

LA RETIRADA DEL ESTADO DE LA SOCIEDAD: PRIVATIZACIONES Y LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Existen fundamentos jurídicos para la retirada del Estado de la Sociedad? III. El caso español: la retirada antes de ganar la batalla. IV. El nuevo paradigma conservador: el Estado reducido o el Estado regulador llevado a su mínima expresión. V. Una nueva perspectiva.

I. INTRODUCCIÓN

Parecería que, desde la última década del pasado siglo, nos encontramos al final de un largo ciclo que habría comenzado con la consolidación de los Estados-nación en su versión de principios del siglo XIX. Desde sus comienzos los Estados-nación se caracterizarán por intervenir en mayor o menor grado en la sociedad regulando actividades, fiscalizando actividades, sancionando conductas, prestando servicios, y produciendo bienes. Las diferentes modalidades de intervención se darán con mayor o menor extensión y profundidad según los Estados y las épocas, y alcanzarán su máxima expresión, en casi todos los órdenes, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con la presencia abrumadora de lo público a través de la legislación motorizada, la extensión de los servicios públicos a un número considerable de necesidades sociales, y por las dimensiones espectaculares que cobra el sector público empresarial. Con mayor o menor intensidad los Estados occidentales se caracterizaran por ser economías de mercado, en la modalidad de economías mixtas en que se reconoce junto a la iniciativa privada la iniciativa pública en la actividad económica que admitirá la reserva al sector público de recursos o servi-

cios esenciales¹. El artículo 128, entre otros, de la Constitución de 1978 consagra dicho modelo².

No parece dudoso situar a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial el incremento del protagonismo económico de los Estados que hoy integran la Unión Europea. Al final de la gran contienda coincidirá un importante intervencionismo en los procesos económicos, y en la sociedad en general, a causa, sin duda, de la necesidad de reconstruir Europa, devastada por la guerra, sin apenas tejido social y empresarial. La reconstrucción de Europa supondrá la proliferación de los servicios públicos y la publicación de actividades económicas, creando monopolios fiscales o comerciales. En España, aunque por razones y con objetivos diferentes surgirá, a imagen y semejanza de experiencias europeas anteriores y posteriores a la Segunda Guerra Mundial, una política empresarial pública que tendrá su más alta representación en el Instituto Nacional de Industria (INI) creado en 1941³.

La creación de la Comunidad Económica Europea en 1957 supondrá la primera, aunque ligera inflexión de este proceso publicificador, porque uno de los pilares básicos de dicha comunidad será la libre competencia, si bien las reglas de la competencia no entrarán en juego en los sectores monopolizados por el Estado, como las telecomunicaciones, la televisión, la energía, los monopolios fiscales, etc. Pero, en todo caso, con la fundación de las Comunidades Europeas se habría iniciado un proceso que parece irreversible: de la penetración de las reglas de la competencia en todos los intersticios de la economía. El Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Amsterdam y el Tratado de Niza y las normas que los desarrollan pueden leerse como actas notariales del proceso liberalizador que se inicia a principios de la década de los 90. Será tal el ímpetu liberalizador que será preciso proclamar la importancia estratégica de los servicios públicos, ante las dudas generadas por las liberalizaciones propiciadas desde el derecho de la Unión Europea⁴.

Porque, lo cierto es que en la Unión Europea se ha pasado en poco tiempo de entender imperturbables las concepciones keynesianas, que consideraban el déficit y endeudamiento públicos como instrumentos para el desarrollo económico, a denos-

¹ Entre nosotros fueron trabajos pioneros los de J.A. MANZANEDO, J. HERNANDO, E. GÓMEZ REINO, *Curso de Derecho Administrativo Económico*, IEAL, Madrid, 1970 y R. MARTÍN MATEO, *Ordenación del Sector Público en España*, Civitas, Madrid 1974 y *Derecho público de la Economía*, CEURA, Madrid, 1983. Posteriormente, entre los muchos trabajos en la materia hay que destacar el trabajo dirigido por S. MARTÍN RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, La Ley, Madrid, tomo I, 1988 y tomo II, 1991.

² Entre los muchos trabajos puede verse el libro colectivo *La empresa pública española*, IEF, Madrid 1980. Posteriormente puede verse O. DE JUAN ASENIO, *La Constitución Económica Española*, CEC, Madrid, 1984; M. BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985; y E. LINDE PANIAGUA, *Introducción al sistema económico en la Constitución española*, Valencia 1987.

³ Ver P. SCHWARTZ y M.-J. GONZÁLEZ, *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Tecnos, Madrid, 1978.

⁴ Ver F. SOSA WAGNER, «Los servicios públicos en Europa», en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, núm. 6, 1^{er} semestre 2004, págs. 89 y sigs.

tarlas, a profesar concepciones radicalmente contrarias. Los cinco parámetros de Maastricht, exigidos a los Estados miembros que se incorporaron a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, o eurozona, son buen ejemplo del giro que estaba produciéndose, pues, como es sabido, incorporan severas restricciones: el déficit público tiene como límite el 3% y el endeudamiento público el límite del 60%, ambos porcentajes del PIB.

A partir de la desintegración de la Unión Soviética, en la década de los años 90 del siglo XX, el modelo de economía de mercado no tendrá contramodelo alguno produciéndose una expansión extraordinaria del mismo que culminará con la casi universal Organización Mundial del Comercio en 1994. Paralelamente, la versión de economía mixta desde la última década del siglo XX parece marchitarse, los sectores públicos empresariales se empequeñecen, los servicios públicos son cada vez menos públicos: de nuevo el mercado se convierte en el único referente. En otras palabras desde hace décadas asistimos al fenómeno denominado «la retirada del estado»⁵, probablemente como consecuencia de la ola conservadora que se extiende por el mundo, como destacara el presidente de Brasil Lula DA SILVA⁶.

Lo que pretendo es precisamente interrogarme y reflexionar con Uds. sobre algunas cuestiones en forma de preguntas: ¿está retrocediendo el Estado de las posiciones que ocupaba a principios de la última década del siglo XX?, ¿estamos ante un proceso inevitable o es posible intervenir en el mismo? y ¿a dónde nos conduce este proceso, quiénes son beneficiarios y perjudicados por el mismo? Permítanme que conteste a estas preguntas de un modo desordenado.

II. ¿EXISTEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LA RETIRADA DEL ESTADO DE LA SOCIEDAD?

La primera cuestión que vamos a plantearnos, aunque de modo sucinto, es la de si la retirada del Estado de la sociedad pudiera ser el resultado de mandatos expresos de nuestro texto constitucional o del derecho de la Unión Europea⁷.

La Constitución española de 1978 establece un modelo de intervencionismo potente del Estado, entre otros, a través de dos preceptos, los artículos 9.2 y 128.2. Así, el artículo 9.2 instituye la *cláusula de transformación*⁸, esto es, encarga a los pode-

⁵ Uno de los trabajos más sobresalientes es el de S. STRANGE, *La retirada del Estado*, Icaria Editorial, Barcelona, 2001.

⁶ En la Conferencia de gobiernos progresistas convocada por Tony BLAIR que comenzó el 11 de julio de 2003, reproduciendo las consideraciones publicadas en un artículo publicado previamente en el diario inglés *The Guardian*.

⁷ Objeto de otras ponencias es el análisis extenso de nuestro texto constitucional, así como del Tratado de la Comunidad Europea, particularmente de su artículo 86.

⁸ Ver mi trabajo *Introducción al sistema económico en la Constitución Española*, Valencia, 1987, pág. 10 y sigs. y la bibliografía que en el mismo se cita.

res públicos que promuevan «las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sociales en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...» No se trata, por consiguiente del diseño de un Estado regulador el que se prevé por la Constitución, sino un Estado que puede utilizar los instrumentos que considere oportunos para llevar a cabo dichos objetivos con las solas limitaciones que impone la Constitución. Este precepto explicaría, entre otros, el artículo 128 del texto constitucional⁹ que, por una parte subordina la riqueza del país al interés general sea cual sea su forma y su titularidad y, por otra, reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, disponiendo que la Ley puede reservar al sector público recursos o servicios esenciales, crear monopolios y acordar la intervención de empresas, cuando así lo exija el interés general. En esta línea un gran número de preceptos constitucionales imponen obligaciones considerables al Estado, a cuyo efecto se le proporcionan instrumentos poderosos para intervenir en la sociedad cuando sea necesario.

Bien es cierto que la incorporación de España a la Unión Europea ha supuesto la transferencia a ésta última de considerables competencias económicas. Resulta obvio que los gobiernos de los Estados miembros no tienen competencias monetarias que, en la zona euro, son competencia exclusiva de la Unión Europea a través de la Comisión, del Consejo y, particularmente, del Sistema de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. Y no cabe duda de que no han quedado indemnes las competencias estatales en política económica y en el mercado interior como consecuencia de la transferencia a la Unión Europea de las competencias de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, de las competencias compartidas por la Unión Europea con éstos, así como de la operatividad de las reglas sobre la competencia.

De modo que hay que averiguar las respuestas que se deducen del derecho de la Unión Europea en lo relativo al papel del Estado en la sociedad y en particular sobre el papel de los servicios públicos.

No deja de ser cierto que el artículo 86.2 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) establece que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, o que tengan carácter de monopolio fiscal, quedarán sometidas a las normas de dicho Tratado, en especial a las normas sobre competencia, pero dicha sumisión está subordinada a que «la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada». Por su lado el artículo 73 del TCE hizo compatibles las ayudas de estado «que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público»¹⁰. No obs-

⁹ Vid. mi trabajo «Aspectos jurídicos de la organización y del control de la empresa pública española», en *La empresa pública española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1980, págs. 327 y sigs. y la bibliografía que en el mismo se cita.

¹⁰ Prontamente el Reglamento CCE 1191/1969, del Consejo, de 26/6/1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DOCE L 156, de 26-6-1968).

tante, la interpretación sistemática del TCE, y, en particular, el empuje liberalizador que imprimiera la profundización del mercado interior, condujo a la interpretación restrictiva de la cláusula de excepción a que me he referido. Hasta el punto de que fuera necesario que el Tratado de Amsterdam de 1997, como hemos señalado antes, introdujera en el texto del TCE el artículo 16 que consagra a los servicios de interés económico general, que denominaremos a partir de ahora servicios públicos, como uno de los valores comunes de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, ordenando a la Comunidad y a los Estados miembros que «con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido». En esta misma línea se anexó al Tratado de Amsterdam la Declaración núm. 13 sobre el artículo 16 del TCE¹¹, recordándonos algunos de los principios que rigen los servicios públicos: igualdad de trato, calidad y continuidad. Debe observarse, por otra parte, que los artículos III-6, III-55.2 y III-136 de la Constitución Europea reproducen de modo prácticamente textual los artículos 16, 86 y 73 del TCE a que antes me he referido. Debiendo mencionarse que el artículo III-6 establece que serán las leyes europeas las que definirán los principios y condiciones, en particular los económicos y financieros, que rijan el funcionamiento de los servicios públicos.

Así, el derecho de la Unión Europea preserva, no cabe duda, incluso desde una lectura superficial de los Tratados comunitarios, los servicios públicos a los que reconoce no sólo un valor intrínseco sino la doble función de promoción de la cohesión social y territorial¹².

La preservación de los servicios públicos queda así en manos de la Comunidad y los Estados miembros. Se dibuja en el ordenamiento jurídico que los rige un modelo abierto propicio para afrontar las nuevas necesidades colectivas. Pero en modo alguno puede afirmarse, a la vista de los citados preceptos, que los servicios públicos tengan los días contados en la Unión Europea. Ya que por el contrario puede afirmarse que el principio general de prohibición de restricciones a la libre prestación de servicios, que proclama el artículo 49 del TCE, tiene un límite infranqueable en los artículos 16 y 86 del TCE, esto es, en los servicios públicos.

No puede decirse lo mismo de las actividades mercantiles de las Administraciones públicas que por virtud de lo previsto en el artículo 86.1 del TCE están condenadas a su desaparición.

¹¹ Declaración 13 anexa al Tratado de Amsterdam: «Las disposiciones del artículo 7D (ahora 16) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre servicios públicos se aplicarán con pleno respeto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, entre otras cosas en lo que se refiere a los principios de igualdad de trato, calidad y continuidad de dichos servicios».

¹² Además de las ponencias que integran esta publicación tiene especial interés el trabajo de J-Y CHÉROT, *Droit Public Économique*, Economica, Paris, 2002.

Así, la retirada del Estado de la sociedad despublicando actividades puede justificarse puntualmente en relación a actividades en que los avances tecnológicos u otras circunstancias no exijan la especial protección que proporciona el servicio público, pero no puede llevarse a cabo con carácter general, pues en este caso se estarían vulnerando principios generales explicitados por el artículo 16 del TCE, implícitos en nuestro texto constitucional a través del artículo 9 antes referido, o de preceptos como el 158.1 que otorga a los poderes públicos la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional.

De modo que en el contexto de la Unión Europea la cuestión que debe plantearse es la de los criterios que deben determinar cuándo procede constituir un servicio público sobre una actividad determinada, y cuándo puede el Estado monopolizar su prestación, así como en qué circunstancias es recomendable liberalizar la prestación de un servicio público. En este punto los Estados tienen ciertos de actuación dentro de amplios límites que se deducen del TCE y las normas que lo desarrollan interpretados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En la experiencia reciente española se han entrecruzado procesos liberalizadores con procesos privatizadores¹³. Así, por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones tuvo lugar la supresión del monopolio del servicio público de telecomunicaciones de la Compañía Telefónica de España, S.A. y, por otra parte, se privatizó el capital público de dicha compañía. Posteriormente, y de modo sucesivo, se despublicó el servicio o conjunto de servicios que integran las telecomunicaciones, que dejaron de caracterizarse como servicio público¹⁴ para poder prestarse previa autorización administrativa y, finalmente, se ha suprimido también la exigencia de autorización previa¹⁵ para el acceso a la prestación del servicio. Aunque la privatización de Telefónica y sus consecuencias¹⁶ ha sido todo menos ejemplar, no parece dudoso que el sector debía liberalizarse por imperativo del derecho de la Unión Europea, careciendo de sentido la presencia accionarial del Estado en una compañía singular en un contexto liberalizado. Pero, el sector de las telecomunicaciones no por ello deja de exigir un fuerte intervencionismo de los poderes públicos con objeto de defender los intereses de los ciudadanos-consumidores, sin que sea, por otro lado, evidente que la

¹³ Sobre las diferencias conceptuales entre privatizaciones y liberalizaciones, J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, «Nuevo sistema conceptual», en *Privatización y liberalización de servicios* (edición a cargo de G. Ariño) UAM y BOE, Madrid, 1999, págs. 133 y sigs.

¹⁴ Ver la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

¹⁵ Ver la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

¹⁶ Al margen del escándalo de las *stock options* son abundantes los incumplimientos del derecho de la competencia por Telefónica propiciadas, sin duda, por el modelo de liberalización adoptado. La última de las sanciones impuestas a Telefónica por el Tribunal de Defensa de la Competencia por impedir a los usuarios el cambio de compañía ha ascendido a 57 millones de euros, y se dio a conocer el 6 de abril de 2004. Con anterioridad se han impuesto cuantiosas multas a Telefónica por el Tribunal de Defensa de la Competencia y por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aunque la última, anteriormente citada, es la más alta de todas las impuestas hasta la fecha.

Administración General del Estado y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones estén demostrando una eficacia merecedora de elogio en esta tarea.

Las privatizaciones en el sector público no siempre se han visto precedidas o han sido paralelas a un proceso liberalizador, ya que el Estado ha sido socio mayoritario o único socio de empresas que han competido en el mercado en ocasiones con privilegios y en otras sin ellos¹⁷.

La circunstancia de que una actividad deje de ser deficitaria ha sido determinante para la finalización de monopolios estatales o sectores extraordinariamente intervenidos por los poderes públicos. Si una actividad puede prestarse en un mercado libre y competitivo, en que los derechos de los ciudadanos-consumidores estuvieran garantizados, no parece que existieran razones para retener la actividad en el sector público, sobre todo si la razón de su pertenencia al mismo se debe al carácter deficitario de la actividad. Sin embargo, hay que insistir en que la circunstancia de que una actividad económica deje de prestarse en régimen monopolístico no significa que huelga su caracterización como servicio público, y mucho menos que se excluya la intervención pública para garantizar la competencia y para proteger a los ciudadanos-consumidores.

De modo que las privatizaciones totales o parciales, o la liberalización de una actividad, pueden estar justificadas desde una perspectiva económica, pero no desde otras perspectivas. Así, en una actividad, pueden concurrir otros factores de mayor relevancia que el económico que deban tenerse en cuenta; factores que justifiquen la prestación de la actividad por la Administración. Veamos un ejemplo en la seguridad. Resulta que en las sociedades occidentales la seguridad tras un proceso histórico que culmina el monopolio por el Estado de la seguridad aparecen las policías privadas. El volumen de la delincuencia, y la globalización de la misma, han convertido en un negocio la seguridad privada (en los EEUU se ha convertido en negocio, la gestión privada de establecimientos penitenciarios e incluso la creación de ejércitos privados). La cuestión es si la supresión del monopolio por el Estado no atenta contra valores superiores de las sociedades democráticas. Hace no mucho tiempo se hicieron tristemente famosas unas manifestaciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid en que más o menos decía que quien quisiera seguridad que se la pagara. Este discurso da por supuesto que los sectores con mayores rentas la pueden pagar la seguridad (sistemas de seguridad, policías privadas, complejos residenciales blindados, etc.) mientras que los menos pudientes tienen que seguir sopor-tando la inseguridad que se intensifica al desplazarse los delincuentes hacia las zonas menos privilegiadas de la sociedad. El Estado, de acuerdo con este planteamiento, no sólo renunciaría al monopolio de la seguridad sino que además que da por sentado que la sociedad es insegura, desplazando su propia responsabilidad sobre los

¹⁷ Para una visión conservadora de las privatizaciones y liberalizaciones en España puede verse: L. GÁMIR, *Las privatizaciones en España*, Ed. Pirámide, Madrid, 1999. También G. ARIÑO, *Privatizaciones y liberalizaciones en España: Balance y resultados (1996-2003)*, Comares, Granada, 2004.

ciudadanos indefensos. Mas, de otra parte, si el Estado no está garantizando la Seguridad, ¿cómo va a prohibir las policías privadas? que, no debe olvidarse, comienzan a proliferar en España para proteger a los establecimientos de crédito y el transporte de dinero¹⁸. ¿Acaso en las circunstancias actuales, similares en toda la Unión Europea, podemos seguir afirmando que la supresión del monopolio de la seguridad por el Estado es positiva? Yo, modestamente, no lo creo, más bien al contrario considero que habría que volver a renacionalizar la seguridad.

Otra de las ideas distorsionadoras que sobrevuelan el sector público es la exigencia a sus gestores de obtener rentabilidad. No se trata, sin embargo, de la exigencia de eficacia y eficiencia, lo que resulta obvio, sino sencillamente no diferenciar, en lo que concierne a los objetivos de eficacia y eficiencia, los matices singulares que cobran al aplicarse al funcionamiento del sector público, que sólo circunstancialmente deben coincidir con los aplicables al sector privado. Pues, mientras que éste último tiene en el beneficio un indicador infalible para medir la eficacia y la eficiencia, el beneficio puede ser irrelevante para el sector público, lo que en caso alguno debe significar actuar a espaldas de los resultados económicos de la gestión, o que la gestión pública deba ser igual a despilfarro y mala gestión de los recursos económicos que se ponen a su disposición. El que pudiéramos denominar planteamiento puramente empresarial del sector público, con ser irresponsable, desde la perspectiva de los objetivos que se asignan al sector público, puede rayar en lo delictivo. En este sentido, el Tribunal de Cuentas, en su análisis de la gestión de RENFE en el período 1999-2000 ha escrito: «El bajo nivel de inversiones en inmovilizado material realizado por RENFE en el período del contrato-programa (1999-2000) ha dado lugar a un creciente envejecimiento de su inmovilizado material, especialmente alto en las unidades de transporte de mercancías, administración de infraestructura y regionales que, a medio plazo, pueden tener como consecuencia el deterioro de la calidad del servicio, el incremento de los costes de mantenimiento y el aumento de riesgo de accidentes». Esta apreciación vendría corroborada por accidentes como el de Tobarra (Albacete) en enero de 2003 que arrojó 2 muertos y 50 heridos cuya investigación judicial concluyó había sido causada por el deterioro de la barra de frenado que se encontraba seriamente deteriorada. En el Reino Unido no parece dudoso que los graves accidentes ferroviarios acaecidos en los últimos años han tenido como causa última la falta de inversiones de las compañías privadas que gestionan dicho medio de transporte tras la liberalización llevada a cabo por el Gobierno de Margaret TACHER.

En fin, una última muestra de distorsión del sistema se detectaría en el proceso liberalizador del ferrocarril para el transporte de mercancías previsto inicialmente para esta primavera en España, que se ha retrasado hasta el 31 de diciembre de 2004¹⁹, con

¹⁸ Vid. D. CÁMARA DEL PORTILLO, «La seguridad privada y su coordinación con las demás policías», en E. LINDE y otros, *La coordinación de las policías*, Colex, Madrid, 2003, págs. 185 y sigs.

¹⁹ Vid. el Real Decreto-Ley 1/2004, de 7 de mayo, por el que se aplaza la entrada en vigor de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE núm. 114, de 1 de mayo).

la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria que quedará en manos del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), ente público que integrará al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias y los activos de RENFE a excepción de los trenes, y la gestión del transporte que se abre a la competencia, lo que supone que el Estado seguirá afrontando grandes costes derivados del mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias, mientras que se deja el negocio ferroviario a la libre competencia. Este modelo de retirada del Estado, que separa el negocio de lo que no lo es, dejando el negocio al sector privado y las grandes inversiones y costes al Estado, es una muestra de que caben muchos tipos de liberalizaciones, unas aceptables, otras inaceptables porque suponen una reordenación del gasto del Estado que redistribuye los recursos de modo notoriamente injusto.

III. EL CASO ESPAÑOL: LA RETIRADA ANTES DE GANAR LA BATALLA

Retirada del Estado en el caso español y «el milagro económico español»

En el caso español se dan todas las paradojas posibles. Si analizamos algunos vectores económicos significativos como la presión fiscal, los gastos corrientes, las prestaciones sociales y el gasto público total nos encontramos con lo siguiente²⁰. En 1970, esto es, a principios del último quinquenio de la dictadura, la presión fiscal en España era el 18.5% sobre el PIB, mientras que en 2002 la presión fiscal alcanzó el 36.5% del PIB. Es decir, en apariencia, la presencia del Estado se incrementó considerablemente, un 18%, o lo que es lo mismo la presión fiscal en España se ha duplicado en sólo tres décadas. Salvo lo que después diremos la presión fiscal en España ha tendido a converger con la presión fiscal media de los Estados miembros de la Unión Europea, es decir, ha aumentado paulatinamente con objeto de poder construir sobre nuestro territorio el ansiado *estado de bienestar*. Sin embargo, dicha convergencia no se ha producido, la presión fiscal en España sigue siendo una de las más bajas de Europa. Estamos muy lejos de Suecia en que la presión fiscal estaba en 2000 en un 50.8% del PIB, y cifras superiores al 40% del PIB se dan en la mayoría de los Estados de la Unión como son los casos de Dinamarca (49%), Finlandia (46.3%), Austria (45.7%), Francia (45.4%), Bélgica (45.3%), Luxemburgo (42.4%) e Italia (41.8%)²¹. Algunos de estos países son admirados porque asocian niveles muy altos de bienestar

²⁰ *El Mundo* Anuario 2004, pág. 328. Las cifras y porcentajes que figuran en el citado Anuario discrepan de otras fuentes, aunque el resultado final es prácticamente idéntico. Como ejemplo de estas discrepancias puede ponerse el cálculo de la presión fiscal por la Intervención General de la Administración del Estado que cifraría la presión fiscal en España en 2002 en el 35.59% del PIB (*El País*, de 21 de marzo de 2004, pág. 73), mientras que según el Anuario de *El Mundo* en esa misma fecha la presión fiscal sería del 36.5% del PIB.

²¹ OCDE, datos de 2000.

con competitividad y con equilibrio presupuestario. El caso de Finlandia sería paradigmático, en que se demuestra la compatibilidad del modelo de estado de bienestar de alta intensidad con niveles altos de productividad e innovación.

Si analizamos con mayor detalle los datos anteriores relativos a España descubrimos, sin embargo, que durante el último gobierno socialista (1993 a 1996) la presión fiscal bajó del 34.8% al 34 % del PIB, es decir 0.8% y las prestaciones sociales bajaron también del 15% al 13.8% del PIB, esto es 1.2%. Es decir, durante el último gobierno González se llevó a cabo un ajuste muy importante, se bajó la presión fiscal y el gasto social con la vista puesta en el cumplimiento de los parámetros de Maastricht, exigido para poder entrar en la zona euro. Por el contrario, durante el Gobierno del Partido Popular la presión fiscal pasó del 34% del PIB en 1996 al 36.5% del PIB en 2002, es decir subió 2.5% del PIB, lo que se hizo compatible con la bajada de algunos tramos del impuesto sobre la renta y, obviamente, con el incremento de los impuestos indirectos, no obstante la insistencia del gobierno en que cumplió su compromiso de bajar los impuestos. Asimismo, las prestaciones sociales siguieron bajando con el Gobierno del Partido Popular del 13.8 % al 12.5% del PIB, es decir 1.3% del PIB, lo que nunca ha sido reconocido, y bajaron también los gastos corrientes del 39% al 35.5% del PIB, es decir 3.5 puntos. A esto se añade que en España concurre la inflación sostenida más alta de la Unión Europea²² (en 2003, la de España era 3.2%, la media de la UE era del 2.1% y la de los tres mejores Estados miembros suponía el 1.5%), que no deja de ser un impuesto que afecta en mayor grado a las economías más modestas y de modo incuestionado a los asalariados que año tras año observan impotentes la pérdida de su capacidad adquisitiva, como consecuencia de que el crecimiento de los salarios es menor que el crecimiento de la inflación.

El milagro económico del Gobierno del Partido Popular lejos de toda sofisticación, visto desde la perspectiva de un jurista, se parece a las cuentas de la vieja: subieron los impuestos; bajaron las prestaciones sociales; se vendió lo mejor del sector público empresarial entre 1996 y 2002 con lo que se obtuvieron 32.630 millones de euros²³; se siguió recibiendo fondos comunitarios y, aunque menos de lo deseado, se siguió flexibilizando el mercado laboral. El Gobierno del Partido Popular alcanzaba primero los parámetros de Maastricht y después, en 2003 el déficit cero²⁴ sin realizar esfuerzo alguno significativo para subsanar nuestros talones de Aquiles: la falta de

²² *El Mundo* Anuario 2004, pág. 334

²³ De acuerdo con los datos aportados por el Consejo Consultivo de Privatizaciones los ingresos obtenidos fueron: en 1996, 2.025 millones de euros; en 1997, 12.481 millones de euros; en 1998, 13.083 millones de euros. Es decir en tres años se produjeron ingresos por 27.589 millones de euros. En los cuatro años siguientes 1999, 2000, 2001 y 2002 se ingresaron respectivamente 2.900, 993, 836 y 312 millones de euros. Durante el último gobierno socialista se obtuvieron ingresos por un valor de 5.932 millones de euros.

²⁴ De acuerdo con los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda las Cuentas del Estado incluidas las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos registraron en 2003 un superávit del 0.3% del PIB, lo que equivale a 2.574 millones de euros y la deuda pública acumulada descendió hasta el 50.6% del PIB. La deuda pública en 1996 alcanzó el 68.2% del PIB.

innovación en general y, en particular, las carencias en la investigación básica y aplicada y la baja productividad y competitividad²⁵. Todo ello acompañado de la renuncia a la convergencia de nuestros servicios públicos básicos con la media de gasto porcentual en la Unión Europea. No sería difícil caricaturizar a nuestros gobernantes, empeñados en cumplir con los paradigmas económicos conservadores como «orgullosos castellanos pobres pero honrados», porque, pese a los avances experimentados la renta *per capita* española sigue estando lejos de la media de la Unión Europea de los quince²⁶.

Veamos algunos ejemplos de nuestro alejamiento de nuestros socios comunitarios. El gasto en salud por habitante en España es el penúltimo de la Unión Europea²⁷. Así, según datos de la OCDE de 2003 en España el porcentaje del PIB dedicado a gasto sanitario era de 7.5% del PIB lo que supone 1.600 dólares por habitante, en el otro extremo Alemania dedica el 10.7% de su PIB a la sanidad, lo que supone 2.808 dólares por habitante, es decir un 86.2% más de gasto por habitante que el dedicado por España. Sólo Grecia dedica menos al gasto sanitario con 1.511 dólares por habitante. Todos los demás Estados de la Unión Europea nos superan en gasto sanitario. En el período 1990-2001, por otra parte, el incremento porcentual del gasto sanitario en España ha sido escaso sólo un 0.8%, frente al incremento del 3% en países como Portugal, o del 2.0% en Grecia con el 2.0%, que indica que de seguir así aumentará nuestra distancia con nuestros socios europeos, dejando al margen los nuevos socios incorporados a partir del pasado 1 de mayo de 2004. Debe llamarse la atención que EEUU, paladín del liberalismo, encabeza el gasto en sanidad con el 13.9% del PIB y 4.887 dólares por habitante, lo que no deja de ser relevante si tenemos en cuenta que más de 40 millones de ciudadanos norteamericanos no tienen cobertura sanitaria.

Cuando afirmamos que se ha producido un deterioro del servicio público sanitario no estamos pensando sólo en el efecto producido por la gestión privada de la sanidad pública (casos de Alcira²⁸ y Rioja), máxima perversión del sistema, sino en la incapacidad de afrontar las nuevas prestaciones. Sirva de ejemplo la información

²⁵ Vid en este sentido L. ATIENZA SERNA, «Otro modelo de crecimiento», en *El País*, de 6 de octubre de 2003, pág. 15 y G. DE LA DEHESA, «El reto económico del nuevo Gobierno: la productividad», en *El País*, de 1 de junio de 2004, pág. 64. No es improbable que el crecimiento del déficit exterior que según el Banco de España alcanzó la cifra de 21.980 millones de euros en 2003, con un crecimiento del 32% sobre la cifra de 2002, tenga su origen en las deficiencias señaladas.

²⁶ Con la incorporación el 1 de mayo de 2004 de 10 nuevos socios la renta per capita española podría superar la media comunitaria, pero seguirá alejada de la renta per capita de los países punteros de la Unión Europea.

²⁷ Por otra parte se advierten diferencias notables en el gasto sanitario por habitante y por Comunidades Autónomas. Según el Ministerio de Sanidad en 2004 la inversión pública en sanidad por habitante en La Rioja era de 1.227.5 euros, mientras que en Baleares era de 786,6 euros.

²⁸ Particularmente lúcido es el artículo de Á. AMADOR MILLÁN, «El falso debate de la reforma de la gestión de los hospitales», en *El País*, de 11 de enero de 1999, pág. 28. También A. ESPINO «Fundaciones sanitarias y privatización», en *El País*, de 16 de mayo de 2000, pág. 42.

que hace unos meses desvelaba que el 68% de los grandes hospitales españoles carece de servicio de atención geriátrica²⁹, o las carencias públicas en deontología y otras tantas especialidades médicas sólo prestadas por el sector privado. La sanidad privada no hace sino crecer en España, llenando los espacios desatendidos por la sanidad pública cuya calidad sufre un alarmante deterioro, pero que sigue soportando el grueso de la medicina hospitalaria, la más costosa y la que exige mejor preparación, mientras que el sector sanitario privado se centra en la medicina ambulatoria y en sectores rentables y de menor costo. ¿Hasta que límite son compatibles los sectores sanitarios público y privado, sin una regulación y control que preserve a la sanidad pública de su acelerado deterioro?

Si pulsamos otro de los indicadores fundamentales del estado de bienestar como son la educación y la investigación llegaremos a conclusiones similares. No deja de ser cierto que desde 1970, con la legislación educativa impulsada por VILLAR PALASÍ, posteriormente los Gobiernos de la UCD y de modo decidido los Gobiernos del PSOE llevaron a cabo la universalización de la educación que habían soñado los liberales de finales del siglo XIX.

No obstante los avances en el sector, la situación en que nos encontramos dista mucho de la de nuestros vecinos cualitativa y cuantitativamente. En 2001³⁰, de acuerdo con el censo el 15.5% de la población sería analfabeta o carecería de estudios (2.6% y 12.9% respectivamente) y el 23.3% sólo tiene estudios de primer grado. Aunque se aprecia una mejora sustancial en la última década (se pasa en el primer grupo antes señalado del 25.3% al 15.5%, con una reducción del 9.8%), sigue siendo necesario un esfuerzo considerable en la formación de adultos. En todo lo demás, se advierten mejoras en la última década (1991-2001), así en estudios de primer grado se pasa del 31.6% al 23.3% , en el segundo grado del 35.4% al 48%, y en tercer grado del 7.7% al 13.3%.

Al margen de los dos primeros grupos (población analfabeta o sin estudios y población con primeros estudios) nuestros problemas se encuentran en la calidad de los estudios o, en otros términos, en la baja calidad de los estudios. Un indicador del desajuste y baja calidad de los estudios se deduciría, entre otros más contundentes, de la encuesta encargada por la ANECA que ha visto la luz el pasado mes de enero de 2004 según la que dos de cada diez titulados manifestarían que no volverían a ir a la Universidad y un tercio de los encuestados consideraría que tiene un empleo inferior al de sus estudios.

En lo relativo al gasto en educación el Informe Anual sobre Educación de la OCDE, de octubre de 2002, pone de evidencia que España en 1999 con un 5.3% del PIB seguía por debajo de la media de la OCDE de 5.8 del PIB y había retrocedido dos décimas desde 1995. Dinamarca encabeza el porcentaje más alto de inversión en

²⁹ Estudio presentado el 11 de noviembre de 2003 por la Sociedad española de Geriátría y Gerontología, ver *El País*, de 12 de noviembre de 2003, pág. 28

³⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

educación de entre los países de la Unión Europea con el 6.7% del PIB, el segundo más alto de los países desarrollados, tras Corea del Sur con el 6.8% del PIB. Por detrás de España, en la Unión Europea, sólo están el Reino Unido, Italia, Holanda, Irlanda y Grecia. Si tomamos la referencia del gasto por alumno encontraremos diferencias sustanciales, así, por ejemplo, en la educación universitaria la media de gasto por estudiante en la OCDE es de 9.210 dólares, mientras que en España es de 5.707 dólares por estudiante (en el caso de la UNED la citada cantidad hay que dividirla por 10), una distancia abismal que explica, aunque sea sólo un componente, nuestros pobres resultados en la educación universitaria y en la investigación.

En lo relativo estrictamente a la investigación, el porcentaje del PIB dedicado a la misma en España entre 1990 y 1996 se redujo del 0.85% al 0.76%, ambos del PIB. En la Unión Europea el gasto en investigación descendió en ese mismo período desde el 1.99% al 1.83% del PIB. Pero, pese al descenso del esfuerzo inversor en la Unión Europea en investigación, el porcentaje español del PIB dedicado a investigación sigue significativamente por debajo del 50% de la media de la Unión Europea³¹. Sólo está por debajo de España Portugal y Grecia. Suecia dedica el 3.45% del PIB (1995) y Alemania el 2.24% (1996).

En fin, el milagro español se convierte en fracaso más que evidente en lo relativo al empleo, pese a las cifras que se difunden reiteradamente sobre la capacidad de nuestra economía para generar empleo³². Así, nuestra tasa de empleo³³ entre 15-84 años en 2002 sería del 58.4% con un total de 16,241 millones, frente a la media europea de 64.2%, sobresaliendo Dinamarca con el 76.4%, al que siguen Holanda (74.5%), Suecia (74%), Reino Unido (71.5%) o Alemania con el 65.4%. En este parámetro estamos por debajo de Grecia (66.9%) y de Portugal (66.8%).

En las circunstancias españolas, con una de las presiones fiscales más bajas de Europa, con un notable alejamiento de los parámetros más elementales del estado de bienestar y con un índice de ocupación igualmente bajo, entre otros tantos parámetros: ¿qué sentido tiene referirse a la retirada del Estado de la sociedad? Se trataría de una retirada de donde nunca estuvo. El estado de bienestar en España representa su mínima expresión, a diferencia de la situación en gran parte de los Estados de la Unión Europea. De modo que lo razonable sería fortalecer las posiciones alcanzadas, incluso incrementarlas, hacer que el Estado, que lo público, avance más en al-

³¹ Informe Mundial sobre la Ciencia 1998 (UNESCO).

³² Debe resaltarse que la contribución del sector público en la creación de empleo ha sido muy significativa en España. Entre 1995 y 2001 se habrían creado 565.000 nuevos empleos, cifra importante aunque menor que la de países como el Reino Unido que creó en el mismo período alrededor de un millón de nuevos empleos en el sector público. Ver *El empleo en el sector público*, coordinado por J. OLIVER y financiado por Manpower, 2003.

³³ EUROSTAT. Mercado laboral en 2002, de acuerdo con este organismo la tasa de desempleo española sería la más alta de la Unión Europea en 2003 con el 11.3% de la población activa en mayo de 2003, a la que seguiría la de Alemania con el 9.4%. La más baja sigue siendo la de Luxemburgo con el 3.6%.

gunos sectores: si acaso más sanidad y más educación públicas, mayor esfuerzo público en investigación, mayores inversiones para propiciar el incremento de la productividad y la competitividad.

Así, en nuestras circunstancias lejos de debilitar el Estado, que emerge con el sistema democrático, lo procedente es fortalecerlo, particularmente si queremos ocupar una posición destacada entre los Estados de la Unión Europea más allá de algunas cifras engañosas que sirven de coartada para intentar fundamentar una retirada del Estado que no se fundamenta ni en el derecho ni en los datos que arroja nuestra realidad.

IV. EL NUEVO PARADIGMA CONSERVADOR: EL ESTADO REDUCIDO O EL ESTADO REGULADOR LLEVADO A SU MÍNIMA EXPRESIÓN

Los nuevos conservadores, neoliberales o liberalconservadores que pretenderían denominarse liberales³⁴, están desde hace tiempo extendiendo la idea de que el Estado debe reducir su posición a la de mero regulador de actividades privadas y para ello debe: reducir su peso en general; reducir la presión fiscal; reducir su función de redistribuidor de la renta, orientando convenientemente los impuestos y el gasto público; reducir el gasto social; reducir a la mínima expresión los servicios públicos; y, abstenerse de actividades empresariales. Esta sería para los conservadores la representación de un Estado virtuoso en una sociedad virtuosa³⁵.

El Estado-reducido no responde, sin embargo, a la búsqueda de ciudadanos libres de ataduras, no responde a una visión idealizada del hombre, sino que es producto de una ideología perversa que nunca se explicita de un modo claro. El Estado sería un obstáculo, un mal necesario, para las ansias de los que como única finalidad vital tienen la acumulación de capital, la diferencia con los demás, una visión estratificada de la sociedad en que las elites económicas deben estar por encima de los Estados y de organizaciones internacionales como la Unión Europea: en la búsqueda del beneficio no debe existir trabas. La libertad para deslocalizar las empresas es una de las expresiones más genuinas de esa visión: Primero, las grandes corporaciones ejercen presión sobre los Estados para obtener ventajas de diferente naturaleza para instalarse en un determinado lugar; después, cuando las empresas pierden su posición ventajosa, o cuando pueden obtener una mejor posición con una nueva localización, aprovechando los mercados emergentes, exigen la libertad sin trabas para trasladar la empresa a otro lugar con objeto de seguir incrementando los beneficios, ob-

³⁴ Ver los interesantes artículos de GURUTZ JAUREGUI, «El neoliberalismo y la falacia del estado mínimo», en *El País*, de 6 de marzo de 1997 y «Liberalismo versus neoliberalismo», en *El País*, de 26 de mayo de 1997, pág. 15.

³⁵ Entre los muchos artículos que critican dicha tendencia puede citarse Cándido MÉNDEZ, «www.neoliberalismo.gun», en *El País*, 26 de mayo de 2000, pág. 79.

teniendo grandes beneficios de la venta de los terrenos obtenidos casi siempre en condiciones ventajosas: no importa lo que dejan atrás.

El *Estado reducido* de los neoliberales³⁶, o conservadores modernos, es un mal necesario porque debe seguir, por ahora, protagonizando algunas funciones como la seguridad interior, aunque desprovisto del monopolio de la seguridad; la administración de Justicia, la seguridad exterior, sólo o asociado; y las relaciones exteriores. En todo lo demás se postula el retroceso, la reducción. Esta potente ideología está implícita en un reciente libro publicado por George SOROS³⁷ del que se deduciría que para algunos sectores ultraliberales ni siquiera la seguridad o la justicia debieran ser provistos mediante la intervención pública.

Lo que sin embargo olvidan los neoliberales moderados que creen que el mercado no está diseñado para proveer ciertos bienes públicos, esos que suponen el ejercicio de funciones implícitas a la existencia del Estado mismo, es que los bienes públicos requieren una inversión importante, el denominado gasto corriente tan denostado, necesario para dotar adecuadamente las plantillas de jueces, policías, diplomáticos y militares. La relevancia de estos colectivos de funcionarios no es discutida, a excepción de los ultraliberales, lo que no significa que estén afrontando sus responsabilidades con eficiencia. Porque el buen funcionamiento de dichos servicios o funciones públicas exige una estrategia a largo plazo, fuerte gasto en personal y medios y escasos rendimientos políticos. Son servicios públicos más que esenciales, son funciones irrenunciables del Estado. Por eso no debe extrañar que el deterioro de la Administración de Justicia en España sea creciente, tanto por la circunstancia de la acumulación de asuntos sin resolver, más de 2 millones en actualidad, sin duda debido a que el número de jueces no se ha incrementado en consonancia con el incremento de la conflictividad, como por lo impredecible de las resoluciones judiciales, y otros tantos síntomas que ponen en quiebra el principio de seguridad jurídica y a la postre el estado de derecho. La seguridad privada no cesa de crecer en toda Europa sin que ante dicho crecimiento responda el Estado con el crecimiento de los efectivos de las policías y de las inversiones en medios materiales. La defensa del Estado mediante la apresurada profesionalización del Ejército ha sido un fracaso. En fin, nuestro servicio exterior adolece de falta de medios y ausencia de especialización que permita a España ocupar el lugar que debe exigirse una potencia media.

La retirada del Estado de la sociedad sólo tiene como beneficiarios a las grandes multinacionales. El Estado estorba, es un obstáculo en los proyectos de los grandes operadores económicos que lo presentan como innecesario: de nuevo el paradigma del mercado. El Estado para los grandes operadores debe realizar una función reguladora pero menos. El *circulo virtuoso conservador*, menos impuestos, déficit cero, exclusión del estado-empresario, el estado como mero regulador. El Estado como

³⁶ Sobre lo impropio de denominar liberales a los neoliberales ver L. DE SEBASTIÁN, «La revolución antiliberal», en *El País*, de 13 de mayo de 1998, pág. 14.

³⁷ Ver George SOROS, *Globalización*, Planeta, 2002, en particular págs. 23 y sigs.

instrumento de las multinacionales es la conclusión a la que nos conduce el proceso. El estado en singular, los estados, serían garantes domésticos de la permanencia de la economía de mercado y las organizaciones internacionales vendrían a garantizar la expansión y preservación de dicho modelo.

Hasta la fecha el proceso no parece detenerse, y la ideología conservadora ha conseguido seducir a grandes sectores de la población. Parafraseando al presidente Lula podríamos decir que la ola conservadora a contaminado a la ciudadanía de un modo singular. Así, los partidos políticos en toda Europa, de izquierdas o derechas (salvo la excepción de los países nórdicos) parecen haber encontrado en la rebaja de los impuestos el nuevo bálsamo de Fierabrás que cura todos los males de la economía, y que consigue el aplauso de los empresarios y los ciudadanos. Pero, a la vez, los partidos políticos llenan sus programas de promesas de mayor gasto social, cultural, deportivo, etc., sin explicar cómo pueden conciliarse ambos objetivos, el de bajar los impuestos con el de incrementar el gasto social. La fórmula no parece existir. El Gobierno Aznar lejos de inventar fórmula alguna lo que hizo fue incrementar la presión fiscal y bajar el gasto social, aunque se haya afirmado hasta la saciedad lo contrario, que se bajaron los impuestos y se incrementó el gasto social. Es cierto que se bajó el impuesto sobre la renta en beneficio de las rentas más altas, pero bajar un impuesto para algunos no puede aceptarse, por poco riguroso que sea el examen del asunto, como una bajada de los impuestos. El concepto bajar los impuestos sólo puede corresponderse a la bajada de la presión fiscal, esto es, a un descenso de la participación porcentual del Estado en el PIB. Por otra parte, resulta cierto que durante el período 1996-2004 se ha incrementado la recaudación como resultado de una alta tasa de crecimiento económico, pero no puede acreditarse que el mayor crecimiento haya dependido del descenso de algunos tramos del IRPF. Por otra parte no parece dudoso que el porcentaje de gasto social sobre el PIB, que comenzó a disminuir con el último Gobierno González (1993-1996), ha seguido bajando con el Gobierno Aznar (1996-2004). No obstante se ha insistido en que ha gastado más. De nuevo estamos ante tergiversación, pues aunque sea cierto que el montante en gasto social, en términos cuantitativos, ha sido superior al de períodos anteriores, como consecuencia del incremento de la recaudación, el porcentaje de gasto sobre el PIB ha disminuido, lo que permite afirmar que ha tenido lugar un retroceso considerable del gasto social en el período 1993-2004.

La razón por la que traigo a colación lo sucedido durante el período 1996-2004 tiene sentido para poner de evidencia que en España ni siquiera el Partido Popular ha sido capaz de exponer el fundamento ideológico que lo mueve, presentando su proyecto de modo claro, adivinándose que ha tratado de retirar el Estado de la sociedad sin explicarlo, haciendo lo contrario de lo proclamado. Esta práctica política, sin embargo, en una coyuntura de crecimiento económico ha producido sus efectos desconcertantes en la población.

En sus continuos alegatos los *liberalconservadores* parecen olvidar que el modelo de economía mixta europeo, en que el volumen de recursos que maneja el Estado

es prácticamente igual al de los recursos que se dejan al sector privado, ha sido uno de los factores que han llevado a la Unión Europea a la posición de privilegio de que disfruta en la actualidad. Los potentes sectores públicos de los países occidentales no han sido ajenos a la consecución del bienestar de que disfrutamos los europeos, sino todo lo contrario.

En una economía globalizada resulta evidente que deben afrontarse nuevos retos para seguir disfrutando de nuestro modelo de bienestar, como se ha diagnosticado tendremos que crecer más y más deprisa y probablemente para que esto suceda habrá que desechar algunos métodos y técnicas y sustituirlas por otras. Así, el grupo de expertos presididos por André SAPIR autor del informe *An Agenda for a Growing Europe* habrían llegado a la conclusión de que la preservación del modelo de bienestar social europeo exige crecer más y más deprisa³⁸, conclusión esta con la que no es difícil coincidir, sobre todo si cualesquiera reforma pasa por la preservación de nuestro modelo de bienestar. Los problemas comienzan en relación a lo que falta y sobra. Los cambios que deban afrontarse tienen que ser debatidos ampliamente y deben recibir un amplio respaldo de los ciudadanos y, además, deben ser cambios solidarios con los países en desarrollo³⁹.

V. UNA NUEVA PERSPECTIVA

La exigencia de no sacrificar las técnicas jurídicas. El carácter instrumental del Derecho público

Los ciudadanos en general siguen necesitando al Estado que mejor que peor es el único que le ha suministrado hasta la fecha, y puede suministrarle en el futuro, toda una serie de bienes y servicios públicos⁴⁰, desde los más elementales que proporcionan en exclusiva los ayuntamientos (asfaltado, iluminación y limpieza de las calles, recogida de basuras domésticas, suministro de agua, ordenación del tráfico, etc.) pasando por los que proporcionan en mayor o menor medida los ayuntamientos, comunidades autónomas y Estado (como la medicina hospitalaria, la educación en los distintos niveles, los transportes públicos, la seguridad pública, etc.), hasta los que proporciona exclusivamente el Estado, como la Administración de Justicia o la defensa del territorio. Es evidente que los pudientes, una minoría, apenas necesitan

³⁸ Ver el artículo de L.M. LINDE, «Problemas económicos europeos e infiltraciones anglo-sajonas», en *España-Europa: Distintas alternativas para el crecimiento*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2003, págs.191 y sigs.

³⁹ Ver el interesante artículo de Ricardo LAGOS, «Bienes públicos y ciudadanía: ¿cómo dar el salto?», en *El País*, de 5 de septiembre de 2003, pág. 12,

⁴⁰ Ver el artículo de Luis DE SEBASTIÁN, «Lo importante es financiar los bienes públicos», en *El País*, de 22 de febrero de 2004, pág. 13.

al Estado, pueden o podrían pagarse la mayor parte de los bienes y servicios a que nos hemos referido, o se sitúan de modo privilegiado ante la prestación deficiente de algunos de ellos.

Lo que sería grave es que grandes sectores de la población llegaran a pensar que lo que es bueno para una minoría (por ejemplo la bajada de los impuestos), es bueno para la totalidad de los ciudadanos⁴¹, porque este axioma es radicalmente falso. Siguiendo los dictados de la minoría pudiente no es que la mayoría pueda alcanzar los niveles de bienestar de aquélla sino justamente todo lo contrario. No es necesario que nos cuenten cómo es una sociedad en que el umbral de la presión fiscal está por debajo de 20% del PIB. Es el caso español antes de la democracia y lo es en la actualidad toda América latina desde México a Argentina y Chile.

En los sistemas democráticos cohsolidados como son los de la Unión Europea la retirada del Estado de la sociedad no parece posible. Los ciudadanos piden cada vez más servicios, más garantías como consumidores, y exigen mayores derechos, una cuarta generación de derechos, a los poderes públicos. En estas circunstancias es indiferente el color ideológico de los partidos políticos, porque una reducción de prestaciones sociales, salvo en situaciones difíciles o excepcionales que sean asumidas por los ciudadanos, supone la imposibilidad para el proponente de continuar en el poder. Recuérdese el debate sobre las pensiones que tuvo lugar en España años atrás y la exclusión del tema del debate político.

Así, la retirada del Estado en la Unión Europea, como decíamos, no se plantea de modo explícito sino de un modo más sutil. Los partidos políticos aseguran que bajando los impuestos todo funcionará mejor, aunque se dé la paradoja de que el Partido Popular que ha gobernado los últimos 8 años en España haya subido la presión fiscal. Sin embargo, el Partido Popular en la última campaña electoral previa a las elecciones de 14 de marzo de 2004 anunció una nueva bajada de los impuestos, y otro tanto puede decirse de la última campaña electoral del Partido Socialista, lo que no deja de ser sorprendente. El debate en torno a este tema está falto de coherencia porque debiera debatirse primero qué sociedad queremos y, en función de ello, qué presión fiscal es precisa para obtener los resultados apetecidos.

Por otra parte el mero parámetro de la presión fiscal no es un indicador suficiente⁴². Es necesario analizar en qué se concreta dicha presión. Así: ¿lleva implícita bajar los impuestos directos e incrementar los impuestos indirectos? ¿Supone mantener la progresividad o se reduce o, incluso, se liquida la misma? Son muchos los escenarios y las combinaciones que pueden deducirse para pronunciarnos sobre un determinado modelo fiscal. Del mismo modo el análisis del gasto y del déficit es en ex-

⁴¹ Esta sería la posición del Partido Popular según Valentí PICH ROSELL, «Campaña de rebajas fiscales», en *El País*, de 22 de febrero de 2004, pág. 13, en que considera que hay que «perseverar en el llamado *circulo virtuoso* que relacionaría las bajadas selectivas de impuestos con el crecimiento económico».

⁴² Ver el artículo lleno de matices de J.V. SEVILLA, «A favor del impuesto de sucesiones», en *El País*, de 2 de octubre de 2003, pág. 64.

tremo relevante. ¿Se trata de dirigir el gasto para afrontar problemas estructurales o de dirigir el gasto para crear un poderoso ejército? ¿Mantequilla o cañones?, era la disyuntiva que se sometía a debate en la segunda mitad del pasado siglo, cuyo valor metafórico parece haberse olvidado. Con el déficit público sucede lo mismo, déficit para incrementar nuestro porcentaje de I+D, o gasto para subvencionar la agricultura. Es evidente que no se trata de un asunto fácil si queremos combinar el mantenimiento de nuestro modelo de sociedad y crecer más y más rápidamente, porque resulta obvio que desde *el círculo virtuoso del progreso* no se debe pretender el estancamiento de nuestras sociedades, sino todo lo contrario⁴³.

Los juristas tenemos una función modesta en el escenario de la globalización, pero imprescindible, debemos, nada menos, que ser capaces de articular las nuevas técnicas e instituciones para preservar el modelo de sociedad favoreciendo a su vez un mayor y más rápido crecimiento de nuestras economías.

Para abordar los nuevos retos es preciso no sacralizar las técnicas e instituciones jurídicas, tema preferido de los juristas conservadores, lo que no quiere decir que las técnicas jurídicas no tengan relevancia, sino todo lo contrario: deben responder a las necesidades, a la realidad. La sacralización de las técnicas jurídicas es una tendencia propia del conservadurismo de grandes sectores de entre los cultivadores del Derecho público. No resulta difícil imaginar que los juristas conservadores de nuestros días, que hubieran rechazado las innovaciones que se introducen en el derecho público a principios del siglo XX, ahora se conviertan en defensores acérrimos del *statu quo* en una muestra más de conservadurismo.

Así, a mi juicio, el problema que debemos abordar en el inmediato futuro no es la defensa de una particular técnica jurídica sino cómo deben afrontarse las necesidades de carácter general teniendo en cuenta los nuevos escenarios en que debe producirse dicha defensa. El nuevo escenario globalizado tiene caracteres novedosos. Y entre dichas novedades se encuentra que la correspondencia entre necesidades de la población y actividades deficitarias ya no es axiomática. Así, por ejemplo, el servicio de correos, los transportes, la energía, etc., lejos de ser actividades deficitarias en la actualidad se han convertido en actividades económicas extraordinariamente rentables, pese a que algunas de ellas exijan inversiones muy cuantiosas. El marco en que se produce la transformación es el de las economías muy desarrolladas⁴⁴.

En este contexto son notables *las deficiencias de los instrumentos jurídicos* para abordar las nuevas realidades. El servicio público ha sido una técnica óptima para afrontar necesidades sociales y ha resultado ser de gran utilidad hasta el punto de traspasar los niveles académicos y convertirse en patrimonio de la ciudadanía. Es en el sentido que atribuye la ciudadanía al servicio público en el que todavía puede te-

⁴³ Ver en esta línea las observaciones de R. COOK, «La socialdemocracia en una era global», en *El País*, de 15 de marzo de 2001, pág. 13, alejadas de la frustrada y frustrante ideología de la «tercera vía» de BLAIR-GIDDENS.

⁴⁴ Vid. el interesante trabajo de J. FABRA UTRAY, *¿Liberalización o regulación? Un mercado para la electricidad*, M. Pons, Madrid, 2003.

ner vigencia, esto es en el sentido de excelencia, de satisfacción de necesidades sociales. El servicio público se ha transformado pero no es suficiente para abordar los retos que afrontamos. No podemos sacralizar una técnica jurídica en sí misma (el servicio público), pero sí la relevancia que los ciudadanos le atribuyen cuando se refieren a la misma. Y, sin duda, las mayores deficiencias se encuentran en el obsoleto sistema de garantías que el ordenamiento ofrece a los ciudadanos-consumidores. Nuestro sistema jurídico garantizador sigue anclado en el siglo XIX.

Los ciudadanos siguen prefiriendo que los poderes públicos satisfagan necesidades sociales que, resulta evidente, el mercado o no puede satisfacerlas, o lo hace de modo ineficiente, véase como ejemplo paradigmático de nuestros días la vivienda.

Los nuevos retos de nuestras sociedades desarrolladas deben ser abordados desde la Unión Europea. En el mercado interior los gobiernos de los Estados miembros carecen de las competencias adecuadas por sí solos, aunque en algunas ocasiones no sean plenamente conscientes de esta circunstancia. En el caso español la descentralización hacia abajo (a las Comunidades Autónomas) y hacia arriba (a la Unión Europea) ha mermado las competencias de las Instituciones Centrales del Estado cuya relevancia se centra en sus competencias fiscales, en la política de seguridad, en la política exterior (aunque incluso dichas competencias estén afectadas por competencias de la Unión Europea), y en su participación en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Pero la complejidad organizativa que arroja agregar a la complejidad interna de los Estados de la Unión la complejidad de la Unión es una garantía para evitar el avance de la globalización desenfrenada que predicán los liberalconservadores. La globalización de la economía exige más que nunca unos poderes públicos vigilantes, con amplias facultades para enfrentar e impedir que los movimientos de los grandes operadores produzcan efectos desastrosos sobre las economías de las sociedades occidentales y sus ciudadanos. Y la Unión Europea debe convertirse en el gran instrumento garantizador, junto a las autoridades centrales, regionales y locales de los Estados miembros. Cuanto mayor tejido organizativo político y social concorra en nuestras sociedades más difícil será que las grandes multinacionales puedan conseguir sus propósitos desvertebradores de nuestras sociedades, o lo que es lo mismo la retirada del Estado de la sociedad.