

El autor aborda la polémica por el cambio en la Ley de Estabilidad Presupuestaria pactado recientemente por el Gobierno con Podemos.

## La soberanía de Ulises



CRÓNICAS MÍNIMAS

**Manuel Conthe**  
mconthe@yahoo.com

El martes pasado, durante el viaje a Ítaca con el que simbolizó el fin de la “odisea” que Grecia inició en 2010 cuando la crisis de su deuda soberana hizo preciso un rescate financiero pactado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los miembros e instituciones de la zona euro, el primer ministro griego, Alexis Tsipras, afirmó exultante: “Grecia recupera su derecho a definir su destino y su futuro, como un país europeo normal”, ya sin la tutela directa de los países e instituciones acreedoras.

### Problemas de autocontrol

Según *Financial Times*, Tsipras dijo también: “Hoy empezamos una nueva era, con un sentido de responsabilidad de que Grecia no volverá a los años de déficit e insolvencia”. No explicó, sin embargo, qué mecanismos de autocontrol político impedirán la vuelta a los graves desequilibrios presupuestarios que –en el caso concreto de Grecia– causaron la crisis de 2010. Tales desequilibrios no eran nuevos: en el otoño de 1985 yo me estrené como miembro suplente del Comité Monetario Europeo cuando éste, a regañadientes, entre vitriólicas críticas a Grecia de varios miembros –que preferían que pidiera el préstamo al FMI–, no se opuso a que la Comunidad Europea le otorgara un cuantioso préstamo de balanza de pagos, apenas dos años después de que ingresara en la Comunidad.

Pero la *Odisea* de Homero da pistas útiles sobre tales mecanismos de autocontrol en el episodio en que Ulises, para no sucumbir al canto de las sirenas, pide a sus compañeros

que le aten al mástil y se tapen los oídos con cera.

En nuestro tiempo, el gran economista americano y premio Nobel de Economía Thomas Schelling, antiguo fumador empedernido, escribió entretenidas páginas sobre métodos de autocontrol individual (como alejar el despertador para que cuando suene no lo apaguemos de un manotazo); y hace tiempo leí que, en época de exámenes, algunos estudiantes le dan a un amigo su contraseña personal en las redes sociales para que el amigo las cambie en secreto y el estudiante no pueda acceder a sus cuentas. Pero el problema de autocontrol cobra particular relevancia en el ámbito de la política económica.

### Constitucionalismo económico

Uno clásico es la atribución por ley a un banco central independiente de la facultad de dirigir y ejecutar la política monetaria y fijar el nivel de tipos de interés –incluso cuando una subida de tipos le disguste al Gobierno de turno–, así como privar al Estado de la prerrogativa de obligar al banco central a financiarle. Algunos insensatos han tildado de “anomalía democrática” esa independencia de los bancos centrales, pero cuando se pone gravemente en entredicho un país puede acabar sufriendo una hiperinflación –como la Venezuela de Maduro–, una profunda crisis de su divisa –como la Turquía de Erdogan–, o dudas sobre su futuro económico –como cuando Trump manifiesta opiniones críticas sobre las decisiones de la Reserva Federal–.

Los mecanismos legales de autocontrol de las autoridades políticas tienen también especial relevancia en la política presupuestaria, pues la experiencia enseña que la competencia electoral entre partidos consustancial a las democracias y el



‘Ulises y las sirenas’ (1909), cuadro del pintor John William Waterhouse.

deseo de los gobernantes de congraciarse con sus votantes –pasados o futuros– provocan una inequívoca tendencia al “déficit democrático” –ya sea mediante aumentos de gastos o bajadas de impuestos– y el peligro de despilfarro, e incluso malversación, de caudales públicos.

Constituye, por ejemplo, una saludable medida de autocontrol que las decisiones de gasto de una administración pública sean fiscalizadas con carácter previo por un funcionario de carrera especializado (interventor): cuando ese control se elimina o se burla, acecha el peligro de fraudes tan groseros como el de los ERE en Andalucía. Pero no basta la lucha contra el fraude: también son precisas otras medidas que frenen la espontánea tendencia de las democracias a caer en graves déficit presupuestarios.

Una de ellas se contiene desde 1978 –como tantas veces he explicado– en el artículo 134.6 de nuestra Constitución, que permite al Gobierno vetar la tramitación de iniciativas o proposiciones parlamentarias que aumenten el gasto público o disminuyan los ingresos públicos (por desgracia, la escasa formación económica de sus magistrados ha hecho que

el Tribunal Constitucional no entendiera a menudo la finalidad de esa limitación constitucional de la soberanía parlamentaria en materia presupuestaria y que, con gran torpeza, la interpretara con espíritu restrictivo).

### Ley de Estabilidad

Pero, a raíz de la crisis de la deuda soberana que vivió la zona euro en el período 2010-2012, los países miembros de la unión monetaria hemos incorporado a nuestras constituciones u ordenamiento interno, por iniciativa alemana, nuevas “reglas fiscales” para luchar contra los niveles excesivos de déficit presupuestario y de deuda pública. En España tuvieron su plasmación en 2011 en el artículo 135 de la Constitución, desarrollado en 2012, con Cristóbal Montoro como ministro de Hacienda, por la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La ley, con acierto, consagró en su artículo 12 una llamada “regla de gasto”, que limita el crecimiento anual del gasto público “computable” de las Administraciones (concepto que excluye los intereses de la deuda, las prestaciones de desempleo y algunas otras partidas) al del

PIB nominal, salvo cuando el aumento de gasto vaya acompañado de “cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación”. Esa regla quiere evitar el carácter procíclico de la política presupuestaria y lograr que el aumento de ingresos fiscales que acompaña a las fases de crecimiento económico no provoque un aumento paralelo del gasto público que se torne insostenible cuando lleguen las vacas flacas, como nos ocurrió en España durante la burbuja que estalló en 2008. Se trata, en suma, de que las expansiones se aprovechen para reducir la deuda pública, no para gastar más: esa política prudente creará el “espacio fiscal” (capacidad potencial de endeudamiento adicional) que permita sostener el nivel de gasto público cuando llegue una recesión.

Pero además de esa incuestionable mejora, la Ley de Estabilidad introdujo otra limitación adicional que no deriva directamente del artículo 135 de la Constitución: su artículo 15 exige que el “techo de gasto” lo apruebe no sólo el Congreso, sino también el Senado, sin que, como prevé la Constitución para la tramitación de las leyes, el Congreso tenga la última palabra y prevalezca sobre las eventuales enmiendas del Senado.

Es dudoso que esa supresión de la primacía del Congreso sobre el Senado sea acorde con la Constitución, pero no que puede suprimirse modificando el citado artículo 15 de la Ley de Estabilidad, siempre que se haga –como ha acordado el PSOE y Podemos– mediante el oportuno proyecto de ley (¡no, por Dios, mediante otro Decreto-ley!). Nuestro Ulises patrio logrará, pues, aflojarse en breve, con ayuda de las sirenas, una de las varias sogas que le atan al objetivo de estabilidad presupuestaria, que él mismo abrazó en su discurso de investidura. No será grave, siempre que no sucumba a los cantos de las sirenas que abogan por recobrar la “soberanía” presupuestaria.

**Presidente del Consejo Asesor de EXPANSIÓN y 'Actualidad Económica'**

Expansion.com **BLOGS**

Todas las Crónicas Mínimas en [www.expansion.com/blogs/conthe](http://www.expansion.com/blogs/conthe)

# Expansión

DIRECTORA ANA I. PEREDA

DIRECTORES ADJUNTOS: Manuel del Pozo y Martí Saballs

SUBDIRECTOR: Pedro Biurrun

Redactores Jefes: Mayte A. Ayuso, Juan José Garrido, Tino Fernández, Estela S. Mazo, Javier Montalvo, Emelia Viaña, José Orihuel (Cataluña), Roberto Casado (Londres) y Clara Ruiz de Gauna (Nueva York)

Empresas Yovanna Blanco / Finanzas/Mercados Laura García / Economía Juan José Marcos / Investigación Miguel Ángel Patiño  
Emprendedores / Jurídico Sergio Saiz / Opinión Ricardo T. Lucas / Andalucía Nacho González / Comunidad Valenciana Julia Brines  
País Vasco Marian Fuentes / Galicia Abeta Chas / Bruselas Miquel Roig / Diseño César Galera / Edición Elena Secanella

MADRID. 28033. Avenida de San Luis, 25-27.1.ª planta. Tel. 91 443 50 00. [Expansion.com](http://Expansion.com) 902 99 61 11. / BARCELONA. 08007. Paseo de Gracia, 11. Escalera A. 5.ª planta. Tel. 93 496 24 00. Fax 93 496 24 05. / BILBAO. 48009. Plaza Euskadi, 5. planta 15. sector 4. Tel. 94 473 91 00. Fax 94 473 91 58. / VALENCIA. 46004. Plaza de América, 2. 1.ª planta. Tel. 96 337 93 20. Fax 96 351 81 01. / SEVILLA. 41011. República Argentina, 25. 8.ª planta. Tel. 95 499 14 40. Fax 95 427 25 01. VIGO. 36202. López de Neira, 3. 3.ª. Oficina 303. Tel. 986 22 79 33. Fax 986 43 81 99. / BRUSELAS. Tel. (322) 2311932. NUEVA YORK. Tel. +1 303 5862461. Móvil 639 88 52 02. / LONDRES. Tel. 44 (0) 20 77825331.



PRESIDENTE ANTONIO FERNÁNDEZ-GALIANO

VICEPRESIDENTE GIAMPAOLO ZAMBELETTI

DIRECTOR GENERAL: Nicola Speroni

DIRECTOR GENERAL DE PUBLICACIONES: Aurelio Fernández

DIRECTOR GENERAL DE PUBLICIDAD: Jesús Zaballa

PUBLICIDAD: DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICIDAD Tel: 91 443 55 09 / SECRETARÍA DEPARTAMENTO DE PUBLICIDAD Tel: 616 506 719 / COORDINACIÓN Tel: 91 443 52 58 / 91 443 52 80 Fax: 91 443 56 47 / INFORMACIÓN PUBLICIDAD [marketingpublicitario@unidadeditorial.es](mailto:marketingpublicitario@unidadeditorial.es) / CATALUÑA Mar de Vicente. Paseo de Gracia, 11. Escalera A. 5.ª planta. 08007 Barcelona. Tel: 93 496 24 22 / ZONA NORTE Marta Melar. Plaza Euskadi, 5. planta 15. sector 4. 48009 Bilbao. Tel: 94 473 91 07 / LEVANTE Marcos de la Fuente. Plaza de América, 2. 1.ª planta. 46004 Valencia. Tel: 96 337 93 27 / ANDALUCÍA Y EXTREMADURA Rafael Marín. Avda. República Argentina, 25. 8.ª B. 41011 Sevilla Tel: 95 499 07 21 / INTERNACIONAL Juan Jordán de Urries. Avda de San Luis, 25. 28033 Madrid. Tel: 91 443 55 24.

COMERCIAL: SUSCRIPCIONES Avenida de San Luis, 25-27.1.ª planta. 28033 Madrid. Tel. 902 123 124. TELÉFONO PARA EJEMPLARES ATRASADOS 902 99 99 46 / DISTRIBUYE Logintegral 2000, S.A.U. Tel. 91 443 50 00. [www.logintegral.com](http://www.logintegral.com) RESÚMENES DE PRENSA. Empresas autorizadas por EXPANSIÓN (artículo 32.1, Ley 23/2006): Acceso, TNS Sofres, My News y Factiva. IMPRIME: BERMONT IMPRESIÓN, S.L. Tel. 91 670 71 50. Fax 91 327 18 93.

DIFUSIÓN CONTROLADA POR



Depósito Legal M-15572-1986 ISSN 1576-3323

Edita: Unidad Editorial, Información Económica S.L.U.