos por parte de las empresas, de aquellos artículos que pudieran ser altamente perjudiciales para la salud humana.

4.1 TRANSPARENCIA DE LAS NEGOCIACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS (EE.UU) Y LA UNIÓN EUROPA (UE).

No obstante, con este epígrafe no se pretende profundizar en los aspectos técnicos del Acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea, sino en cómo se está configurando y con la participación de qué grupos, en definitiva la transparencia de las negociaciones.

La elaboración del TTIP cuenta, como no puede ser de otra manera, con la participación de grupos de interés tanto públicos como privados. Tal y como recoge el *Corporate Europe Observatory*⁶⁴, de los 560 lobbies que colaboraron en las negociaciones, 520, es decir un 92%, se realizaron con Lobbies privados, mientras que solo el 4% se produjeron con grupos de interés público. Los datos son reveladores: por cada encuentro con un sindicato o grupo de consumidores, había veinte encuentros con empresas y federaciones. Las negociaciones del TTIP han estado caracterizadas, en términos generales, por la falta de transparencia, lo que ha suscitado todo tipo de sospechas.

Con respecto a esta falta de Transparencia, el jefe del equipo negociador de la UE, Ignacio García Bercero, envió una carta a Daniel Mullaney asegurando que la Comisión bloquearía el acceso a los documentos relacionados con las negociaciones, el 5 de Julio de 2013. De hecho, cito textualmente las palabras de García Bercero (2013:1):

*“EU Institutions must comply with Regulation regarding public Access to European Parliament, Council and Commission to the public. Article 4 of this regulation, however, sets out certain exceptions to the general policy of providing access to documents, which are applied in specific circumstances when justified notably for the protection of public interests as regards, for example, international relations”*⁶⁵.

Así todo, los responsables de las negociaciones han justificado el fuerte secretismo del proceso como consecuencia de los perjuicios que supondría hacer públicas las estrategias de negociación de la Unión Europea. Ante esta situación, la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la UE dictó una Sentencia⁶⁶ (C-350/12 P), que en términos

⁶⁴ En el artículo publicado por el Observatorio Europeo de las Corporaciones, *Corporate Europe Observatory*, titulado “Agribusiness in the biggest lobbyist on the EU-US trade deal, new research reveals” se pueden encontrar los datos mencionados. Recuperado el 10 de mayo de 2015 de <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/07/agribusiness-biggest-lobbyist-eu-us-trade-deal-new-research-reveals>

⁶⁵ Carta de Ignacio García Bercero a Daniel Mullaney. (2013). Arrangements on TTIP negotiating documents. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 3 de julio de 2014. Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d5feef895829ad4a13827

generales, reconoce el acceso a los documentos de una negociación internacional, total o parcialmente, a cualquier ciudadano o representante del Parlamento Europeo, anulando lo que se había esgrimido anteriormente con respecto a los perjuicios de informar a la opinión pública sobre negociaciones que están en curso, excepto que pudiera afectar a las líneas principales de negociación que no sean ya conocidas por la otra parte negociadora. En cuanto a esto último, la sentencia reconoce en el apartado 101 que “El interés público relativo a la transparencia del proceso de toma de decisiones se vería vacío de contenido si solo se considerara una vez finalizado tal proceso, como propone la Comisión”. En este contexto, ante la llegada de la nueva Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström ha tratado de dotar de veracidad la postura de la UE, por ejemplo publicando las sucesivas rondas de negociación.

En definitiva, las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos, no deberían centrarse en más o menos regulación, sino definitivamente en a quién benefician los cambios regulatorios que se pretenden establecer.

5. CONCLUSIONES

Tras haber analizado algunos indicadores de calidad democrática en España como los Medios de Comunicación, la financiación de los partidos políticos ó la condonación de deuda a los mismos; la reforma del Artículo 135 de la Constitución española o el TTIP, se pueden establecer una serie de conclusiones sobre la salud del Sistema democrático en España y su repercusión en la economía.

El presente trabajo de fin de grado no pretende cuestionar los indicadores mencionados anteriormente en sí, ni la Amnistía Fiscal o la Reforma del Artículo 135 de la Constitución española, sino la falta de transparencia que rodea a este tipo de medidas económicas durante su proceso de elaboración o reforma y que tendrá una clara repercusión en términos monetarios posteriormente. Precisamente, esta opacidad es lo que ha favorecido conductas poco éticas y casos de corrupción que atañen a cargos públicos. Lo novedoso de este trabajo, consiste en relacionar cómo la falta de transparencia y de debate público entre todas las partes implicadas en los procesos de toma de decisiones supone una serie de perjuicios económicos afectando a la producción agregada o a la distribución de los beneficios para la economía y los ciudadanos en general.

En primer lugar, para entender muchas de los acontecimientos económicos acontecidos en los últimos años es necesario destacar la presencia de grupos de presión que defienden unos determinados intereses empresariales o sociales. Sin embargo, lo que autores como Wollin o Viçenc Navarro apuntan es que estos grupos de presión tienen demasiada influencia en los resultados de las políticas que se deciden en los Parlamentos, especialmente cuando los representantes públicos se doblan a ciertos intereses opuestos a los intereses generales. Para evitar este tipo de situaciones, en el caso de España, se establece la incompatibilidad entre la actividad como Parlamentario y la actividad privada. No obstante, los casos en los que se compatibilizan ambas actividades son conocidos y múltiples, aunque estos sean legales porque cuentan con la aprobación del Parlamento. En este sentido, existe absoluta opacidad si no se investiga o

controla este tipo de actividades complementarias, que pueden derivar en conflicto de intereses.

Precisamente, esta falta de transparencia, en lo que a contratación pública se refiere ha supuesto una pérdida de 47.500 millones de euros a las arcas públicas, como afirmó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; evidenciando así que la eficiencia económica no se aplicaba en este tipo de casos.

Otra forma de corrupción se encuentra en la financiación opaca de los partidos políticos, a través de falsedad contable o “contabilidad creativa” y delitos contra la Hacienda pública. Concretamente, cuando las donaciones que recibe un partido no se declaran no están sometidas a tributación, lo que supone un claro perjuicio de los principios tributarios pero fundamentalmente una menor recaudación. Sin embargo, lo más grave no es que ocurran este tipo de situaciones en un país democrático, sino que la propia Agencia Tributaria declare que cualquier tipo de donaciones (legales o no) son ingresos ordinarios y por tanto sujetos a deducción. Incluso, siendo cierto lo que afirma la Agencia Tributaria, los partidos están obligados a presentar fielmente el Estado de sus cuentas al órgano fiscalizador, ya que a pesar de ser asociaciones privadas reciben subvenciones públicas. A su vez, que el órgano encargado de controlar las cuentas de los partidos tenga una clara vinculación personal o profesional con estos, podría limitar la imparcialidad de su labor, aunque desde el propio Tribunal de Cuentas se defiende la “imparcialidad y la dignidad” inherentes a sus funciones.

Asimismo, resulta sorprendente como en un Estado de Derecho las Leyes son más ceremoniales que efectivas, al menos, en lo que respecta a la condonación de las deudas a los partidos políticos. La Ley 8/2007 prohibía las condonaciones de deuda entre las entidades financieras y los partidos políticos, sin embargo en la propia ley se recoge, aunque de forma mucho más discreta, que los partidos políticos pueden llegar a acuerdos con las entidades crediticias en base “a los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual”. En definitiva, una contradicción que beneficia directamente al grupo político que elaboró la Ley y que en un contexto de falta de transparencia, ya que no se indica exactamente la Entidad financiera con la que se negocia, dificulta seriamente la posibilidad de controlar el posible juego de favores mutuos entre las entidades financieras y los partidos políticos. Sin ánimo de especular, la carta de los inspectores del Banco de Hacienda con respecto a la pasividad y optimismo de su Gobernador ante la situación de Cajas y Bancos, antes del estallido de la crisis, resulta reveladora.

La reforma del Artículo 135 de la Constitución española se ha llevado a cabo mediante decreto ley y bajo el procedimiento de urgencia y lectura única, lo que refleja la falta de debate público y por ende de cultura democrática. Asimismo, parece que esta medida no sirvió ni para tranquilizar a los mercados, ya que la prima de riesgo no disminuyó sino que incluso alcanzó su record en 2012, ni tampoco para consolidar lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y mucho menos para alcanzar los objetivos del Pacto de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, aunque cabe mencionar que los límites de déficit estructural establecidos en la Ley Orgánica 2/2012 no entrarán en vigor hasta 2020. Además, en el trabajo se ha planteado si la disciplina fiscal establecida en el PEC sido cumplida por todos los países, y los datos evidencian que ni las economías más estables de Europa como Francia y Alemania han sido capaces de mantener sus cuentas siempre en equilibrio, y en este caso ninguno de los dos países pusieron en marcha las medidas que les recomendó el Consejo para reducir el déficit, lo

que es motivo automático para la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PDE). Justamente, ante esta situación, se reformó el PEC en 2005.

Por último, cabe concluir con la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, o según sus siglas en inglés TTIP. Este acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea según fuentes oficiales pretende favorecer la internacionalización de las empresas a través de una reducción de la normativa, que equipare la europea a la americana, aunque sin disminuir los estándares de calidad y seguridad. Pero, a través de textos oficiales, aunque confidenciales, de algunos responsables de las negociaciones se ha podido verificar como el objetivo es reducir las barreras sanitarias y fitosanitarias para equipararlas a las americanas, fundamentalmente. Así como la inclusión en el Tratado del mecanismo ISDS, es decir, Juzgados para las disputas entre inversor y Estado, concretamente esta parte de las negociaciones ha generado bastante rechazo en diversos grupos. La Comisión ha mantenido una postura hermética eludiendo informar sobre las rondas de negociación, para evitar perjudicar la postura europea en este proceso, pero una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE ha esgrimido que el acuerdo quedaría vacío de contenido si solo se publica una vez que terminen las negociaciones.

En términos generales, algunas de las recomendaciones para mejorar la salud del sistema democrático en España pasarían por aumentar los recursos para poder luchar contra el fraude y la evasión fiscal; actualizar la normativa de incompatibilidades para los Diputados y en general los legisladores; evaluar las políticas públicas en términos de eficiencia; mejorar las normas de conflictos de interés del Tribunal de Cuentas; mayor democracia interna en los partidos así como publicar sus cuentas de manera detallada y fidedigna, entre otras propuestas. Pero fundamentalmente, y a la luz de los resultados obtenidos a lo largo de este Trabajo de Fin de Grado, más allá de crear nuevas normas de manera sistemática que cumplen una función ceremonial, la puesta en valor de una verdadera cultura democrática radica en el debate, la transparencia y el buen gobierno. Todo ello, contribuirá a evitar que solo se tengan en cuenta los intereses de determinados grupos en la toma de decisiones económicas ó comportamientos corruptos de dirigentes públicos que afectan a la eficiencia de la economía.

6. BIBLIOGRAFÍA

Ariño, O. (2009). La Financiación de los Partidos Políticos. *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, 1, 2-66.

Asociación de Inspectores del Banco de España. (2006). Nota informativa al Ministerio de Economía y Hacienda.

Blanchard, O., y Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, Working Paper WP/13/1, Washington, International Monetary Fund.

Bromley, D. (1982). "Land and Water Problems: An Institutional Perspective". *American Journal of Agricultural Economics*, 4, 4-44.

Bromley, D. (1989). *Economic Interests and Institutions. The conceptual foundations of public policy*. Oxford: Basil Blackwell

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Recuperado el 1 de Marzo de 2015 de <http://www.cnmc.es/CNMC/Prensa/TabId/254/ArtMID/6629/ArticleID/1129/La-CNMC-impone-sanciones-a-varios-operadores-de-productos-petrol237feros.aspx>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2015). Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la Competencia.

Congreso de los Diputados. Recuperado el 22 de febrero de 2015 de: http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

Consejo de Estado. (2006). Informe sobre modificaciones de la Constitución española. Nº: E 1/2005. Disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf>

Consejo de Estado. (2008). Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español. Nº E1/2007. Disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf>

Cruzado, C. (2014). Impuestos y recortes: favorecer a los favorecidos. Oxfam Intermón. (2014). En *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica: Reflexiones sobre España*.

Eigen, P. (2004). *Las Redes de la Corrupción. La sociedad Civil contra los abusos del poder*. Barcelona: Del Bronce.

Escudero, A., R. (2012). Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2, 86-98.

Fundación Alternativas. (2008). Informe sobre la democracia en España, 2008. La estrategia de la crispación. Derrota, pero no fracaso.

Garicano, L. (2015). Acabar con la corrupción: un imperativo económico, no sólo ético. *El País*. Recuperado el 23 de Abril de 2015 de: http://economia.elpais.com/economia/2015/04/17/actualidad/1429269550_712281.html

Gilens, M & Page, I.B. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *American Political Science Association*, 12 (3), 564-581.

Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO). (2009). Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España. Estrasburgo.

Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO). (2013). Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales. Estrasburgo.

Hilary, J. (2014). *El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión*. Bruselas: Rosa-Luxemburgo-Stiftung. Recuperado el 8 de mayo de 2015 de <http://www.rebellion.org/docs/191623.pdf>

Inspectores del Banco de España. (2006). Carta al Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda. Disponible en <http://www.elconfidencialdigital.com/resources/files/2012/5/17/1337287864536carta%20a%20Solbes.pdf>

Jiménez, F., y Caínzos, M. (2004): “La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones”. *Revista Española de Ciencia Política*, 10, 141-170

Kapp, K. W. (1966). *Los costes sociales de la empresa privada*. Barcelona: Oikos-Tau

Kirchhof, P. (2012). La Constitucionalización de la deuda soberana. Un Diálogo con Antonio López Pina. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 77-88.

Lapuente G, V. (2011). Por qué la Corrupción no se castiga. *Política comparada*. Nº: 2011/02. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/politica-comparada/por-que-la-corrupcion-no-se-castiga>

Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Publicado en <<BOE>> núm. 160, de 5 de julio de 2007, páginas 29010 a 29016 (7 págs.) Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-13022

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Publicado en <<BOE>> núm. 295, de 10 de diciembre de 2014, páginas 97922 a 97952 (31 págs.) Recuperado de <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Publicado en <<BOE>> núm. 255, de 23 de octubre de 2012, páginas 74785 a 74793 (9 págs.) Recuperado de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13123

Moret, V. (2012). *Sinopsis artículo 135*. Recuperado el 8 de febrero de 2015 de: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>

Mulcahy, S. (2015). Lobbying in Europe- Hidden Influence, Privileged Access. Transparency International.

Muñoz, J., Anduiza, E., & Gallego, A. (2012). *Why do voters forgive corruption politicians? Cynicism, noise and implicit exchange*. Madrid: IPSA conference.

Naredo, J.M. (2013). Ideología político-económica dominante y clave para un nuevo paradigma. *Revista de Economía Crítica*. Nº 16, 108- 143.

Navarro, V., Torres, L. (2012). *Los amos del mundo, Las armas del terrorismo financiero*. Barcelona: Rota papel S.L.

OCDE (2014). Panorama de la Sociedad 2014. Resultados Clave: ESPAÑA la crisis y sus consecuencias. Publicaciones OCDE. Recuperado el 16 de febrero de 2015 de: <http://www.oecd.org/spain/OECD-SocietyAtaGlance2014-Highlights-Spain.pdf>

Pérez, R. (2012): “¿Amnistía fiscal mediante decreto ley y sin control judicial?”. *El País*, 27- 28.

Perroux F. (1973). *Poder y Economía*. Madrid: Ediciones ICE.

Quílez, S. (2012). La amnistía fiscal, ¿herramienta de recaudación o daño irreparable a la conciencia sobre el fraude? Rte.es. Recuperado el 11 de marzo de 2015 de <http://www.rtve.es/noticias/20121209/ammistia-fiscal-herramienta-recaudacion-dano-irreparable-conciencia/579940.shtml>

Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit. Publicado en << BOE>> núm. 78, de 31 de marzo de 2012, páginas 26860 a 26875 (16 págs.) Recuperado de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-4441

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. Publicado en <<BOE>> núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941 (11 págs.) Recuperado de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210

Reglamento (CE) Nº 178/2002, de 28 de Enero de 2002, Publicaciones del Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=ES>

Rivero, G., y Fernández, P. Las Consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal, 2003-2007. Madrid : Fundación Alternativas. Recuperado el 15 de abril de 2015 de: http://issuu.com/fundacionalternativas/docs/ep_59/7?e=0

Rtve.es. (2013) Los técnicos de Hacienda señalan que el 70% de lo aflorado ha prescrito. *La tarde en 24h*. Recuperado el 29 de abril de http://politica.elpais.com/politica/2015/04/14/actualidad/1429040537_795226.html

Secretaría de Estado de Comercio. (2015). Acuerdo de Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP). Capítulo de Inversiones en el Acuerdo de la Unión Europea con Canadá (CETA) y Consulta de la Comisión en TTIP. Disponible en <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/america/PDF/TTIP/150220%20DG%20ISDS%20en%20CETA-TTIP.pdf>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta S.A

Sen, A. (2006). *El Valor de la democracia*. España: El Viejo Topo.

Steinberg, F. (2013). Negociaciones comerciales entre la UE y EEUU: ¿qué hay en juego? Real Instituto Elcano.

Tool, M. (1977). A social Value Theory in Neoinstitutional Economics. *Journal of Economic Issues*, 11(4), 823-846.

Transparencia Internacional. (2012). Marco de Integridad Institucional en España. Situación actual y Recomendaciones.

Tribunal de Cuentas. (2014). Informe de fiscalización de los Estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas, ejercicio 2012. Madrid.

Vicario, L. (2014). La seguridad de los Alimentos. Parlamento Europeo. Recuperado el 8 de mayo de 2015 de: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.5.html

Villoria, M. (2014) Una Evaluación del Lobby en España: Análisis y Propuestas [Abstract]. Transparency International España.

Waal, F. (2007). *El Mono que llevamos dentro*. España: Editorial Tusquets.

Wholin, S. (2008). *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Buenos Aires: Kats Editores.

7. ANEXOS

Tabla 2.1. Gasto en Lobbies de las Empresas españolas en 2014. Coste anual de actividades relacionadas con algunos grupos de presión ante instituciones de la UE, en miles de euros.

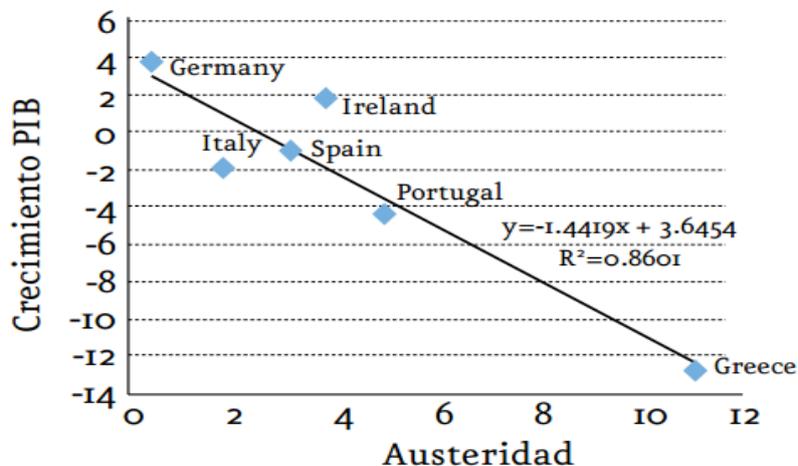
Empresa	Importe (*)	Sector
Interpoc	2.100	Asociación sector porcino
Telefónica	2.000	Telecomunicaciones
Cepsa	1.250	Energía
Asaja	1.000-1.250	Asociación Agricultores
Cemenos Molins Industrial	900-1.000	Materiales Construcción
CEOE	700-800	Asociación empresarial
Banco Santander	600-700	Banca
CEOE	700-800	Asociación empresarial
Banco Santander	600-700	Banca
Unespa	594-694	Asoc. Seguros y Reaseguros
BBVA	500-600	Banca
Repsol	300-400	Energía
Feique	300-400	Industria Química
Caixabank	200-300	Banca
Mediaset	200-300	Medios de Comunicación
Inverco	200-300	Asoc. Fondos de Inversión

(*) Las normas permiten que las empresas ofrezcan un rango de importes en lugar de una cifra exacta (importe mínimo e importe máximo). Se trata de una cifra de mínimos ya que algunas empresas todavía no han actualizado sus datos para 2014.

Fuente. Registro de Transparencia de la Unión Europea.

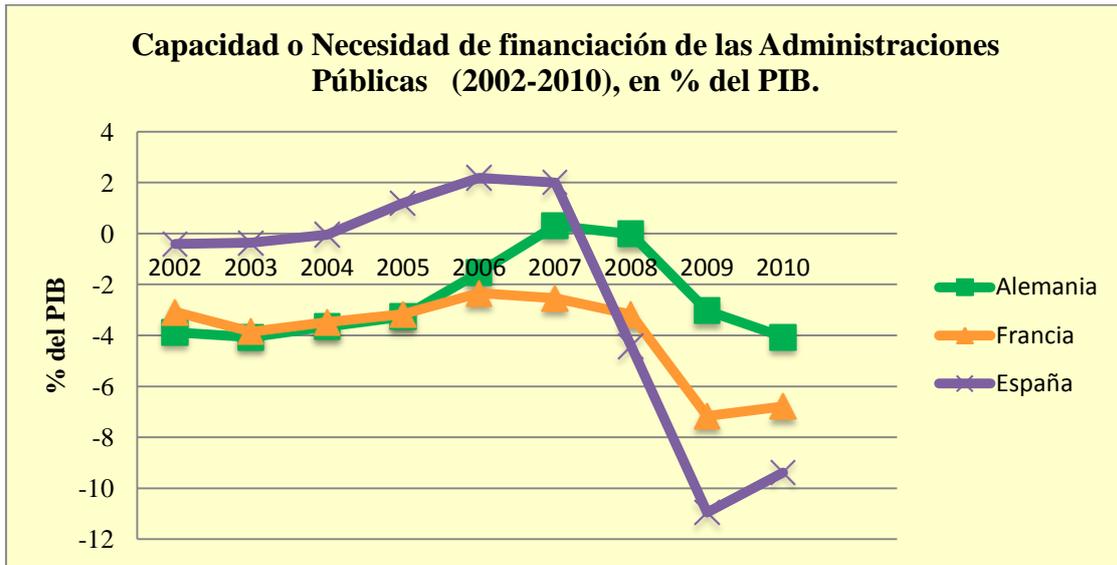
Gráfica 3.2. Austeridad (%) y Crecimiento (%) del PIB, en varios países europeos, 2011-2012.

Austeridad y crecimiento del PIB, 2011-2012



Fuente: Financial Times y Datastream.

Gráfico 3.3. Capacidad o Necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, en porcentaje (%) del PIB.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Ilustración 4.1. Se acerca el TTIP: Algo así como una Unión económica entre EE.UU y Europa



Fuente: Raúl Salazar en la revista "el Jueves" (2014).