

LA OCDE EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN ESPAÑA. OCDE Y CONSTITUCIÓN ECONÓMICA*

*Desarrollo e influencia de la OCDE
en la era de la globalización*

Juan Manuel Goig Martínez

doi: 10.18543/ed-64(1)-2016pp165-205

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN 2. EL PAPEL DE LA OCDE EN UN MUNDO GLOBALIZADO. 2.1. *Objetivos*. 2.2. *Funcionamiento y ámbito*. 2.3. *Organización y adopción de acuerdos*. 3. LA ESPECIAL TRASCENDENCIA DEL PAPEL DE LA OCDE. LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA EN LA OCDE. 4. EL PAPEL DE LA OCDE EN EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA. 4.1. *Dualismo Democracia Vs. Economía en la teoría de la OCDE. Influencia en la política democrática mundial*. 5. LA INFLUENCIA DE LA OCDE EN LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA. OCDE Y CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA. 5.1. *El modelo económico de la Constitución española de 1978*. 5.2. *Sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la Constitución española*. 5.3. *La OCDE en la definición en la política económica española*.

* Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto: DER2013-48327-C3-1-R, Constitución y mercado en la crisis de la integración europea, «RETOS INVESTITACIÓN», Programa de I+D+i orientado a los retos de la sociedad (2014-2016), Ministerio de Economía y Competitividad, en el marco del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, que agrupa a tres Universidades: Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Deusto y Universidad Pablo de Olavide. Investigadores principales: José Luis GARCIA GUERRERO y María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN.

1. INTRODUCCIÓN

La sociedad en la que nos encontramos inmersos se define principalmente por su carácter globalizador. Hoy en día ya no se entienden las políticas nacionales aisladas. Nos movemos en torno a un mundo interconectado, sobre todo, debido a la proliferación de los organismos supranacionales, que hacen propuestas de actuación globales.

Instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la UE, el G7, el G20, y otras entidades como la OCDE o la OMC, se han arrogado prerrogativas políticas al imponer condiciones, restringiendo, de esta manera, las opciones democráticas de los Estados en materia de política económica y social.

Desde el punto de vista político se producen cambios que se caracterizan por un proceso fundamental: la ampliación del número de actores internacionales que van más allá de los Estados y donde participan actores no estatales también. Esto no significa que el Estado desaparezca a corto plazo, pero tiene que convivir en un mundo con el cual se relaciona por varias vías, el mundo de los organismos multilaterales, y de las organizaciones transnacionales, denominado «la sociedad civil internacional».

Instituciones transnacionales como la ONU, la OTAN, la OMC, la UE, la OCDE y otras, se encargan de establecer normas y reglas de juego en un marco cada vez más globalizado. Todo esto son tendencias que van en el sentido de la globalización, en claro detrimento de la soberanía nacional. Muchas de las importantes decisiones que afectan a los ciudadanos no pasan por el Parlamento, no pasan por los partidos, sino que pasan por otros actores.

El mayor desafío para la democracia bajo la globalización será, precisamente, fortalecer la democracia en los estados nacionales, ya que si los gobiernos son fuertes, los organismos supranacionales serán fuertes. Como indica Rodrik¹, para que la globalización produzca beneficios económicos para toda la sociedad en general, aquella necesita de democracias nacionales fuertes.

En el ámbito internacional, fundamental en los procesos democráticos globalizadores, se defienden valores materiales que orientan la colaboración internacional de todos los Estados y que han de ser realizados a través de esta colaboración: la dignidad, los derechos humanos, la paz, la igualdad en todas sus vertientes, la justicia, la tolerancia y el progreso económico y social. Todo en beneficio de un interés común y en defensa de los pueblos, que tienen que mantener unas relaciones amistosas al objeto de que la cooperación

¹ RODRIK, D., *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, New York: *W. W. Norton & Company*, Antoni Bosch editor en español, Barcelona, 2011.

internacional sea capaz de resolver problemas internacionales de carácter político, económico, o humanitario, y para promover el respeto y fomento de los derechos humanos.

2. EL PAPEL DE LA OCDE EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Las modificaciones verificadas a nivel mundial a raíz de la globalización y el neoliberalismo, situaron a organizaciones económicas internacionales como la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) en la posición de actores relevantes, con capacidad para dar forma y armonizar los sistemas políticos y económicos de los Estados. No obstante, la influencia que despliega la OCDE, como Organización Internacional profundamente desconocida, tiene características particulares que pasamos a examinar, y que vienen definidas por sus objetivos, la forma de actuar, y los acuerdos que adopta y la forma de adoptarlos.

2.1. *Objetivos*

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es una institución formada por 34 Estados «*comprometidos con la democracia y una economía de mercado*»².

² La OCDE está integrada por un grupo de países que comparten las mismas ideas. Para ser miembro, un país debe practicar los principios de la economía de mercado y ser una democracia pluralista. La OCDE es «rica» en el sentido de que sus 34 miembros producen casi el 60 por ciento de los bienes y servicios del mundo y el 80% del PIB, pero de ningún modo es exclusiva. COMPOSICIÓN ACTUAL: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, y Estados Unidos.

El 30 de mayo de 2013, la OCDE decidió abrir el proceso de negociaciones para el ingreso de Colombia y Letonia, el mismo en el cual se encontraba Rusia desde 2007 – con la crisis de Crimea de 2014, el acceso de este último país a la organización se ha pospuesto– El proceso de negociaciones para el ingreso de Costa Rica y Lituania se ha abierto en 2015.

Otros candidatos a convertirse en miembros plenos son los cuatro países de la Unión Europea que aún no pertenecen a la organización: Bulgaria, Chipre, Malta y Rumania.

Los países no miembros están invitados a suscribirse a los convenios y tratados de la OCDE, que comparte sus conocimientos y puntos de vista sobre temas de interés común con más de 100 naciones. En 2007, la OCDE se comprometió a fortalecer su cooperación con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica a través de un incremento en sus relaciones.

Además de los 34 miembros plenos, 12 países con economías emergentes son adherentes a la declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de 1976

La Convención de la OCDE de 14 de diciembre de 1960³ que estableció las bases de esta organización, partía de la consideración de que la prosperidad de Europa dependía de la colaboración entre Estados, que permitiría aunar *progreso económico* y propiciaría unas *relaciones pacíficas* entre sus integrantes, frente a la guerra, que había sido la forma de resolución de problemas más utilizada hasta fechas no muy lejanas a la formación de la OCDE, afirmando que han sido los acuerdos en materia económica los que han traído algo más que riqueza o bienestar y han creado incentivos para no utilizar las armas en caso de desacuerdos importantes⁴.

En la propia Convención se reflejó la idea de que la prosperidad económica está ligada a la paz:

«... la fortaleza y la prosperidad de la economía son esenciales para alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas, salvaguardar las libertades individuales y aumentar el bienestar general».

y participan en el trabajo del comité de inversiones de la OCDE: Argentina (22-4-1997), Brasil (14-11-1997), Lituania (20-9-2001), Letonia (9-1-2004), Rumania (20-4-2005), Egipto (11-7-2007), Perú (25-7-2008), Marruecos (23-11-2009), Colombia (8-12-2011), Túnez (23-5-2012), Costa Rica (30-9-2013) y Jordania (28-11-2013).

Por otro lado, 24 países no miembros participan como observadores regulares o completos en comités de la OCDE, a los que se suman otros 50 comprometidos en diversas actividades y que pueden solicitar membresía permanente previa evaluación positiva.

³ Documentos relacionados: Protocolo Complementario n.º 1 de la Convención sobre la OCDE; Protocolo Complementario n.º 2 de la Convención sobre la OCDE; Protocolo Suplementario n.º 1 al Convenio Económico Europeo Cooperación en la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades de la Organización y Declaraciones de algunos Países Miembros relativos a la Convención sobre la OCDE.

⁴ Las raíces de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se remontan a los escombros de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Decididos a evitar los errores de sus predecesores en la raíz de la Primera Guerra Mundial, los líderes europeos se dieron cuenta de que la mejor manera de garantizar una paz duradera era fomentar la cooperación y la reconstrucción, en lugar de castigar a los vencidos. La OCDE es la sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), resultado del Plan Marshall y de la Conferencia de los Dieciséis (Conferencia de Cooperación Económica Europea), que existió entre 1948 y 1960. Su objetivo era el establecimiento de una organización permanente encargada, en primer lugar, de garantizar la puesta en marcha de un programa de recuperación conjunta (el Plan Marshall) y, en particular, de supervisar la distribución de la ayuda. Cuando los gobiernos reconocen la interdependencia de sus economías, se permite el camino para una nueva era de cooperación que iba a cambiar la faz de Europa. Animados por su éxito y la perspectiva de la realización de su trabajo hacia adelante en un escenario global, Canadá y los EE.UU. se unieron a los miembros de la OECE en la firma del nuevo convenio de la OCDE el 14 de diciembre de 1960. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en vigor.

«... una cooperación más amplia constituirá una contribución esencial en las relaciones pacíficas y armoniosas entre los pueblos».

Actualmente, la meta principal de la OCDE gira en torno a un objetivo principal: promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo. Así, sus principios fundamentales se centran en propiciar la cooperación entre las naciones y buscar soluciones a problemas comunes. Todo ello, con la intención de favorecer la interdependencia económica y la expansión del comercio mundial, para así poder conseguir los propósitos de Naciones Unidas y mejorar el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas⁵.

La OCDE es un foro en que los gobiernos de los diferentes países ponen en común sus conocimientos y preocupaciones, buscando coordinar, a nivel nacional e internacional, sus políticas económicas y sociales.

De los estatutos de la Convención surgieron las facultades en que reside la influencia de la OCDE (artículos 1, 2, 3, 5, 11 y 12). En el primero se resalta su contribución a la expansión económica y del comercio internacional. El segundo consagra el acuerdo para la estabilidad financiera, para abolir obstáculos al intercambio de bienes, servicios y pagos corrientes; y para extender la liberación de movimientos de capital. El tercero especifica que los miembros proporcionarán a la OCDE la información necesaria para la ejecución de sus tareas. El quinto, que la organización tomará decisiones obligatorias para todos los miembros, podrá hacerles recomendaciones y comprometerse en acuerdos con miembros y no miembros. En el 11 se declara la soberanía de la OCDE, pues prohíbe que el Secretario General, el delegado o secretarios asistentes y el *staff*, pidan o reciban instrucciones de autoridades externas a la Organización. Finalmente, el 12 explica que en los términos que el Consejo determine, la Organización dirigirá comunicaciones a los estados u organizaciones no miembros, establecerá y mantendrá relaciones con ellos⁶.

La importancia de la OCDE ha traspasado los objetivos iniciales de su creación. En la actualidad, según indica la propia OCDE, su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social en todo el mundo. A tal efecto, la OCDE ofrece a los gobiernos un foro en el que puedan trabajar juntos, compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes⁷.

⁵ OECD (2011). *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*. Paris: OECD Publishing.

⁶ VICHER, D., «La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica» en *ANÁLISIS*, n.º 18, mayo-agosto 2014, p. 119.

⁷ Las materias fundamentales que aborda la OCDE son: Administración pública; Agricultura, alimentos y pesca; Asistencia al desarrollo; Asuntos financieros y fiscales;

El trabajo de la OCDE es un compromiso compartido con el desarrollo sostenible, el empleo y el comercio, basado en la cooperación internacional y para el bienestar de todos. Pero en su *vis expansiva*, aborda el tratamiento de actos terroristas, evasores de impuestos, contratistas corruptos y sobre todos aquellos actos que socavan las bases de una sociedad justa y abierta, por considerar estos temas implícitos con sus objetivos y principios⁸.

Durante mucho tiempo, la OCDE constituyó un «club» económico y político exclusivo de las naciones occidentales del área transatlántica. En la última década, la OCDE ha enfrentado desafíos sin precedentes, como resultado de los cambios en la economía mundial ante la creciente importancia de las economías del Este y el Sur. Como consecuencia, la OCDE está reformándose para ser más incluyente, con la perspectiva de una ampliación de los miembros y adoptando un enfoque de política menos ortodoxo, que reconoce que existen otras formas de crecimiento económico, y no una sola que se ha conocido como «vía de la OCDE»⁹.

Su influencia en la vida política de los Estados miembros, y no miembros, es trascendente, lo que pone de manifiesto la interconexión que economía y política ha adquirido en este mundo globalizado.

2.2. Funcionamiento y ámbito

La OCDE no proporciona recursos financieros. Sólo presta asesoría para mejorar las políticas públicas de los países miembros o de terceros que lo soliciten (incluso en el marco de programas o iniciativas regionales¹⁰ MENA,

Ciencia y tecnología; Comercio; Desarrollo territorial, regional, urbano y rural; Economía; Educación; Empleo y fuerza de trabajo; Energía; Energía nuclear; Inversión; Medio ambiente; Países del Este y Centro de Europa; Políticas de competencia y de consumo; Prospectiva; Salud; Transporte y Turismo.

⁸ Importantes son sus estudios específicos sobre la materia: *OCDE Soborno Exteriores Informe. Análisis del Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros*, Publicaciones de la OCDE, 2014; *Consecuencias de la Corrupción a nivel sectorial e implicaciones para el Crecimiento y el Desarrollo Económico*, Publicaciones de la OCDE, 2015; *Sector de Integridad Pública. Un Marco para la Evaluación*, Publicaciones de la OCDE, 2005.

⁹ Para el cumplimiento de estos objetivos, los Estados miembros se comprometen a promover la utilización eficiente de sus recursos económicos; en el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional; perseguir políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países, y continuar los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y a los pagos corrientes y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital.

¹⁰ MENA: Oriente Medio y Norte de África; LAC: América Latina y el Caribe; CCE: Europa Central y Europa del Este, y BRP: Programa para las Regiones Bálticas.

LAC, CCE, BRP). Todo ello, con el objeto elevar el nivel de vida en los países miembros mientras se mantiene la estabilidad financiera, contribuyendo, al mismo tiempo, al desarrollo de la economía mundial.

Como indicábamos al inicio del estudio, la influencia que despliega la OCDE, tiene características particulares, pues sin otorgar financiación, ni ser un organismo negociador, su autoridad se ha construido, por un lado, a partir del pretendido conocimiento superior de la Organización y su personal, y por otro, por su forma de trabajo, verificada a partir del mutuo poder de vigilancia entre los países, mediante la cual ejerce una presión «suave» para acatar las recomendaciones¹¹.

La Organización tiene un carácter abierto y permite la participación de terceros países en sus comités, grupos de trabajo y foros. Esta participación está reglada y se hace bajo tres categorías: invitados, participantes y asociados, según el grado de menor a mayor implicación, y con el pago de cuotas en los dos últimos casos. Además, la OCDE mantiene una relación más estrecha y privilegiada con los denominados *Key Partners* (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) que participan incluso en las Reuniones Ministeriales.

A lo largo de sus más de 50 años de existencia, la OCDE ha ido evolucionando, desde una Organización Internacional centrada en temas económicos, a ser uno de los foros mundiales más influyentes en el análisis de políticas públicas y en la elaboración de estándares e identificación de buenas prácticas en muy distintos ámbitos como empleo, educación, transporte (a través del ITF), igualdad de género, investigación, sanidad, política de defensa de los consumidores, medioambiente, agricultura, energía (a través de sus dos Agencias), política industrial, gobernabilidad y servicios públicos, ciencia y tecnología, fiscalidad, o la lucha contra la corrupción. Con ello, ha trascendido su finalidad, puramente económica, hacia el ejercicio de influencia política y social.

La OCDE realiza su trabajo mediante tres tipos de actuaciones¹²:

1. La elaboración de *Análisis y Estudios* sobre las políticas públicas de los países miembros, a partir de datos comparables (gracias a su labor de armonización estadística) para ser contrastados desde un enfoque multidisciplinar. Con base en estos análisis, se identifican mejores prácticas y se establecen nuevos estándares internacionales. Además de los informes estadísticos, se realizan otros enfocados temáticamente

¹¹ VICHER, D., «La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica» en *ANALISIS*, n.º 18, mayo-agosto 2014, pág. 115.

¹² Estas actividades se llevan a cabo por los más de 200 Comités y Grupos de Trabajo de las diferentes materias, con el apoyo del Secretariado organizado en Direcciones temáticas e integrado, a fecha de 31-12-2012, por 2880 funcionarios.

- te o de carácter sectorial como el *OECD Communications Outlook*, *OECD Employment Outlook*, *Society at a Glance*, *Agricultural Outlook*, *Government at a Glance*, *Informe PISA de Educación* o el *Informe Anual sobre Cooperación al Desarrollo*.
2. Los *Exámenes de Pares* (o *Peer Reviews*) o Informes tipo auditoría externa, que son propios de la OCDE, sobre las políticas públicas de los Estados miembros como la economía, la política energética, política de la competencia, ayuda al desarrollo, educación, fiscalidad, etc. La periodicidad de los Exámenes varía en función de la materia. La revisión por pares de los gobiernos, la vigilancia multilateral y la presión de grupo son la clave para la eficacia de la OCDE.
 3. En menor medida, pero con una gran trascendencia, también ejerce *actividad normativa*: el Consejo de la Organización tiene la facultad de adoptar instrumentos jurídicos, conocidos como «los actos de la OCDE». Estas «leyes» son el producto de la labor sustantiva en el marco de los comités de la Organización.

La OCDE puede establecer compromisos vinculantes para los Estados miembros, en determinadas materias, mediante la adopción de Convenios. También adopta Directrices, Recomendaciones o Declaraciones no vinculantes pero que integran todo un acervo de buenas prácticas y estándares que son punto de referencia muy importante para los países miembros y para los que quieren acceder:

- Las **Decisiones** son legalmente vinculantes para todos los Miembros que no se abstengan en el momento de la adopción. Aunque no son tratados internacionales, implican el mismo tipo de obligaciones legales que las derivadas de los tratados internacionales. Los miembros tienen la obligación de poner en práctica las decisiones y deben tomar las medidas necesarias a tal aplicación.
- Las **Recomendaciones** no son jurídicamente vinculantes, pero la práctica les reconoce una importante fuerza moral en la medida en que representan la voluntad política de los países miembros y se espera de ellos que hagan todo lo posible para ponerlos en aplicación plenamente. Por lo tanto, los países miembros que no tengan la intención de hacerlo, por lo general se abstienen cuando se adoptó una recomendación, aunque no es necesario desde el punto de vista legal.

Otros instrumentos jurídicos también se desarrollan en el marco de la Organización:

- Las **Declaraciones**: textos solemnes que contienen compromisos de política relativamente específicos que los gobiernos miembros suscriben. No constituyen actos formales de la Organización y no pretenden ser ju-

rídicamente vinculante. El Consejo de la OCDE señala, y su aplicación es seguida generalmente por el cuerpo de la OCDE que es responsable.

- Los **Arreglos**: instrumentos negociados adoptados en el marco de la Organización por parte de algunos países miembros. No constituyen actos de la Organización y no son jurídicamente vinculantes, pero el Consejo ha tomado nota y su aplicación ha dado seguimiento.
- Los **Acuerdos Internacionales**: celebrados en el marco de la Organización, que son jurídicamente vinculantes para los países parte en esos acuerdos.

La adopción de estos actos «normativos», ha planteado, de manera muy importante, problemas de legitimidad democrática de la OCDE, o la manera en que la OCDE afecta a los postulados clásicos de la democracia, puesto que el desplazamiento de decisiones políticas a colegios supraestatales cuyas decisiones son jurídicamente vinculantes para los Estados miembros, e incluso en el caso de la OCDE también para otros, determina dudas sobre la designación de los representantes estatales en dichos organismos, y la vulneración de la participación y representación de la ciudadanía, aspecto sobre lo que volveremos más adelante en este trabajo.

La legitimidad teórica de la OCDE se ha sustentado en que tiene una experiencia consolidada en la producción de datos y análisis, así como para establecer normas de gobierno para la aplicación de políticas públicas, la revisión por pares y, también, para establecer comisiones y ámbitos de discusión abiertos. Los documentos de la OCDE incluyen críticas a los gobiernos, lo cual desvía la atención de su adherencia a las doctrinas imperantes. Además, la OCDE no cede a la presión del Estado miembro para apoyar políticas que se consideran inapropiados por expertos en la materia y responsables políticos de otros países.

La OCDE se desarrolla con gran «libertad», y en un ambiente diferente al de los cuerpos nacionales e internacionales, que no pueden hacerlo por estar involucrados con el «orden establecido».

La OCDE se está esforzando por mantener y desarrollar su proyección y relevancia adaptando sus tareas, prioridades y relaciones con los restantes países y Organizaciones Internacionales¹³. En este contexto se enmarca, como esfuerzo y logro de la OCDE su inteligente aproximación y activa contribución al G20 (salvo en temas financieros) convirtiéndose de facto, junto al FMI, en Secretaría del G20¹⁴.

¹³ CLIFTON, J Y DÍAZ-FUENTES D., «The New Political Economy of the OECD in a context of Shifting World Wealth», *MPRA Paper* n.º 33043, August 2011, UTC, p. 20.

¹⁴ Vid. Al respecto, *G20 Principios / OCDE para el gobierno corporativo*, Publicaciones de la OCDE, diciembre de 2015.

Las prácticas de comportamiento que se han desprendido de la OCDE, se fueron asimilando al diseño e implementación de las políticas, apuntalando los enfoques defendidos por otros organismos internacionales como el FMI y la OMC. Esta adhesión de la OCDE a las doctrinas imperantes se ha asociado al carácter «netamente financiero» de la globalización, junto con la idea de marginar al Estado de sus tareas centrales, pues en su actuación presiona y contribuye a disminuir el sector público y las políticas sociales¹⁵.

Además, la OCDE firmó un estatuto conjunto de prioridades de cooperación con el Banco Mundial (OCDE-BM). Con el estatuto, los países que no son miembros de la OCDE –y no participan en los programas– pero sí clientes del Banco Mundial, adquieren acceso a las guías, los estándares y las *policies knowhow*, basados en la experiencia de los países miembros de la OCDE.

Todo ello pone de manifiesto la influencia de la OCDE. En muchas ocasiones la OCDE se ha considerado simplemente como una organización de investigación altamente técnica, sin importancia política; no obstante, el conocimiento producido en sus redes no ha constituido sólo una suma de datos, sino una guía hacia futuras direcciones en la reproducción y desarrollo de prácticas que dan forma y armonizan crecientemente el sistema político y económico¹⁶. De hecho, se ha observado que es en la política económica general donde las recomendaciones de la OCDE tienen más capacidad de injerencia sobre los países miembros¹⁷.

La OCDE opera como el «terreno» en el que se construyen y diseminan investigaciones e ideas de políticas transnacionales sobre temas contemporáneos relevantes, y juega un papel instrumental muy influyente en el desarrollo de modos inquisitivos y meditativos de gobierno, bajo una fuerte perspectiva neoliberal¹⁸.

No es sólo una cuerda de transmisión de ideas dominantes. Los dispositivos de que se sirve para transmitir su perspectiva contribuyen a potenciar su influencia, sobre todo, cuando busca establecer permanentemente consensos que den legitimidad a sus normas no vinculantes y minimizar los conflictos en el seno de la Organización.

¹⁵ NIETO SOLÍS, J.A., «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», *Revista de Economía Mundial*, n.º 28, 2011, pp. 44 y ss.

¹⁶ Vid. WEBB, M Y PORTER, T., «The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks», Canadian Political Science Association annual meetings, Saskatoon, Saskatchewan, Canada. 2007.

¹⁷ NIETO SOLÍS, J. A., «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», en *Revista de Economía Mundial* 28, 2011, p. 58.

¹⁸ MAHON, R. Y MCBRIDE, S. (eds.) *The OECD and Transnational Governance*, UBC Press, Vancouver, 2008, pp. 3 y ss.

2.3. Organización y adopción de acuerdos

La OCDE tiene una estructura piramidal que comprende el Consejo, los Comités y la Secretaría. El Comité más importante es el Consejo, su órgano de gobierno, que se constituye con los embajadores de los países miembros, más un representante de la Comisión Europea. Lo preside el Secretario General.

El *Secretario General* está al frente de la Organización. Es el jefe del Secretariado, preside las reuniones del Consejo y asume la representación exterior de la OCDE.

Orgánicamente, la Secretaría General está estructurada en distintas direcciones temáticas¹⁹, a lo que se añaden otras de carácter horizontal como Comunicación, Dirección Ejecutiva y Asuntos Jurídicos, entre otras. Junto a las direcciones temáticas existen también una serie de instituciones con carácter de órganos semiautónomos, pero con distinto grado de autonomía, vinculados a la OCDE, que trabajan en ámbitos muy específicos, teniendo al frente de ellas un director general²⁰.

El *Consejo* está integrado por los Embajadores de los países miembros y es el órgano supremo de la Organización del que emanan todos sus actos²¹.

¹⁹ DISTINTAS DIRECCIONES Y DEPARTAMENTOS: Dirección económica (Economic Directorate ECO); Dirección estadística (Statistics Directorate STD); Dirección desarrollo cooperación (Development and Co-operation Directorate, DCD-DAC); Dirección administración pública y desarrollo territorial (Directorate for Public Governance and Territorial Development, GOV); Dirección empleo y política social (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, ELS); Dirección comercio y agricultura (Trade and Agriculture Directorate, TAD); Dirección medio ambiente (Environment Directorate, ENV); Dirección educación (Directorate for Education and Skills, EDU); Dirección, ciencia, tecnología e industria (Directorate for Science, Technology and Industry, STI); Dirección asuntos fiscales (Directorate for Financial and Enterprise Affairs, DAF); Centro para política tributaria y administración (Centre for Tax Policy and Administration, CTP); Centro emprendimiento, pymes y desarrollo local (Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, CFE).

²⁰ Agencia Internacional de la Energía (AIE); Agencia de Energía Nuclear (AEN); Centro de Desarrollo e Innovación Educativa (CERI); Centro de Desarrollo (DEV); Club de Sahel y de África Occidental (SWAC); Foro Internacional del Transporte (ITF).

²¹ En el caso español, el **Embajador Representante Permanente** de España es Miembro del Consejo. Por el hecho de ser Miembro del Consejo, participa también en el gobierno y gestión de los llamados organismos semiautónomos que forman parte de la Organización. Para llevar a cabo su cometido, la Representación, al igual que la de los restantes Estados miembros, está compuesta por el Embajador Representante Permanente, el Representante Permanente Adjunto, y los Consejeros expertos en las diversas áreas de trabajo de la Organización (Economía, Comercio, Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Empleo y Asuntos Sociales, Industria, Energía e I+D, Educación, Cooperación al Desarrollo, Medio ambiente, Turismo, y Comunicación), que

Además de las reuniones habituales a nivel de Embajadores, el Consejo se reúne una vez al año (normalmente en mayo) a nivel ministerial (Ministros o Secretarios de Estado de Economía o de Asuntos Exteriores)²².

Nuevamente, la forma de designación de los Embajadores de los Estados miembros, pone de manifiesto cómo la integración internacional en organismos como la OCDE produce un vaciamiento de los poderes parlamentarios, en beneficio de los ejecutivos nacionales, alterando el sistema de división de poderes en organismos supranacionales que adoptan decisiones que vinculan jurídicamente a sus miembros²³.

El Consejo se apoya principalmente en el trabajo de *tres Comités permanentes (Standing Committees)*: el Comité Ejecutivo –integrado por los Representantes Permanentes Adjuntos, prepara las reuniones del Consejo y trata cuestiones de funcionamiento de la Organización–, el Comité de Relaciones Exteriores y el Comité de Presupuesto.

Además del Consejo y los Comités Permanentes, la OCDE cuenta con los *Comités Sustantivos*²⁴ (que a su vez tienen grupos de trabajo subsidiarios), así

participan en los correspondientes comités o grupos de trabajo. La **Representación Permanente**, o Embajada de España ante la OCDE juega, por tanto, un papel clave, centrado en una triple función: 1. Representar y defender a España ante los distintos órganos de la OCDE; 2. Exponer y defender la posición del Gobierno español en el Consejo, en los distintos Comités y en los grupos de trabajo, y 3. Participar en la dirección y gestión de la Organización.

²² Se compone de un representante por cada país miembro, además de un representante de la Comisión Europea. El Consejo se reúne regularmente a nivel de representantes permanentes ante la OCDE, y adoptar las decisiones por consenso. Estas reuniones son presididas por el Secretario General de la OCDE. Una vez al año, el Consejo de la OCDE se reúne a nivel ministerial para discutir los principales temas de las prioridades de día y de conjunto para la labor de la Organización. Trabajo solicitado por el Consejo se llevan a cabo por la Secretaría de la OCDE.

²³ Vid, entre otros, RAGONE, S., «La incidencia de la crisis en la distribución interna del poder entre parlamentos y gobiernos nacionales», en *ReDCE* núm. 24. Julio-Diciembre de 2015.

²⁴ Los representantes de los 34 países miembros se reúnen en comisiones especializadas para discutir sus ideas y examinar los progresos en áreas específicas de la política pública, como la economía, el comercio, la ciencia, el empleo, la educación o los mercados financieros. La OCDE tiene alrededor de 250 comités, grupos de trabajo y grupos de expertos. Unos 40 000 altos funcionarios de las administraciones nacionales participan cada año en la OCDE comités reuniones para revisar el trabajo realizado por la Secretaría, aportar y sugerir nuevas. Desde sus capitales, estos oficiales tienen acceso a los documentos de la OCDE a través de Internet y pueden intercambiar información a través de una red específica. Entre los principales Comités Sustantivos destacan el de Política Económica (EPC), de Exámenes Económicos y de Desarrollo, de Ayuda al Desarrollo (CAD, que se distingue de los demás porque no todos los miembros de la OCDE pertenecen a él), de Inversiones, de Asuntos Fiscales, de Medioambiente, de Gobernanza Pública y Política

como con otras estructuras informales como foros globales, y otros organismos semiautónomos.

Puesto que la política económica es la columna vertebral de las acciones de la OCDE, el Departamento de Economía es el más grande e importante, y trabaja para establecer tratados o compromisos, además de elaborar estudios o informes en los que se prescriben las medidas económicas que los países miembros y no miembros participantes, deben aplicar. Mediante la importancia que adquiere, y la forma en que trabaja, la OCDE se adhiere a las doctrinas imperantes que dan soporte a la expansión esencialmente financiera de la globalización, y que va cambiando aceleradamente las funciones características de muchos estados nacionales, reduciendo sus actividades de legitimación, puesto que tiene una gran influencia en la elaboración de proyectos y líneas de actuación en la economía de países miembros, y tiene transcendencia en la política mundial.

En lo que al mecanismo de toma de decisiones se refiere, de acuerdo con el art. 5 de la Convención OCDE, para alcanzar sus objetivos la Organización puede:

- Adoptar decisiones (que a menos que se indique lo contrario son vinculantes)
- Hacer recomendaciones o
- Concluir acuerdos con EEMM, países no miembros y otras OOII.

A menos que la Organización lo decida de otra forma para casos especiales, las decisiones y las recomendaciones deben tomarse por Acuerdo Mutuo (o Consenso). La designación de casos especiales requiere unanimidad (art. 6 Convención OCDE)

Las Reglas de Procedimiento aclaran la diferencia entre Unanimidad y Acuerdo Mutuo (o Consenso), así como su uso:

- *Unanimidad*: acuerdo expreso de todos los EEMM (no cabe la abstención). Se requiere unanimidad en casos excepcionales como adhesión de un nuevo país. Igualmente se requiere unanimidad para designar los casos que deben considerarse especiales, o para hacer excepciones.
- *Acuerdo Mutuo (o Consenso)*: se refiere a la ausencia de objeción (con lo cual cabe la abstención). Este mecanismo de decisión es el que se aplica a la gran mayoría de los casos.

Para dar más agilidad a la toma de decisiones (en especial a las de menor relevancia), el Consejo llevó a cabo una reforma del mecanismo de toma de decisiones en 2004, introduciendo la figura de la Mayoría Cualificada. El

Territorial, de Comercio y Agricultura, de Ciencia, Tecnología e Industria, de Empleo y Asuntos Sociales, de Educación, de Estadísticas etc.

mecanismo de Mayoría Cualificada establece que en caso de no poder conseguirse un Acuerdo Mutuo (o Consenso), la decisión puede tomarse con el consentimiento del 60% de los EEMM, salvo que se opongan tres o más miembros y que representen al menos el 25% de la escala de contribuciones de la Parte 1. El mecanismo de Mayoría Cualificada es pues solo aplicable a casos muy especiales: adopción del Programa de Presupuesto y Trabajo de la OCDE o la creación y/o supresión de Comités.

3. LA ESPECIAL TRASCENDENCIA DEL PAPEL DE LA OCDE. LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA EN LA OCDE

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos de 34 democracias y economías de mercado trabajan juntos para hacer frente a los desafíos económicos, sociales y de gobernanza relacionados con la globalización, así como para aprovechar sus oportunidades.

La Organización constituye un marco para que los gobiernos comparen experiencias de políticas; busquen respuestas a problemas comunes; identifiquen las buenas prácticas, y coordinen políticas públicas nacionales e internacionales. Este foro, en el que la presión de sus integrantes puede contribuir significativamente a la mejora de políticas, elabora instrumentos reconocidos a nivel internacional, toma decisiones y hace recomendaciones en áreas en que es necesario el acuerdo multilateral para que cada país progrese en una economía globalizada. Los países no miembros están invitados a sumarse a estos acuerdos y tratados.

La OCDE ayuda a los gobiernos a promover la prosperidad y a combatir la pobreza a través del crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio y la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial y la cooperación para el desarrollo. Procura que se tomen en cuenta las implicaciones ambientales del desarrollo social y económico. Otros objetivos incluyen la creación de empleo y la equidad social, así como lograr una gobernanza transparente y efectiva.

Para lograr todos estos fines la Organización lleva más de 40 años publicando información económica de primer nivel, así como aportando información estadística comparable de los diferentes países. Sin información fiable no hay política económica que sirva de nada, por lo que su labor de fuente de saber económico contrastado es de vital importancia.

La OCDE constituye un marco para la reflexión y la discusión, basado en investigación y análisis que ayudan a los gobiernos a definir una estrategia de política pública, la cual puede derivar en un acuerdo formal entre los países miembros o presentarse en foros nacionales o internacionales. El trabajo de la OCDE se realiza mediante un proceso altamente eficaz que comienza con la recopilación de datos y análisis para llegar a una discusión colectiva de las

políticas públicas. Esto permite la toma de decisiones y su implementación. La evaluación mutua de los gobiernos, la vigilancia multilateral y la presión colectiva –para confirmar o reformar– son la clave de la eficacia de la OCDE en todas sus áreas. Los análisis de la OCDE ayudan a los gobiernos a diseñar sus políticas económicas, y proporcionan el impulso de políticas públicas. Los trabajos analíticos, decisivos, y la búsqueda de un consenso, contribuyen al éxito de las negociaciones internacionales. En ocasiones, los debates en la OCDE culminan en acuerdos mediante los cuales sus países miembros aceptan las reglas del juego para aplicarlas en materia de cooperación internacional. Pueden surgir convenios formales, por ejemplo, sobre el combate a la corrupción, los créditos para la exportación o los flujos de capital; asimismo, para la formulación de estándares y modelos en materia fiscal internacional, o recomendaciones y guías concernientes a la gobernanza corporativa o a las prácticas ambientales.

Ante la globalización, el trabajo de la OCDE ha pasado de la revisión de las áreas de política pública en cada uno de los países miembros, al análisis de cómo dichas áreas interactúan entre sí, entre países y fuera del área de la OCDE.

La Organización también está ampliando su relación con la sociedad civil. Al principio se centró en las relaciones empresariales y laborales, y hoy abarca una amplia gama de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, cada vez más, la OCDE invita al público a opinar sobre sus trabajos. En una economía globalizada que evoluciona constantemente, la OCDE también está cambiando. La Organización está reformando su gestión, abordando temas complejos como la repartición de su carga presupuestaria, las reglas sobre la toma de decisiones y la manera de responder a las presiones para aumentar el número de sus miembros.

Pero el papel de la OCDE ha trascendido la labor con la que inicialmente fue creada. La OCDE ha definido cuáles son los estándares de comportamiento apropiado para los Estados que buscan identificarse como modernos, liberales, favorables al mercado y eficientes. La OCDE opera como el lugar en el que se construyen y diseminan investigaciones e ideas de políticas transnacionales sobre temas contemporáneos relevantes y juega un papel instrumental y fundamental en el desarrollo de modos inquisitivos y meditativos de gobierno, bajo una concreta ideología económica, cuya influencia mundial es innegable.

Aunque sea complicado establecer medidas para dimensionar la influencia de la OCDE, ésta se hace evidente a través de los informes que reiteradamente se enfocan en mejorar la competitividad global de la economía, y cuyos efectos en la política, y en las políticas, son constantes. Si bien no es posible llevar a cabo una evaluación precisa de esa influencia, el análisis de la orientación y la intensidad de las recomendaciones que se despliegan en

los informes, hace posible tener una idea más localizada de su dimensión, pues las medidas propuestas son muy estrictas y dan cuenta de una preocupación generalizada en la OCDE porque los gobiernos de todos los países equilibren sus finanzas públicas con la mayor celeridad y eficacia, y en un sentido casi unívoco²⁵.

A nivel político, el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo se convierte en un órgano central que estudia y vigila los países, y tiene como objetivo examinar las tendencias económicas y las políticas de los miembros en particular, o de países socios clave, para evaluar el desempeño general de cada economía y hacer recomendaciones. Informa de la situación económica y los desafíos clave que enfrentan sus autoridades, apuntando (con sus recomendaciones) hacia la forma de mejorar el rendimiento político y económico general del país. La elaboración de los Estudios e Informes da cuenta del proceso de «supervisión o vigilancia multilateral» que legitima su «rigurosidad», lo mismo que el diagnóstico y las recomendaciones que de allí resultan²⁶.

Más de medio siglo después de su fundación, la OCDE ha experimentado transformaciones fundamentales en su organización y funcionamiento que responden a los cambios acaecidos y previstos en la economía mundial. La OCDE intenta, también, tener un papel más influyente en la preparación y celebración de las cumbres del G-20, para lo que está colaborando más intensamente con las principales organizaciones económicas internacionales, nacionales y locales. Todos estos cambios en las funciones y actividades reflejan una visión renovada con la que la organización pretende garantizar su supervivencia como un agente clave de la gobernanza de la economía mundial.

Los esfuerzos se vienen realizando para transformar un «club» en una organización multilateral más global. Estas transformaciones habrían supuesto un cambio significativo y no superficial del gobierno, diseño organizativo y presupuesto de la OCDE.

El multilateralismo tipo «club», característico de la OCDE en sus inicios, y durante parte de su desarrollo como organismo intergubernamental, se identifica como una forma de actuación dominado por un pequeño número de países ricos con ideas afines. En estos clubes, las negociaciones las llevan a cabo expertos nacionales técnicamente capacitados y especializados, y son excluidos los representantes de los países en desarrollo. Debido a que este tipo de gobernanza es exclusiva y no transparente, los que discuten no son

²⁵ NIETO SOLÍS, J.A., «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», *Revista de Economía Mundial*, n.º 28, 2011, pp. 51 y ss.

²⁶ MARCUSSEN, M., «The Organization for Economic Cooperation and Development as Ideational Artist and Arbitrator» en B. REINALDA Y B. VERBEEK (eds.), *Decision-Making within International Organizations*, Routledge, London, 2004, pp. 95 y 96.

plenamente responsables del alcance global de las políticas. Las decisiones que emanan de estos procesos servirían a los intereses de unos pocos, reflejando los intereses y los compromisos entre países industrializados. En caso de no ampliarse el club hacia una configuración más global, esto podría significar que las políticas carezcan de legitimidad y sean percibidas como una imposición. Esta sería la manera de actuar que ha adoptado la OCDE durante muchos años.

Frente a la consideración tipo «club» caracterizada por la exclusión, la baja rivalidad, y profundos déficits democráticos, los modelos globales de cooperación multilateral adoptan formas de funcionamiento incluyente, donde las cuestiones centrales son si la adhesión es representativa, democrática y justa, y donde la participación significa que los miembros pueden contribuir realmente a influir en las políticas y sus resultados, en contraposición a los modelos de cooperación multilateral en club que se definen como aquellos en los que un pequeño número de países (ricos) establecen reglas, a menudo en formas no transparentes, excluyendo a otros países (pobres), así como a otros agentes, tales como organismos multilaterales y universales, ONGs, sindicatos, y la sociedad civil²⁷.

La reforma de la OCDE ha intentado ser más inclusiva, tanto por la ampliación de sus miembros, como por la variedad de sus actuaciones, y para ello ha adoptado dos procedimientos: el establecimiento de «redes de gobierno» en todos los continentes (las redes de gobierno se organizan regionalmente en Europa, el Cáucaso y Asia central, América Latina, Oriente Medio y África del Norte, África de sur, Asia del Sur, y otros países asiáticos no miembros), y mediante la colaboración con otras organizacionales internacionales, nacionales y locales, esto último se justifica por la necesidad de legitimar la producción de la OCDE en todo el mundo. Se trata de un cambio hacia una representación más diversa, en términos económicos y políticos, de una organización que se inclinó tradicionalmente hacia los países occidentales²⁸.

La modificación de la OCDE tiende hacia los modelos globales de multilateralismo que promueven una mayor inclusión, participación y gobierno democrático²⁹.

²⁷ Vid. ΚΕΟΗΑΝΕ, R, Y NYE, J., «The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy», Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Visions of Governance in the C21st Century, Working Paper n.º 4. 2001.

²⁸ CLINTON, J, Y DÍAZ-FUENTES, D., «La Nueva política de la OCDE ante el cambio en la economía mundial», en *Revista de Economía Mundial*, n.º 28, 2011, pp. 113-142.

²⁹ KAUL, I. Y CONCEIÇÃO, P. (eds.), *The New Public Finance, Responding to Global Challenges*, Oxford University Press UNDP, Oxford, 2006, pp. 21 y ss.

En el caso de la OCDE esto es muy importante puesto que, además de la elaboración de bases de datos estadísticos, en cuya definición de normas, criterios de recopilación, organización y evaluación han intervenido expertos de la organización, y de la función de la OCDE como sede de foros en los responsables políticos nacionales puedan discutir con sus pares y expertos de la organización sobre temas y agendas específicas, otro servicio básico que ofrece la OCDE es la elaboración de criterios y normas para la aplicación y la evaluación de políticas públicas, que incluyen «Códigos», «Mejores Prácticas», «Guías», «Normas», «Estándares», «Principios» y «Criterios». La OCDE utiliza estos últimos como puntos de referencia con los que los miembros –y, también, los países no miembros– ponen en práctica sus políticas públicas. Además, en muchos casos los responsables políticos nacionales utilizan estos criterios como justificación para implantar políticas internas de difícil aceptación política o social, fundamentándola en la superioridad e inevitabilidad de la «vía OCDE» («no hay otra alternativa», ya que esto es lo que establece la OCDE y hacen los países desarrollados).

La labor de la OCDE ha puesto de manifiesto que junto a la económica, existe una globalización política y jurídica. El desplazamiento de decisiones políticas a entes supraestatales, que adopta medidas que son jurídicamente vinculantes, u orientadoras, no solo para los Estados miembros, sino para otros Estados, o, en algunos casos como la OCDE, que influyen y orientan a nivel mundial, afecta a la gobernanza mundial, y provoca la existencia de un sistema de poder a varios niveles, orientado a la realización de las tareas públicas.

Como ha indicado Walter³⁰, allí donde se resuelven inmediatamente cuestiones mediante la negociación en un nivel internacional, el propio organismo negociador se convierte en titular de la decisión política. En el caso de la OCDE, la política económica mundial surge de su seno, junto a las relaciones que esta entidad mantiene con otros colegios supranacionales. Ello provoca no solo un desplazamiento de poder, muchas veces constatado desde el Parlamento hacia los ejecutivos, que son quienes designan a sus Embajadores, sino al mismo tiempo afecta a los poderes estatales. Con referencia a las funciones del Estado y la Constitución, se produce un traspaso decisivo a los niveles internacionales, y mediante este desarrollo, la participación del legislador nacional se reduce. El problema se agudiza aún más cuando, con el apoyo de un Tratado Internacional, se crean instituciones permanentes con competencia para la elaboración de regulaciones particulares, y se producen desplazamientos en el ámbito de la división de poderes, como postulado clá-

³⁰ WALTER, C., «Las consecuencias de la globalización para el debate constitucional europeo», en PETERS, A, AZNAR, M.J. Y GUTIÉRREZ, I (eds). *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 193 y ss.

sico del Estado de Derecho. En el plano internacional, la pérdida de soberanía del Estado resulta compensada en el ámbito territorial, puesto que las decisiones estatales trascienden fronteras, y así el Estado ejerce influencia sobre el ordenamiento de otros Estados miembros, pero este desplazamiento se realiza en favor de los ejecutivos, por lo que si los Gobiernos participan más en la creación de Derecho, en el ámbito internacional pero que se convierte en derecho interno en el Estado o Estados receptores, los parlamentos pierden competencias.

Ello pone de manifiesto el déficit democrático que se predica de muchas instituciones internacionales, entre ellas de la OCDE, puesto que sin negar la legitimidad en la adopción de estas «normas internacionales», generalmente, las decisiones en el seno de la OCDE son adoptadas por los Embajadores designados por el ejecutivo, o incluso por otros agentes no estatales (ONGs, o particulares expertos, que carecen de toda legitimidad democrática, puesto que su legitimidad teórica, basada en sus conocimientos y su formación, no los convierte en agentes ajenos a influencias empresariales, o de otros interés), con lo que se produce una importante confusión entre lo público y lo privado en el ámbito internacional, que tiene gran trascendencia en los ámbitos estatales.

No obstante, también debemos afirmar que es la constitucionalidad estatal la que autoriza la integración internacional y define los criterios y los procedimientos, y que incluso, el hecho de abrir estas entidades supraestatales a la sociedad civil puede contribuir a promover los principios constitucional-democráticos de transparencia y responsabilidad pública³¹. También debemos de indicar que, para compensar el déficit democrático y los problemas de legitimidad de entidades supranacionales de influencia como es la OCDE, el aumento de las competencias parlamentarias de control, colaboración y cooperación, puede ser un instrumento muy adecuado.

Desde el momento en que organizaciones internacionales y entes supranacionales vigilan, evalúan y controlan las decisiones económicas, políticas y sociales de los Estados, como en el caso de la OCDE, las esferas internacional y nacional no pueden estar cuidadosamente separadas, sino que deben complementarse, integrando una red en el que la jerarquía no puede ser el criterio que regule dichas relaciones, sino que deben regularse por criterios de competencia y por el principio dispositivo.

A pesar de la importancia y de la influencia de la OCDE en la elaboración de políticas públicas, se considera que lo que le ha permitido ser exitosa a través de los años, y tratar aspectos tan importantes y a la vez tan controver-

³¹ PETERS, A., «Constitucionalismo compensatorio», en PETERS, A., AZNAR, M.J. Y GUTIÉRREZ, I (eds), *La constitucionalización de la comunidad internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 231.

tidos, puesto que inciden en la estatalidad y soberanía, es que la OCDE ha actuado apoyándose en lo que se denomina regulación de tipo «suave» (*soft*) y en su autoridad ideacional, sustentada en el «conocimiento superior» de la Organización y en la formación de su personal. Aunque se afirma que la influencia de la OCDE se fundamenta más en la «coherencia de su forma de actuación» que en la «eficacia de sus recomendaciones»³².

4. EL PAPEL DE LA OCDE EN EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA

Aun cuando las manifestaciones en torno al déficit democrático en el seno de la OCDE muestran las dudas sobre la práctica de su funcionamiento en relación con la importancia que esta Organización ha adquirido, y con la influencia económica, pero también política, que ejerce en un mundo globalizado, no podemos obviar, correlativamente, la contribución de la OCDE al desarrollo y modificación de la propia idea y fundamento de la democracia.

Desde hace mucho tiempo, y sobre todo a raíz de la crisis económica mundial que comienza en 2008, las presiones para que los gobiernos y sus administraciones públicas se abran al escrutinio público, sean más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y respondan por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública, ha sido una constante³³.

Como ha indicado Bobbio³⁴, uno de los mayores compromisos y una de las características más importantes de la democracia es la visibilidad del poder, la publicidad de los actos de gobierno, ya que solo cuando el acto es público, los ciudadanos están en condiciones de juzgarlo y, por lo tanto, de ejercer al respecto una de las prerrogativas fundamentales del ciudadano democrático: el control de los gobernantes.

La globalización, en tanto desplaza la toma de decisiones a antes supranacionales, bien de naturaleza política o económica, afecta al principio de visibilidad del poder, de visibilidad de la toma de decisiones que aplicada y exigida de la democracia, ha constituido un principio revolucionario porque se opone a la tendencia natural del poder a esconderse³⁵. Esta falta de visibi-

³² NIETO SOLÍS, J.A., «España en la OCDE: avances hacia el Estado de Bienestar», *Revista de Economía Mundial*, n.º 28, 2011, pp. 45 y 46.

³³ Vid. VILLORIA, M., «La democratización de la Administración Pública: Marco Teórico», en RUIZ –HUERTA, J Y VILLORIA, M. (Dir), *Gobernanza Democrática y Fiscalidad: Una reflexión sobre las instituciones*, Técnos, Madrid. 2010.

³⁴ Vid, entre otras obras, BOBBIO, N., *La democracia e il potere invisibile*, Roma, 1980.

³⁵ Vid. CANETTI, E., *Masa y poder*, Madrid, Alianza, 1977.

lidad en el ejercicio del poder en la era de la globalización, afecta a la legitimidad democrática y a la propia democracia³⁶

El debate sobre del tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI es la continuación de una reflexión permanente por adecuar la arquitectura institucional y política, la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, que se han intensificado en los últimos dos décadas³⁷.

La OCDE, en la defensa de la transparencia como elemento indisoluble a la democracia, ha respaldado la evolución democrática desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva³⁸; a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para «co-crear» valor público³⁹.

En su informe del año 2003 *«Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil»*, la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de Open Government bajo el rótulo de «Administración Abierta», concebida como plataforma de base para «implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración». En su concepción y propósito original, aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública para conectar de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y promover el buen gobierno: «informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas»⁴⁰. Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere «a la transparencia de las ac-

³⁶ BOBBIO, N., «Democracia y sistema internacional», *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 4, noviembre de 1994, pág.18.

³⁷ MONTERO, J.R.; ZMERLI, S. Y NEWTON, K., «Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 122, abril-junio 2008, pp. 11-54.

³⁸ OCDE (2006): Resolution of the Council on a New Governance Structure for the Organization, OCDE, París.

³⁹ OCDE (2010): Perspectives on Global Development: Shifting Wealth, OCDE, París.

⁴⁰ OCDE (2010). OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on «Building an open and innovative government for better policies and service delivery», París, 8-9 June.

ciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades»⁴¹.

En términos de la práctica cotidiana, podemos resumir que el Gobierno Abierto que defiende la OCDE, presenta dos vertientes principales⁴²:

1. La apertura de datos públicos, que busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.
2. La apertura de los medios sociales, que persigue facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en la provisión de servicios públicos, la colaboración en red interna y con otras administraciones públicas, empresas y organismos.

En los últimos veinte años, la OCDE ha estado interesada en una visión sobre las técnicas modernas de gestión pública que puedan proporcionar mejores, más relevantes, y simplemente más servicios públicos, a pesar del marco presupuestario restrictivo imperante⁴³.

Un Gobierno Abierto es aquel que establece una constante deliberación con los ciudadanos, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente⁴⁴.

Surge, de esta manera, una doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles po-

⁴¹ Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. OCDE. OECD Policy Brief (2005). Public Sector Modernization: Open Government. También Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE / Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. INAP – MAP, Madrid, agosto de 2006. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE / Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2006).

⁴² ORSI (2011). Open Jovenmente. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.

⁴³ Un importante estudio puede verse en MANNING, N. Y SHEPHERD, G., Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n.º 44 (Jun. 2009). Caracas. Traducido del inglés por SONIA SESCOVICH Y ANTONIO QUINTIN. Título original: «Public Management Reform: What Does Latin America Have to Learn from the OECD?».

⁴⁴ CALDERÓN, C Y LORENZO, S (Coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*. Alción Editores, Jaén, 2010.

sibles en cuanto a transparencia, para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación⁴⁵.

Entre los principios del buen gobierno comúnmente aceptados y que ha manifestado y defendido la OCDE, cabe reseñar la apertura, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; la objetividad y la equidad en el trato dado a los ciudadanos, con especial mención de los mecanismos de consulta y participación; la existencia de unos servicios eficaces y efectivos; la instauración de legislaciones y normativas claras, transparentes y fácilmente aplicables; la coherencia en la elaboración de las políticas públicas; el respeto del Estado de Derecho; y el seguimiento de estrictas pautas de comportamiento ético. Estos principios constituyen los cimientos de un gobierno abierto, esto es, aquel que es más accesible para los ciudadanos, que está más cerca de ellos, y cuyas actividades resultan, en definitiva, más transparentes⁴⁶.

Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, y ello contribuye a desarrollar la confianza del público en la Administración, lo que, a su vez, incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

La OCDE ha entendido, en defensa y fortalecimiento de la democracia, cómo uno de los aspectos fundamentales es la sociedad civil y la participación ciudadana, defendiendo la necesidad de mejorar la democracia a través de una ciudadanía más informada, reflexiva y crítica. Al pasar de la información a la consulta y de allí a la participación activa, la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha incrementado⁴⁷.

Muy importante en la contribución de la OCDE al desarrollo e impulso a la democracia en un mundo globalizado⁴⁸, ha sido entender que las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos deben constituir, para los

⁴⁵ Vid. CONEJERO PAZ, E., «Gobierno abierto y democracia participativa», en *Revista de investigación*, 2013.

⁴⁶ Informe de la OCDE: *Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation* (OECD, 2001b).

⁴⁷ Hace tiempo que el trabajo de la OCDE reconoció la importancia de informar y consultar a las fuerzas sociales en una multiplicidad de políticas sectoriales, tales como el medio ambiente, la educación y la lucha contra la corrupción. Con todo, el valor de dichos elementos para la salud general de los sistemas democráticos no se abordó explícitamente hasta la Reunión Anual de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno de Países Miembros de la OCDE, celebrada en Berna (Suiza), en 1998, en torno al tema «Política de Información y Calidad Democrática». A raíz de esta reunión, se pidió al Servicio de Gestión Pública (PUMA)³ de la OCDE que realizase un análisis comparativo sobre las medidas que los diferentes países miembros estaban tomando para reforzar las relaciones entre los ciudadanos y sus respectivos Gobiernos en materia de elaboración de políticas.

⁴⁸ Vid. el Informe final, *Participación Ciudadana: Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001).

gobiernos, una prioridad importante. En los últimos años, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia; plantean problemas, formulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los operadores. La participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones, sobre todo en un mundo cada vez más complejo. En una democracia, las relaciones instituciones públicas-ciudadanos son parte de la interacción entre un gobierno y los ciudadanos. La *democracia* descansa en el consentimiento de los ciudadanos. Para obtenerlo, la democracia representativa se apoya en un conjunto de reglas y principios formales tradicionales, tales como las elecciones y las campañas políticas que las preceden. Pero la democracia representativa se debe de basar, igualmente, en interacciones constantes entre la administración pública y los ciudadanos durante los periodos electorales⁴⁹.

4.1. *Dualismo Democracia Vs. Economía en la teoría de la OCDE. Influencia en la política democrática mundial*

La crisis financiera y del sector real de 2008 ha puesto de manifiesto los límites de los modelos de crecimiento basados en el único objetivo de «producir más y a menor costo». Al mismo tiempo, han revelado la necesidad de buscar nuevas fuentes de crecimiento que tengan en cuenta la sostenibilidad política y social⁵⁰. La crisis y el consecuente ajuste fiscal han agudizado la presión sobre la efectividad de las políticas públicas: en situaciones de reducción de presupuesto es preciso tener mecanismos que permitan sostener la «*accountability*» de las políticas y que permitan evitar las discontinuidades en el apoyo público a la competitividad y a la innovación.

En este contexto, avanzar en el aprendizaje del «hacer políticas» es fundamental. Y para ello, el diálogo y el intercambio de experiencias entre países es determinante. La experiencia internacional muestra que la generación de espacios para el dialogo de políticas ha sido un pilar clave en el avance en el diseño e implementación de agendas nacionales y supra-nacionales.

La transformación de la economía mundial hacia una diversificación y ampliación de los poderes económicos lleva a adoptar nuevas estrategias,

Como ha manifestado la propia OCDE, la democracia eleva a la política fiscal al centro de la relación entre los ciudadanos y el Estado. La política fiscal, uno de los principales retos en la actualidad, continuará siendo uno de los principales temas en la agenda de desarrollo.

⁴⁹ Vid. *Manual de la OCDE, sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001) Edición española de 2006 a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

⁵⁰ OCDE (2010): *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*, OCDE, Paris.

El buen gobierno democrático combina la legitimidad democrática, es decir la confianza de los ciudadanos en la democracia frente a otras formas de gobierno, con la aceptación del funcionamiento del sistema democrático. Igualmente, la legitimidad fiscal es reflejo de la confianza que las personas depositan en la labor del gobierno en la recaudación y el gasto de los ingresos tributarios.

Cuando la política fiscal no logra cerrar la brecha entre ricos y pobres, la credibilidad del sistema se ve afectada. Las políticas fiscales de baja calidad obstaculizan la generación de ingresos tributarios, frustran el gasto público y socavan la legitimidad fiscal y democrática.

Tras importantes procesos de reforma fiscal en los años ochenta y noventa, se está avanzando en la actualidad hacia un nuevo conjunto de medidas en este terreno. Un debate abierto sobre las políticas públicas contribuirá no sólo a ampliar el proceso de aprobación de reformas y de nuevos mecanismos tributarios, sino también su implementación. Se espera la introducción de medidas que contribuyan a fortalecer los mecanismos de asignación y asunción de responsabilidades y que acerquen las políticas oficiales a la población y al escrutinio público. La transparencia debería reforzar la percepción de los ciudadanos de que están obteniendo un beneficio justo por el dinero que pagan y de que sus impuestos están siendo bien gastados.

Los gobiernos pueden mejorar su legitimidad fiscal: 1) fomentando un gasto público mayor, mejor y más justo; 2) impulsando la participación de terceros en el escrutinio y la evaluación de las políticas públicas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; 3) ampliando la base tributaria de forma que los sistemas tributarios sean más justos y equilibrados; y 4) fortaleciendo la capacidad, autoridad y rendición de cuentas de los entes públicos.

En sus esfuerzos por mejorar la legitimidad fiscal y reforzar la gobernabilidad democrática, los Estados deben devolver a la actividad tributaria y fiscal su dimensión política, de manera explícita y transparente. La reforma fiscal debería buscar la ampliación de los beneficios al conjunto de la ciudadanía y acercar a los ciudadanos al Estado. Un debate político abierto e informado, que sólo puede darse si el sistema es más transparente y existe un mayor acceso público a la información, es un excelente procedimiento para lograr esta meta. La participación de agentes independientes con la capacidad y la independencia financiera para llevar a cabo una evaluación crítica de las políticas y las reformas propuestas podría enriquecer enormemente este debate. En este proceso, la política fiscal contribuirá a fortalecer la gobernabilidad democrática.

Hasta la mitad de la década de 1970, los planteamientos de la OCDE sobre el Estado se enmarcaban en una perspectiva keynesiana de la economía, otorgándole un papel esencial en el progreso económico y social. Posterior-

mente se trasladó hacia el neoliberalismo, señalado que las soluciones liberales son más eficientes y efectivas.

La OCDE es un foro único en el que las Administraciones trabajan conjuntamente con el fin de afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. La OCDE también constituye la vanguardia de los esfuerzos realizados para comprender los avances y ayudar a las Administraciones a responder ante las nuevas áreas de interés como la regulación de las sociedades, la economía de la información y los retos de una población que envejece.

En la cumbre del G8 en L'Aquila, la OCDE puso sobre la mesa una lista de 12 principios y reglas que podrían servir de base para reactivar la economía mundial sobre una nueva vía y más estable⁵¹. Entre los «doce mandamientos» destacaba la solicitud a los Estados a evitar «nivelar hacia abajo» en temas como medioambiente, asuntos sociales y empleo y a impulsar la «transparencia».

Desde la crisis de 2008, y en concreto con el empeoramiento a partir de 2010, las instancias internacionales como el Fondo Monetario Internacional o la OCDE han venido reconociendo sus errores en materia de ajuste fiscal, desigualdad social y devaluación salarial.

Ya en su informe de 2012⁵², la Organización exigió un cambio radical en el modelo económico, para evitar efectos desastrosos en el medio ambiente y la calidad de vida, particularmente en los países en desarrollo.

En el Informe OCDE de Julio de 2015, el Secretario general de la OCDE reclamó una reorientación de las inversiones para que privilegien la creación de empleos con un modelo social con menos injusticias, pero también un «crecimiento verde» ante las amenazas por los desarreglos que desencadena el cambio climático⁵³.

⁵¹ OCDE: INFORME AL G-8, 2009.

⁵² OCDE, 2012. *Development Co-operation Report 2012 Lessons in Linking sustainability and Development*. El informe indica que «Es hora de un cambio radical. Si no somos capaces de transformar nuestras políticas y comportamiento ahora, la imagen es más que sombría» se dice en el mencionado informe. Y añade: «Las actuales tendencias demográficas y económicas, si no se controlan, tendrán efectos alarmantes en cuatro áreas clave de interés mundial –cambio climático, biodiversidad, agua y salud. Los costes y los consecuencias de la inacción podrían ser absolutamente colosales, tanto en términos económicos como humanos».

⁵³ El Informe defiende la necesidad de crear la nueva economía para la que hay que «imaginar nuevas lógicas, nuevos incentivos, nuevas regulaciones» que «dignifiquen el modelo». Reconoce que pese a la recuperación, sigue habiendo en el mundo más de 200 millones de personas desempleadas, 30 millones más que al inicio de la crisis, y, sobre todo, que las desigualdades han alcanzado niveles sin parangón desde que existen estudios internacionales, de forma que el ingreso medio del 20% de la población más rica represen-

La situación política y económica que se observa en la actualidad, ha llevado a la OCDE a revisar su «vía» económica basada, hasta hace pocos años en la estabilidad financiera, el liberalismo económico y la ausencia de proteccionismo. Dichas revisiones de política económica de la OCDE, que surgen del Comité de Análisis Económico y del Desarrollo, pretenden examinar las tendencias económicas y las políticas de los países, para identificar espacios de mejora de las políticas públicas y propiciar el aumento en el bienestar de los habitantes.

Entre las recomendaciones sobresalen: 1) restaurar la sostenibilidad fiscal y mejorar la efectividad de la política monetaria; 2) promover el crecimiento inclusivo y fortalecer las acciones dirigidas hacia la reducción de la pobreza, y 3) impulsar el crecimiento de la productividad mediante mejoras en la innovación, la infraestructura y competencia en la economía.

En definitiva, la OCDE reconoce la existencia de un nuevo ciclo que debe servir de oportunidad para realizar un giro sustantivo en su política económica, para defender la construcción de una nueva política económica, centrada en el crecimiento sostenible y robusto, la creación de empleo con derechos y de calidad, y la recuperación de la protección y la cohesión social, y defiende una economía con trasfondo ético, que sea factor de promoción del desarrollo social y democrático, que reconozca la necesidad de situar la sostenibilidad ambiental en el centro de la política económica, y que esté decididamente orientada al crecimiento y al empleo.

5. LA INFLUENCIA DE LA OCDE EN LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA. OCDE Y CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA

5.1. *El modelo económico de la Constitución española de 1978*

García Pelayo⁵⁴ definió la Constitución económica como «las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y el proceso económico».

ta 20 veces el del 20% más pobre, cuando hace una generación era una relación de 7-8 veces. «Esa desigualdad se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento».

Junto a ello, reconoce que «Entramos en un mundo nuevo en el que los intereses de las empresas y del sistema financiero convergen con los intereses del planeta» y eso requiere «reglamentaciones» para garantizar «una justicia climática» que reduzca la exposición a los riesgos climáticos de los más vulnerables.

⁵⁴ GARCÍA PELAYO, M., «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en Ramírez, M (Ed) *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, p. 29.

Como ha indicado el TC⁵⁵, la Constitución contiene una serie de principios básicos de orden económico que han de entenderse de forma unitaria.

Ya el propio Preámbulo de la CE establece la voluntad de la Nación española de garantizar la convivencia democrática, dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico y social justo. A su vez, la propia definición del Estado (artículo 1.1) y la obligación impuesta a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y faciliten la participación ciudadana en la vida política, social y económica, pueden ser una muestra de la filosofía que subyace en el orden constitucional económico español.

De forma parecida a como lo han hecho las Constituciones modernas democráticas, la CE de 1978 no ha establecido una organización económica fija, sino que ha optado por establecer una combinación de conceptos, lo suficientemente abiertos, que evitan la defensa de un sistema económico único y excluyente. La conformación del modelo económico que instaura la CE de 1978 ha sido fruto del espíritu de consenso que inspiró el proceso constituyente⁵⁶.

Para la determinación de las distintas cláusulas económicas que la CE contiene, habrá que estudiar el encuadramiento de que son objeto en el texto constitucional, puesto que, junto a derechos tutelables judicialmente, se contienen principios que deben informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y existen otras que, al mismo tiempo que habilitan a los distintos poderes públicos para actuar en el ámbito económico, establecen, simultáneamente, un auténtico límite competencial a tales actuaciones (artículos 148 y 149)⁵⁷.

Se podría pensar que en nuestra Constitución se pueden encontrar, tantas reafirmaciones del modelo de economía de mercado, en su vertiente neoliberal, como elementos que ponen de manifiesto la necesidad de introducir correctivos sociales. Sin embargo existen opiniones que afirman, en un sentido abierto, que la Constitución económica contenida en la Constitución política no garantiza necesariamente un sistema económico ni lo sanciona. Permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a sus parámetros y sólo excluye aquellos que sean contradictorios con las mismas. De esta forma, el problema de nuestro modelo económico puede responder a principios dife-

⁵⁵ STC 1/1982 de 28 de enero, y en términos parecidos STC71/1982 de 10 de noviembre y STC 111/1983 de 2 de diciembre.

⁵⁶ Para un completo conocimiento de los programas de Constitución económica que fueron presentados a la Ponencia Constitucional, Vid. DE JUAN, O., *La Constitución económica española*, CEC, Madrid, 1984, pp. 329 a 343.

⁵⁷ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo económico I*, La Ley, Madrid, 1988, p. 80.

renciados, de forma a como propugna la definición del Estado español como Estado social y democrático de Derecho⁵⁸.

En la conformación del modelo económico que la Constitución española contempla, no podemos olvidar la configuración estatal como un Estado social. La dimensión social no sólo se manifiesta en la definición de España como Estado social y democrático de derecho del art.1.1. CE., y en el art. 9.2 que declara la obligación que para los poderes públicos constituye el hecho de que la libertad e igualdad de individuos y grupos sean reales y efectivas, así como la participación de todos en la vida económica. También el derecho de propiedad privada, y los principios rectores de la política social y económica del Capítulo 3.º, del Título I. Con una orientación distinta encontramos un segundo grupo de enunciados económicos: los art. 38.1.º y 128.2.1.º, en el que se establece la libertad de empresa, tanto pública como privada y la economía de mercado. Junto a estas dos visiones del modelo económico, existen otras disposiciones que tienen carácter instrumental (art.38.2.º; art.128.2; art.129.2; art.131). Todos estos enunciados transluce su condición instrumental al servicio de los poderes públicos, para el cumplimiento de los mandatos contenidos en los dos grupos de mandatos anteriores, en el entendimiento de que para la regularización del conjunto de la actividad económica de los particulares, habrá de utilizarse el derecho privado, que cederá en parte su naturaleza dispositiva por una función ordenadora de la sociedad civil y de la actividad económica.

La Constitución ha situado en el centro de los llamados derechos económicos, el derecho a la propiedad y el derecho a la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado. Pero lo ha hecho de tal forma que, como ha indicado Alzaga⁵⁹, puede decirse que, en realidad, nuestro modelo económico constitucional es el llamado de «economía social de mercado». Un modelo económico de «economía social de mercado», en opinión de Entrena Cuesta⁶⁰, entendido como un sistema de competencia económica –como unidad de pensamiento, de actuación y comportamiento– que vincula la libertad de competencia con la garantía de propiedad privada y de la libre iniciativa empresarial, con el progreso social.

Se consagra la libre iniciativa económica privada, pero el legislador delimita el ámbito de la libertad de la empresa, circunscribiéndola al marco de la economía de mercado, que los poderes públicos habrán también de proteger y tutelar.

⁵⁸ Voto particular formulado por Diez Picazo a la STC 37/81 de 16 de noviembre.

⁵⁹ ALZAGA VILLAAMIL, O., *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pp. 316 y ss.

⁶⁰ ENTRENA CUESTA, R., «El principio de libertad de empresa», en *El modelo económico en la Constitución española*, IEE, Vol I, Madrid, 1981, p. 131.

La CE ha formulado el mandato de que los poderes públicos han de garantizar el ejercicio de la iniciativa privada y asumir su protección con los fines sociales cuya tutela también se les encomienda, habilitándole para ejercer su defensa y propiciando medios para su consecución (Cap. III, De los principios rectores de la política social y económica, así como los arts.9.2, 33, 38, 40.1, 130 y 131). Se reconoce la autonomía de la actividad económica privada, pero ello no debe interpretarse como una prohibición de los poderes públicos para intervenir en la economía y realizar una ordenación reguladora.

El art.128 de la Constitución afirma que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general, en concordancia con el art. 131 relativo a la planificación, y con los números 2 y 3 del art.33 en los que se alude a la función social de la propiedad privada y de la herencia, así como a la expropiación forzosa por causa justificada de utilidad pública o interés social. El precepto reconoce tres instrumentos de intervención directa: la iniciativa económico-pública, la planificación de actividades o recursos, y la intervención de empresas, cuyo tratamiento debe ser puesto en relación con el contenido del art.38 en el que se reconoce libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

El art.131 faculta al Estado para poder planificar la actividad económica general, mediante ley. El art. 149 consagra como competencia exclusiva del Estado, en su apartado 1.13.º la de establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica sin perjuicio de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y las propias de municipios y provincias, para establecer planes y programas económicos acordes con la planificación general.

En definitiva, podemos afirmar que la CE responde a un esquema económico, presidido por la propiedad privada y por la institución del mercado y de la competencia, que es asumido desde la perspectiva social, que es la que habilita su ordenación por parte de los poderes públicos.

El desarrollo normativo y fáctico acontecido desde el final de la transición, ha supuesto una limitación cada vez más acusada de la apertura de la constitución económica de 1978, en el que los hitos fundamentales han sido sin duda alguna la entrada de España en las Comunidades Europeas en 1985, el proceso de creación del mercado interior europeo impulsado por las instituciones comunitarias con renovada energía desde 1985, dando lugar a las sucesivas modificaciones de los tratados originales mediante la aprobación del Acta Única Europea en 1986, el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992 y los más recientes de Ámsterdam, Niza y Lisboa. También tiene especial relevancia el fenómeno de la «liberalización» de determinados sectores económicos y el de las privatizaciones, estrechamente ligado a la influencia del derecho comunitario y a la orientación de

organizaciones intergubernamentales como el FMI, el G20, el Banco Mundial, o la OCDE.

5.2. *Sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la Constitución española*

La reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, la segunda que se ha realizado desde la aprobación de la Constitución en 1978, ha supuesto una profunda modificación de este precepto. Los dos apartados que incluía este artículo en su anterior redacción han quedado convertidos en seis, lo que da una idea de la profundidad y relevancia de la reforma llevada a cabo⁶¹.

Como recoge la propia Exposición de Motivos, la reforma se hace para cumplir con los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea, un marco en el cual la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las Administraciones Públicas⁶². Se concibe así la estabilidad presupuestaria como esencial para el mantenimiento y desarrollo del Estado Social que se proclama en el artículo 1.1 de la Constitución⁶³. Se opta por otorgar a la estabilidad presupuestaria el máximo nivel

⁶¹ Muy interesantes son los estudios de GARCÍA GUERRERO, J.L. (2005), «Integración económica y reforma constitucional» en VVAA, *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica*, Senado de la República, Santo Domingo. También (2014): «Las integraciones económicas supraestatales y los acuerdos entre bloques económicos. En definitiva, la globalización como último embate al concepto racional normativo de Constitución», en PRATS, E.J; JIMINIÁN, M.V (eds): *Constitución, justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional*, Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Santo Domingo.

⁶² Un interesante estudio puede verse en MARTÍNEZ ALARCÓN, M.^a L., «La estabilidad presupuestaria en el marco de la globalización» en REVIRIEGO PICÓN, F. (Coord), (2013). *Constitucionalización y Globalización. Transformaciones del Estado constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pág. 166 y ss.

⁶³ La introducción del principio de estabilidad presupuestaria en nuestro ordenamiento jurídico arranca en el año 2001 con la aprobación de dos leyes, la Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Ambas normas encuentran su fundamento político y jurídico en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997. La idea central de dicho acuerdo supone la limitación del uso del déficit público como instrumento de política económica y su contención a unos límites comunes a todas las economías de los países integrantes de la Unión Económica y Monetaria. Ambas normas fueron aprobadas por las Cortes Generales sobre la base competencial de la competencia exclusiva del Estado atribuida por el artículo 149.1.11.^a y 14.^a de la Constitución, respecto al Sistema Monetario, la Hacienda General y la Deuda del Estado, así

normativo posible dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Esta es la mejor prueba de lo que ya es una realidad agudizada desde el comienzo de la actual crisis, que, entre otros Alzaga, ya expresaron con claridad: las pautas que nos llegan en política económica desde Bruselas son cada vez más precisas, de forma que la potestad soberana de elaborar los Presupuestos Generales del Estado va a estar condicionada, por la política de gobernanza económica europea—esta obviedad supone, de facto, la *primera* desconstitucionalización de la «Constitución económica» española—. En definitiva, la reforma constitucional consagra una nueva atribución de competencias derivadas de la Constitución, necesaria para proseguir la construcción de la Unión Europea⁶⁴.

como sobre la base competencial recogida en los artículos 149.1.13.^a y 18.^a, de la Constitución, relativos a las bases y coordinación de la planificación económica general y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El objetivo de estas dos normas era señalar una serie de límites de déficit y endeudamiento a todas las Administraciones Públicas; Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como unos mecanismos de control para asegurar su cumplimiento. El fundamento de la competencia estatal para establecer estas medidas de política económica, relativas a la estabilidad presupuestaria, sobre el resto de las Administraciones Públicas, ha sido avalado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 198/2011. Ambas leyes fueron sustancialmente modificadas en 2006 por la Ley Orgánica 3/2006, y por la Ley 15/2006, lo cual se tradujo en la necesidad de un nuevo Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

⁶⁴ Desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea mediante el Acta de adhesión de 12 de junio de 1985, la estabilidad presupuestaria se ha erigido en un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal de los Estados miembros. Basta con acudir al art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 (TCE), para constatar cómo ya se preveía que cada Estado miembro aplicaría «la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos». Dicha previsión pasó al art. 104 C en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos» (apartado 1), cuyos valores de referencia se fijaban en el «protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» (apartado 2), anejo al citado TUE y que, en la actualidad, está en anejo con el núm. 12 al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Posteriormente, mediante resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 se adoptó el Pacto de estabilidad y crecimiento con la intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales. A tal fin, se aprobó un conjunto de normas (conocido como el «Six Pack»): el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al re-

El rasgo esencial de esta reforma constitucional consiste en que se consagra, con rango constitucional, el «principio de estabilidad presupuestaria», como un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas (art. 135.1). La reforma puede considerarse una *segunda* desconstitucionalización de la «Constitución económica», aunque en un sentido de cesión o abdicación de soberanía, puesto que hablamos de una reforma constitucional en sentido estricto⁶⁵.

fuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

El siguiente paso tanto hacia la estabilidad presupuestaria como hacia la convergencia fiscal de los Estados miembros se produjo el día el 2 de marzo de 2012 con la firma de veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea –todos salvo Reino Unido y la República Checa– del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (también conocido como «Pacto fiscal») que, sin derogar el Pacto de estabilidad y crecimiento, promovía la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes, los cuales se comprometían, de un lado, a que la situación presupuestaria de sus administraciones públicas fuese de equilibrio o de superávit y, de otro, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional.

Después se adoptaron dos nuevas normas (conocidas como «Two Pack») con la finalidad de reforzar el denominado «aspecto preventivo» de la estabilidad, completando el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro de cara a mejorar la integración y la convergencia económicas entre los Estados miembros de la zona euro. Concretamente se trataba del Reglamento (UE) núm. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro para garantizar la estabilidad financiera, y del Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

⁶⁵ Entre los numerosos estudios de la reforma, Vid, entre otros: ÁLVAREZ CONDE, E. Y SOUTO GALVÁN, C. (coords.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, URJC, 2012; GARCÍA ROCA, J Y MARTÍNEZ LAGO, M.A., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Madrid, Civitas, 2013. También número monográfico de *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, 2012, «La Reforma Constitucional»; el número monográfico de *Crónica Presupuestaria*, n.º 1, 2013. Finalmente, LÓPEZ GARRIDO, D.; MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L. (eds.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, CEPC, 2013.

A raíz de la aprobación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la nueva redacción del artículo 135 CE, cuya constitucionalidad ha sido confirmada por STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. A su vez, dicha Ley Orgánica 2/2012, ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁶⁶. La reforma constitucional también ha sido desarrollada legislativamente mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal.

También la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y otras medidas de reforma administrativa, tienen su origen en la idea de que la crisis económica ha puesto de relieve una premisa que debe sostenerse más allá de las circunstancias económicas, y es que el sector público debe ser sostenible en el tiempo y que debe garantizarse la eficiencia en la gestión de sus recursos⁶⁷.

Las políticas Comunitarias y las leyes anteriores, nos permiten hablar de la *tesis de la mutación constitucional*: el proceso de integración y de mutación de nuestras normas constitucionales tiene un carácter «inexorable»⁶⁸ y, en consecuencia, difícilmente criticable, afirmando además la insuficiencia

⁶⁶ Vid. GALERA VICTORIA, A., «La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público», *Revista de Derecho Político*, 2013. También RUIZ ALMENDRAL, V., «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», *Revista española de control externo*, 2012.

⁶⁷ La ley citada, en primer lugar, adopta modificaciones normativas para permitir la reordenación de organismos públicos con el fin de mejorar su eficiencia y reducir el gasto público. Otro de los objetivos pretendidos en la reforma de la Administración Pública es la racionalización de estructuras públicas, especialmente en aquellos ámbitos donde existen competencias compartidas entre distintas Administraciones, de modo que cada Administración cuente con el tamaño y los medios adecuados para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. En último lugar, se introducen varias medidas relativas al régimen de los empleados públicos. También se han dictado, con la crisis económica como fondo, entre otras, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

⁶⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1983; también PÉREZ TREMP, P., *Constitución Española y Comunidad Europea*. Madrid, 1993.

de los principios relativos a la reforma constitucional para dar cuenta de las repercusiones constitucionales del proceso de integración europea⁶⁹.

El gobierno de las diferentes crisis (económica, financiera, fiscal, de capacidad de manejo macroeconómico y política) que Europa sufre desde 2007 ha desencadenado un proceso de mutación constitucional de la Unión Europea. Las numerosas medidas puntuales y reformas estructurales con las que se ha tratado de contener y superar la crisis han conducido a una profunda transformación del Derecho constitucional europeo, tanto en sus aspectos estructurales como sustantivos⁷⁰. Cambios constitucionales con consecuencias muy importantes sobre cada uno de los pilares del Estado Social y Democrático de Derecho, y para el modelo de Estado en su conjunto⁷¹.

5.3. La OCDE en la definición en la política económica española

Pero no solo la UE ha marcado las pautas económicas en España en los últimos años. Organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE han ejercido presiones para que la economía española se dirija a la consecución de determinados resultados.

Como indicaba el *Informe España OCDE 2010*⁷², hasta no hace mucho tiempo, España estaba a la vanguardia de una nueva ola de economías europeas prósperas, con ingresos per cápita cercanos a la media de la OCDE. España adoptó medidas audaces para responder a la crisis; incluyendo un importante paquete de estímulo fiscal para frenar la caída del PIB. En esta fase de recuperación, el Estado español ha comenzado a actuar en el ámbito de las finanzas públicas, con miras a reducir la carga actual y preparar el país para el cambio demográfico a largo plazo. El Informe 2010 abordaba esos retos en seis epígrafes donde el cambio podría inducir una mejora duradera en el futuro del país: las finanzas públicas; el mercado laboral; la innovación; el medio ambiente, el crecimiento verde y el cambio climático; la educación

⁶⁹ Otro autor que viene hablando de «mutación constitucional» en este contexto desde hace tiempo es Herrero de Miñón. HERRERO DE MIÑÓN, M., «La constitución económica: desde la ambigüedad a la integración», en *REDC*, n.º 57, 1999, pp. 25 y ss.

⁷⁰ MENÉNDEZ, A. J., «La mutación constitucional de la Unión Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 96, Septiembre/Diciembre 2012, pp. 41 y ss.

⁷¹ Muy interesantes los son estudios de SERRANO PÉREZ, M.ª M., «La Constitución económica europea y la transformación operada en el sistema económico interno y en el Estado social», y de CASAS BAHAMONTE, M.ª E., «El Gobierno económico de la Unión Europea y el Estado social», ambos en LÓPEZ GARRIDO, D (DIR.) Y MARTÍNEZ ALARCÓN, M.ª L. (Coordª), *Reforma Constitucional y Estabilidad presupuestaria*, Madrid, CEPC, 2013.

⁷² Perspectivas OCDE: España Políticas para una Recuperación Sostenible, OCDE, 2010.

y la reforma del sistema de pensiones, «para que la economía sea más fuerte, más limpia y más justa».

En el *Informe España OCDE 2011*, se indicaba cómo la recuperación de la economía internacional de lo que cabría calificar como la peor crisis económica y financiera de las últimas décadas sigue siendo frágil. El ritmo varía según los países, pero en general la economía global se ha visto frenada por la elevada deuda de los sectores público y privado y la reacción de los mercados financieros ante las dificultades para solucionar estos problemas. El impacto de la crisis en España ha sido más persistente que en la mayoría de las economías de la OCDE. Entre los principales efectos destacan el colapso del sector inmobiliario, el incremento de la tasa de desempleo y el aumento del déficit público. Especial atención se prestaba a los importantes progresos para enfrentar estos desafíos llevados a cabo en España, entre los que, especialmente se indicaba que «La reciente reforma constitucional es un ejemplo de liderazgo y responsabilidad para tomar la iniciativa frente a los mercados y lanzar una señal clara e inequívoca de disciplina presupuestaria a largo plazo»⁷³. La OCDE ha seguido trabajando «con y para» España en el diseño e implementación de políticas y soluciones que permitan hacer frente a estos retos, muchos de ellos son comunes a todos los países miembros de la OCDE, de ahí que la experiencia acumulada en los países miembros pueda ser de interés. «Sumando esfuerzos y compartiendo experiencias, la OCDE y España pueden diseñar y poner en práctica mejores políticas para una vida mejor».

En el Informe *Mejora de la regulación en España, OCDE*, de diciembre de 2011, ya la OCDE indicaba cómo desde el regreso de la democracia, España ha gozado de uno de los crecimientos económicos más altos de Europa, para lo que han jugado un papel muy importante las reformas económicas y estructurales de las últimas tres décadas, centradas en la desregulación y en la liberalización, lo que redujo el papel del gobierno en el mercado. El cambio de situación experimentado a partir de 2009, como consecuencia de la crisis económica, exigía reformas dirigidas, además de a modificar el mercado laboral, a reducir el déficit español, y reformas estructurales importantes: mejora de la transparencia; aumento de la eficiencia y la productividad y reforma de la Administración, y mejora de la balanza comercial.

El *Informe España OCDE 2012*, reveló cómo «las autoridades españolas han emprendido un valiente programa de reformas para combatir desde su

⁷³ La importancia de la reforma constitucional del art. 135 de la Constitución española, como instrumento importante para asegurar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad, y por ende de la gobernanza en España, ha sido apuntalado por el Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España: España, de la reforma de la administración a la mejora continua, OCDE, INAP, FILAP, trad. De JORGE TUÑÓN NAVARRO, Madrid, 2014.

raíz las causas de la crisis actual, algo totalmente encomiable. Aunque la incertidumbre en la zona euro y la desaceleración económica mundial complican la recuperación de España –la OCDE muestra su seguridad de que el país va por buen camino–. El coste de las reformas es alto, pero la recompensa será mayor y dejará una economía española más fuerte y mejor preparada para competir a nivel global».

Entre las principales reformas que el informe aplaude, destacan las medidas de consolidación de las cuentas públicas y el fortalecimiento de las reglas fiscales, así como las profundas reformas del mercado laboral y del sector bancario⁷⁴.

«La crisis del empleo en España no ha afectado a todos por igual. Los efectos de la crisis se han hecho sentir con más fuerza en los grupos más vulnerables y las desigualdades han crecido rápidamente. Un mercado del trabajo débil y desigual ha llevado a muchísimos trabajadores jóvenes o poco capacitados a la pérdida del empleo y existen serios riesgos de que estas dificultades económicas perduren. Las reformas del sistema de protección social y del mercado del trabajo deberían concentrarse en aliviar las dificultades económicas de los hogares más pobres y en mejorar las perspectivas de los desempleados de larga duración y de los jóvenes»⁷⁵.

El *Informe España OCDE 2014*⁷⁶, reflejó que la economía española ha regresado a una senda de moderado crecimiento tras una prolongada recesión y, lo que resulta crucial, los diferenciales de la deuda soberana se han reducido de manera drástica. Este cambio tan significativo pone de manifiesto los efectos de las importantes reformas adoptadas para fortalecer el sector bancario –entre las que se incluye un programa de asistencia financiera–, las actuaciones del Banco Central Europeo, la mejora de la sostenibilidad de las cuentas públicas –con un ritmo de consolidación fiscal actual ligeramente inferior– y las reformas dirigidas a mejorar el mercado laboral y el de bienes y servicios.

No obstante, el reto fundamental para España es avanzar a partir de estos logros con el fin de impulsar el crecimiento y reducir el desempleo de manera significativa a través de un aumento sostenido de la productividad y la competitividad, y disminuir la deuda externa. Para ello, la OCDE proponía como medidas: reducir de manera ordenada el endeudamiento de los sectores público y privado; acometer mejoras en las instituciones y en las políticas del mercado laboral para disminuir la elevadísima tasa de desempleo –que en sí

⁷⁴ Criterios reiterados en INFORME OCDE ESPAÑA 2013.

⁷⁵ Panorama de la Sociedad 2014 Resultados Clave: ESPAÑA. La crisis y sus consecuencias, OCDE, marzo de 2014.

⁷⁶ Estudios económicos de la OCDE ESPAÑA. Septiembre 2014. VISIÓN GENERAL, OCDE, 2013.

misma constituye un factor clave de la desigualdad— y reformar el entorno empresarial para favorecer la entrada y el crecimiento de empresas.

La OCDE, en el *Informe España OCDE 2015*, utilizando su «Índice de Justicia Social» ha analizado diferentes aspectos que valoran la vida de los ciudadanos españoles, desde el desempleo hasta el medio ambiente al objeto de descubrir hasta qué punto los diferentes gobiernos de los países miembros promueven y facilitan la inclusión social y económica de cada sociedad —España no queda bien en este baremo: aparece en la cola entre los países OCDE, perdida en el puesto número 30⁷⁷.

El informe destaca el elevado desempleo que se sufre en nuestro país. Sobre el mercado de trabajo, incide en la economía sumergida y en torno a la gestión de las administraciones, explica que los déficits, tanto central como autonómicos, siguen siendo importantes. La deuda pública, por su parte, es alta y creciente. Igualmente, el informe pone de manifiesto que los recortes se han llevado por delante gran parte de los recursos destinados a la financiación en I+D+i, a la calidad del sistema sanitario o a promover el desarrollo.

En cuanto a políticas sociales, el informe apunta que, a pesar de los esfuerzos del país por mejorar el acceso y la calidad de la educación, los resultados de PISA siguen dando una nota mediocre. La exclusión social se concreta en la falta de ayudas a las familias y la elevada tasa de pobreza infantil. En el lado positivo se destaca el nivel de tolerancia social, que facilita la integración de los inmigrantes, la sostenibilidad de las pensiones y la rentabilidad del sistema de salud nacional.

Respecto a calidad democrática, el informe de la OCDE destaca la poca transparencia de la financiación de los partidos políticos. Esto se debe, según apunta el estudio, a que además de la financiación pública existen donaciones privadas poco claras, que permiten abusos. En este sentido recuerda que aún no es operativa la nueva legislación que ha aprobado el Gobierno, supuestamente más estricta.

En este capítulo la OCDE critica los obstáculos que ofrece la legislación para que se celebren referendos. Del mismo modo, concluye que las restricciones que contempla la Ley de Seguridad Ciudadana no contribuyen a que mejoren los índices de calidad. Por su parte, el informe cataloga el sistema judicial de independiente y fuerte, aunque critica la tardanza en alcanzar resoluciones.

⁷⁷ Al analizar los diferentes «ingredientes» que conforman la nota, España aparece en el número 33 en el apartado de política económica destinada a garantizar la justicia social; en el 30, en cuanto a la calidad de su democracia; en el 19 en relación a la capacidad del Gobierno para enfrentarse a la crisis económica; en el puesto 26 respecto a políticas sociales, y en el 29 en relación a políticas medioambientales.

En la nueva edición de su informe «*Perspectiva Económica Global, el club de los países ricos*», del año 2016, sostiene que la recuperación «sólida» de España continuará en 2016 y 2017, aunque se irá ralentizando «gradualmente» a medida de que el impacto positivo de la depreciación del euro y de la caída del precio del petróleo y de otras materias primas se vaya disipando⁷⁸.

La OCDE subraya que el empleo está creciendo «de manera sólida» y por ello rebaja la tasa de paro hasta el 22,1% para el año 2015 (22,3% en la estimación anterior) y hasta el 19,8% para 2016, dos puntos menos que las previsiones anteriores. A pesar de estas mejoras, ve «riesgos a la baja» en este escenario derivados de la «posible incertidumbre política y sus efectos sobre la agenda nacional de reformas», así como de una posible desaceleración en Europa o un «rápido crecimiento» del petróleo o del precio de los alimentos básicos.

Por el lado positivo, subraya que la recuperación de la inversión en construcción puede ser más fuerte de lo previsto, especialmente si la economía española es capaz de atraer inversión extranjera a «niveles más altos».

La OCDE destaca que la caída de las tasas de endeudamiento de las empresas y de los hogares también continuará prestando apoyo a la recuperación de la economía, junto con la política fiscal, espera que sea «ligeramente expansiva» en los próximos dos años. «Estos factores, junto con la aplicación de importantes reformas estructurales, están aumentando la confianza empresarial», aunque se debe seguir reduciendo la «elevada» deuda pública y el déficit.

La política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) seguirá siendo «altamente acomodaticia» y el menor coste crediticio impulsarán la inversión y el consumo, lo que junto con la mejora de la recuperación europea, tendría un impacto positivo en las exportaciones españolas, también impulsadas por la depreciación del euro y la caída del precio del petróleo.

Entre las reformas que propone, la OCDE también señala que la ley de unidad de mercado debe aplicarse «plenamente» para armonizar la regulación de las empresas en todas las comunidades autónomas, y añade que debe fomentarse una mayor competencia en los servicios profesionales, en los puertos, en la distribución de gasolinas y en el sector de la electricidad, así como impulsar la I+D.

⁷⁸ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ha mejorado la previsión de crecimiento de la economía española en 2015, hasta el 3,2%, tres décimas más que la estimación de junio, pero en cambio ha rebajado ha empeorado una décima la de 2016, hasta el 2,7%. La previsión de crecimiento del 3,2% para este año es una décima inferior a la estimada por el Gobierno, mientras que la de 2016 se sitúa tres décimas por debajo del crecimiento del 3% con el que el Ejecutivo ha elaborado los Presupuestos del próximo año.

A pesar de un cierto cambio de tendencia en el «modelo OCDE», se observa un predominio de liberalismo que afecta de manera intensa en la vertiente «social» del modelo económico constitucional español, y que ha podido incidir en el mantenimiento de equilibrios sociales en España.

España es el país de la OCDE en el que más ha crecido la desigualdad desde el inicio de la crisis, tan solo por detrás de Chipre y superando hasta en catorce veces a Grecia⁷⁹. Además, según los datos de la OCDE⁸⁰, los hogares más desfavorecidos son los que han sufrido una mayor caída de los ingresos durante la crisis, y el salario de los más ricos es 18 veces superior al del 10% más pobre. En este sentido, España es el segundo país de la Unión Europea en el que más ha crecido la distancia entre rentas altas y bajas, sólo por detrás de Estonia, y entre 2007 y 2014 el salario medio español se desplomó un 22,2%.

Respecto a la desigualdad que afecta a los niños más desfavorecidos en los países ricos, España es uno de los países donde más se ha incrementado en los últimos años la desigualdad infantil de los menores desfavorecidos en materia de renta, según dicho informe. En concreto, cuando se han medido los ingresos de los hogares más pobres con hijos se ha descubierto que en España las rentas son un 62,62% inferior al valor situado en la mitad de la tabla de rentas españolas (mediana). En relación al resto de países ricos de la UE y la OCDE, España se sitúa en el puesto 36 de los 41 países analizados en cuanto a igualdad de las rentas. Solo le superan en desigualdad Israel, Grecia, México, Rumanía y Bulgaria. Unicef denuncia también que España es el país de la UE que menos porcentaje de PIB dedica a prestaciones monetarias para familias e infancia (un 0,5%), menos de un tercio de la media europea, a pesar del alto porcentaje de niños se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social⁸¹.

España es el país de la zona euro en que más aumentó la pobreza y la desigualdad en los años de la crisis. España supera en seis puntos la tasa media de la eurozona; somos el tercer país con peores datos, solo por detrás de

⁷⁹ Informe «Una economía al servicio del 1%» de INTERMON OXFAM, de 18 de enero de 2016. Según el Informe, a pobreza y la exclusión en España han aumentado «de manera alarmante» en los últimos años, con 13,4 millones de personas en riesgo de exclusión en el año 2014 (el 29,2% de la población española). La distancia entre ricos y pobres ha crecido y en 2015 el 1% de la población concentró tanta riqueza como el 80% de los más desfavorecidos. Oxfam Intermón presentó estos datos de cara al Foro Económico Mundial (WEF) celebrada en Davos del 20 al 23 de enero y en el que exigió que se trabaje por «sociedades más redistributivas y con un claro esfuerzo hacia la justicia social».

⁸⁰ Informe de la OCDE para Davos 2016.

⁸¹ Informe presentado por Unicef sobre *La igualdad del bienestar infantil en los países ricos*, abril de 2016.

Grecia y de Letonia, lo que nos sitúa en el grupo de países con más pobreza y desigualdad, y nos aleja de los más desarrollados y equilibrados⁸².

TITLE: The OECD in the definition of economic policies in Spain. OECD and economic constitution. Development and influence of the OECD in the era of globalization

RESUMEN: El fenómeno de la globalización implica la aparición de problemas globales y deslocalizados y la emergencia de redes sociales en los ámbitos de la economía, la ciencia, la política, y el derecho, que incrementa la interdependencia global. Los agentes que llevan a cabo este proceso son principalmente las organizaciones intergubernamentales.

La «globalización» ha sido observada, ante todo, como una re-concentración de la autoridad pública mundial, en rigor una re-privatización del control de la autoridad colectiva, que ha creado una trama institucional interestatal, que tiende a operar como un gobierno mundial.

La OCDE ha pasado a jugar un papel trascendental en la determinación de políticas económicas que afectan a decisiones políticas estatales, que incluso inciden en los mandatos constitucionales nacionales en materia económica.

PALABRAS CLAVE: globalización, OCDE, Constitución económica, democracia.

ABSTRACT: El phenomenon of globalization implies the emergence of distributed and global problems and the emergence of social networks in the fields of economy, science, policy, and law, which increased global interdependence. Agents who carry out this process are mainly intergovernmental organizations.

«Globalization» has been observed, first of all, as a re-concentration of global public authority, strictly speaking a re-privatization of control of the collective authority, which has created an intergovernmental institutional plot, which tends to operate as a world Government.

La OECD has come to play a transcendental role in determining economic policies that affect State policy decisions, affecting even the national constitutional mandates in the economic sphere.

KEY WORDS: globalization, OECD, economic Constitution, democracy.

RECIBIDO: 03.06.2016

ACEPTADO: 22.06.2016

⁸² Datos Eurostat 2015, marzo 2016.