Z-466

Leviatán

REVISTA DE HECHOS E IDEAS

Invierno 1998 74 II Epoca

ESTADO DE BIENESTAR Y REFORMA ADMINISTRATIVA

LA IZQUIERDA Y EL ESTADO DE BIENESTAR
José Borrell

¿LIBERALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO?
Tomás de la Quadra

RETOS ACTUALES DE LA GESTION PUBLICA
Joan Subirats

SOLIDARIDAD Y FINANCIACION AUTONOMICA
Francisco Peña

DESCENTRALIZACION AUTONOMICA
Luis Ortega

SERVICIOS PUBLICOS Y UNION EUROPEA
Elisenda Malaret

CONVERGENCIA Y GASTO PUBLICO
E. Martínez Robles

ESTADO DE BIENESTAR Y COMPETENCIAS LOCALES
Javier Losada

Ministerio de Cultura 2011

EDITORIAL
PABLO IGLESIAS

EL CONCEPTO DE IGUALDAD

Amelia Valcárcel (Comp.)

C. Amorós, P. Ballarín, V. Camps, S. Giner, F. Laporta, R.M. Rodríguez Magda, A. Ruiz Miguel, M. Threlfall, R. Vargas-Machuca

222 págs. 2.190 ptas. (IVA)

¿Por qué el concepto de igualdad? Porque dentro de las ideas legadas por la tradición de la modernidad y la Ilustración, con las cuales nos encontramos inevitablemente tanto en el discurso político como en el moral, la idea de igualdad ha demostrado ser la más difícil. Sus límites no son precisos, su presentación resulta siempre polémica, su instrumentación política produce demasiado a menudo dislates prácticos. Y, sin embargo, la idea de igualdad es el motor y el fundamento de las sociedades democráticas actuales.
Desde un enfoque interdisciplinar, una serie de especialistas de todos los campos implicados (sociólogos, filósofos, juristas, politólogos) abordan, cada uno desde su perspectiva, preferencias investigadoras y sesgo propio, el tema del rendimiento actual del concepto de igualdad y sus problemas, para hacernos todos cargo de su complejidad y, sin evitarla, encontrar sus vías de progreso.

Pedidos:
Monte Esquinza, 30, 2º dcha.
Telfs.: 310 46 96 y 310 47 98

Forma de pago: talón bancario o giro postal

Ministerio de Cultura 2011

Leviatán

Revista de hechos e ideas

Ministerio de Cultura 2011

Leviatán

Revista de hechos e ideas

Fundada en 1934 por Luis Araquistain
Editada por la Fundación Pablo Iglesias.

Directora: Amelia Valcárcel

Coordinador: Manuel Ortuño Armas

Comité de Redacción:
Carmen Alborch
Andrés de Blas
Victoria Camps
Cipriá Ciscar
Salvador Clotas
Matilde Fernández
Mª Teresa Fernández de la Vega
Antonio G. Santesmases
Joaquín Leguina
Carmen Martínez Ten
Emilio Muñoz
Julio Rodríguez
Ludolfo Paramio
M. Reyes Mate
Alfonso Ruiz-Miguel
Miguel Satrústegui
Ramón Vargas-Machuca

Comité de Dirección:
Pedro Altares
Joaquín Arango
Carlota Bustelo
J. María Castellet
Elías Díaz
M. A. Fernández Ordóñez
X. Rubert de Ventós
F. Fernández Santos
Salvador Giner
Enrique Gomáriz
J. A. González Casanova
E. Haro Tecglen
Francisco Laporta
Marta Mata
J. Martínez Reverte

Secretaria de Redacción: Mary Carbone

Las ideas vertidas en cada artículo son responsabilidad de sus autores. LEVIATAN no se identifica necesariamente con sus contenidos. LEVIATAN no se compromete a devolver los artículos que no hayan sido solicitados, ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

Redacción y Administración: Monte Esquinza, 30 - 28010 Madrid.
Tel.: 310 43 13 - Fax: 319 45 85 - e-mail: fpi@ctasa.es
D. Legal: SE. 446-1978. I.S.S.N. 0210-6337.

Distribución:
En España: Siglo XXI; Tel.: 759 49 18, Madrid.
En Argentina: Prometeo Libros; Tel.: 953 11 65, Buenos Aires.
En Colombia: Siglo del Hombre Editores Ltd.; Tel.: 281 39 05, Santa Fé de Bogotá.
En Chile: Editorial Contrapunto; Tel.: 223 30 08, Santiago de Chile.
En México: Librerías Gandhi; Tel.: 661 10 41, México D.F.
En Venezuela: Distribuidora Norai; Tel.: 71 56 76, Caracas.

Realización Gráfica: Carácter, S. A. - C/. Cristóbal Bordiú, 35 - 28010 Madrid.

Esta revista es miembro de ARCE (Asociación de Revistas Culturales Españolas)

LEVIATAN, está en el índice IBSS (International Bibliography of the Social Sciences) de la London School of Economics

Ministerio de Cultura 2011

I N D I C E

Introducción, *José Borrell* 7
La izquierda y los retos actuales de la gestión pública, *Joan Subirats* 11
Las alternativas de descentralización autonómica, *Luis Ortega* 29
Convergencia y limitación del gasto público, *Enrique Martínez Robles* 45
El servicio universal en un marco de liberalización, *Tomás de la Quadra Salcedo* 63
Solidaridad interterritorial y financiación autonómica, *Francisco Peña* 75
Servicios públicos y Unión Europea, *Elisenda Malaret* 95
Estado de bienestar y competencias locales, *Javier Losada de Azpiazu* 107

LIBROS 121
Rafael Díaz-Salazar *(Santiago Sánchez Torrado)*; Josep María Colomer *(Marian Acha)*

Ministerio de Cultura 2011

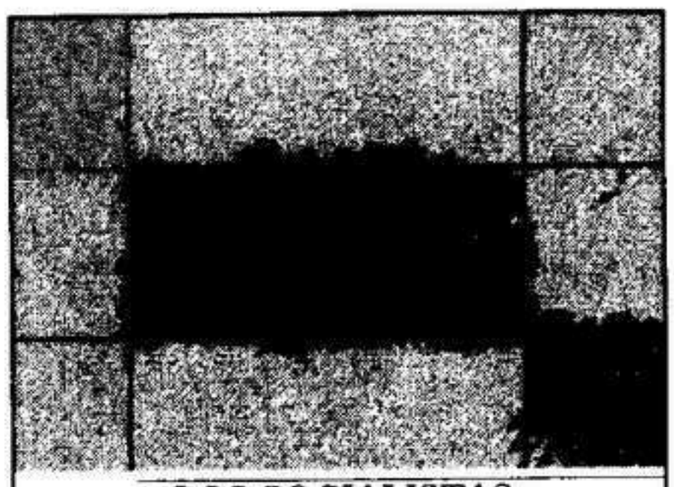
Ministerio de Cultura 2011

PRESENTACION

El proceso de convergencia económica de los Estados miembros de la Unión Europea ha suspueto el establecimiento de unos determinados indicadores, entre los que se encuentran limitaciones al endeudamiento y al déficit público. La consecuencia inmediata de este proceso consiste en la limitación del gasto público disponible para la realización de políticas. La respuesta neoliberal estriba lisa y llanamente en eliminar áreas enteras del sector público y en suprimir prestaciones públicas. La respuesta socialdemócrata supuso un intento de racionalización de la gestión pública. Sin embargo este proceso de racionalización no ha sido culminado en lo que se refiere a la reforma administrativa. Por ello, en la medida en que no es previsible un descenso de las demandas sociales, las Administraciones públicas deben hacer frente a las nuevas demandas con los mismos recursos públicos disponibles. El objeto del seminario celebrado en la Fundación Pablo Iglesias y del que aquí publicamos las ponencias consistió en analizar los procesos de reforma en la gestión administrativa para optimizar los recursos disponibles tanto en su dimensión funcional como en relación a las distintas soluciones de organización territorial.

Ministerio de Cultura 2011

EDITORIAL
PABLO IGLESIAS



LOS SOCIALISTAS Y LA CONSTITUCION
Luis Ortega (comp.).

Prólogo de Alfonso Guerra.

208 págs. 2.900 ptas. (IVA)

En 1998 se han cumplido veinte años desde la aprobación de la Consitución española en diciembre de 1978, con lo que se consolida un periodo inigualable en la corta historia democrática de España. La etapa constituyente, que hoy aparece como uniforme y sin sobresaltos, no fue sin embargo tan fácil. Los socialistas participaron en el debate como valedores de la libertad y de la democracia, y sus aportaciones a cuestiones como el Estado social y democrático de derecho, la concepción de nación y de autonomía regional, la educación o la participación ciudadana reflejan una opción decidida en la transformación profunda del país.
El presente volumen, que recopila las intervenciones de los diputados y senadores socialistas en el curso del debate de elaboración de la Constitución, permite al lector conocer y analizar cuáles fueron las tesis y propuestas que el Partido Socialista Obrero Español mantuvo durante la redacción del texto constitucional. Quizá el mayor éxito de estas aportaciones es que ya forman parte de la cultura política de la inmensa mayoría de los españoles.

Pedidos:
Monte Esquinza, 30 2.° dcha.
Tels.: 913 104 696 y 913 104 798 - Fax: 913 194 585

Forma de pago: talón bancario
o giro postal
e-mail: fpi@ctasa.es

Ministerio de Cultura 2011

INTRODUCCION

José BORRELL

La reflexión acometida por la Fundación Pablo Iglesias sobre Estado de Bienestar y Reforma Administrativa, en la que tuve el honor de participar, resulta particularmente oportuna en estos momentos de análisis de los grandes desafíos a los que se enfrentan nuestra sociedad y nuestro país, y en la que los socialistas hemos asumido el compromiso de trazar un nuevo camino.

Vivimos un gran cambio que está rompiendo la cohesión social de los países desarrollados, que no saben adaptarse a la nueva situación de la globalización de los mercados y la reestructuración a escala mundial de las actividades productivas. Pero los países que incrementen su competitividad, en el futuro serán los que den a sus ciudadanos seguridad y cohesión social para afrontar los cambios. El Estado de bienestar es funcional y coherente con la orientación económica que proponemos para España. Estamos convencidos de que no podemos entrar en el siglo XXI «marcha atrás», volviendo a salarios bajos y a la eliminación de los gastos sociales.

Para la nueva época necesitamos en España políticas que, manteniendo el adecuado control del déficit público, mejoren la

Ministerio de Cultura 2011

eficacia del sistema de protección social de la salud, la educación y los servicios sociales. La separación del sector público y privado, tanto en sanidad como en educación, no favorece ni a las cases populares ni a las clases medias ni a la cohesión social. Lo que necesitamos es una síntesis de los mejores elementos de ambos sistemas en un sistema universal y de financiación pública.

El peor error que podría cometer la izquierda en estos momentos es dormirse o caer en la nostalgia o, aún peor, en el fundamentalismo. Quien piense que puede formular un proyecto de izquierda en contra o prescindiendo de la Unión Europea, se equivoca. Quien piense que un proyecto mayoritario de izquierda se puede construir a partir de sumar reivindicaciones concretas o parciales por importantes que sean, se equivoca. Porque la izquierda quiere transformar la sociedad, y para transformar la sociedad hay que vertebrar proyectos capaces de movilizar amplias mayorías sociales. Y, en un mundo cada vez más complejo, con sociedades crecientemente fragmentadas, eso requiere solidez en los valores, rigor en los proyectos y flexibilidad en las organizaciones.

Así, para la izquierda, la posibilidad material de acceder a los bienes y servicios que caracterizan la condición de ciudadano es un presupuesto necesario para que todos los ciudadanos puedan ejercer efectivamente las libertades políticas y civiles, que son los elementos básicos de una sociedad democrática. De este modo se configura un espacio de derechos sociales y económicos, dirigido a garantizar el acceso de toda persona a la condición de ciudadano.

El funcionamiento del mercado da lugar a una distribución de los bienes y servicios que no es suficientemente equitativa desde el punto de vista social. Mediante las prestaciones sociales, el Estado debe compensar los desequilibrios de renta generados por la actividad económica, redistribuyendo recursos hacia los sectores más desfavorecidos, para garantizar su acceso a los medios materiales que hacen posible vivir la vida de un ser civilizado.

Además de la función compensadora de los resultados del mercado, el sector público tiene la posibilidad, y el deber, de estimular la igualdad de oportunidades de los individuos. La provisión universal de niveles elevados de bienes públicos como son, entre otros, la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios culturales, o las infraestructuras de movilidad, contribuye a reducir las desigualdades de origen social o territorial. La provisión universal de los bienes públicos estimula el potencial de

Ministerio de Cultura 2011

desarrollo personal, y aumenta así las posibilidades de que los beneficios del progreso se extiendan entre la gran mayoría de la población.

El Estado de bienestar es la forma institucional con la que las sociedades avanzadas han desarrollado estos objetivos de compensación de rentas insuficientes y de estímulo de la igualdad de oportunidades, de integración social y de fortalecimiento de las libertades democráticas. Así, el Estado de bienestar es el resultado de un sistema ético edificado sobre los valores de la libertad, la igualdad y la fraternidad. Es un triunfo de las sociedades civilizadas. Por esto es una seña de identidad —y motivo de orgullo— del socialismo democrático. Pero si de verdad nos preocupamos por los demás y nos preocupamos por el futuro, tenemos la obligación de definir un modelo de sociedad en el que puedan pervivir, y con el tiempo prevalecer, nuestros valores. No existen recetas ni atajos. He hablado a menudo sobre la principal diferencia entre la derecha y la izquierda, que es, a mi juicio, el hecho de que la izquierda sabe y quiere distinguir entre derechos y mercancías. Pues bien, si esa es la diferencia, me atrevo a proponer un modelo de sociedad para la izquierda del siglo XXI. Será una sociedad de derechos, de oportunidades y de responsabilidad individual y colectiva. Las mercancías no necesitan pensar en su futuro pero los seres humanos sí.

Pero esta apasionada y coherente defensa del Estado de Bienestar nos obliga también a formular una defensa del Estado y de lo público, y a solicitar y planear su reforma para que pueda adaptarse a las nuevas necesidades que debe cubrir. Frente a los que quieren desembarazarse del Estado, nosotros vemos en él un instrumento de salvaguarda de los derechos, de la necesaria regulación de la protección social, de la justicia, de la seguridad, en definitiva, de los principios alrededor de los cuales una sociedad puede proyectarse en el futuro. La Administración, las Administraciones públicas de los diferentes niveles territoriales no pueden ser una burocracia insensible ni una fuerza de dominación, ni un lugar de tránsito desde donde se defienden intereses privados. El principio de legalidad es hoy defensa del interés general. Si en siglos pasados la ley era garantía de los privilegios de una minoría, hoy la ley, el Estado, la Administración, son la garantía de los derechos de la mayoría

Ministerio de Cultura 2011

TEMAS

para el Debate

La crisis económica

Número 50 - Enero 1999

EDITORIAL: Por una política económica expansiva.

OPINIÓN: *JOSÉ FÉLIX TEZANOS,* El pulso de la calle.
MATILDE FERNÁNDEZ, JAVIER SÁENZ COSCULLUELA Y ANTONIO GARCÍA-SANTESMASES, Ecos parlamentarios.

TRIBUNAS LIBRES: *CÁNDIDO MÉNDEZ,* Los sindicatos y las políticas de empleo.
RICARDO NÚÑEZ MUÑOZ, Chile: una encrucijada determinante.
RAFAEL SIMANCAS, Dueto.

MOVIMIENTOS SOCIALES: *ESTEBAN IBARRA,* Violencia sexista.

PERSONAS

LÍNEA DIRECTA

DEBATE: *MANUEL CASTELLS,* ¿Crisis económica global?
VICENÇ NAVARRO, La crisis financiera internacional: causas y consecuencias.
CARLOS BERZOSA, La crisis de la globalización.
JUAN TORRES LÓPEZ, Crisis económica, crisis de civilización.
JUAN LUIS MILLÁN PEREIRA, Las crisis financieras y algo más.
JUAN IGNACIO CRESPO, La crisis en Asia.
BENJAMÍN BASTIDA VILÁ, La globalización y el antiguo bloque del Este.
MARIANO AGUIRRE, **Entrevista a Emma Bonino.**

INTERNACIONAL: *TOM JAMES,* Irlanda avanza hacia la paz.

ANÁLISIS:
Análisis político: *ROBERTO DORADO,* 1998: Balance negativo.
Análisis político: *FRANCISCO FERNÁNDEZ MARUGÁN,* El PP hace la segunda incautación del patrimono del PSOE.
Análisis económico: *LUIS MARTÍNEZ NOVAL,* El Banco Central Europeo. Temores y esperanzas.
Análisis económico: *SANTOS M. RUESGA Y CIRO MURAYAMA,* El reparto del trabajo: hacia las 32 horas en cuatro días a la semana.

REPORTAJE: *CÉSAR VIDAL,* El mago de la propaganda visto por sí mismo: Los diarios de Goebbels.

LIBROS

Suscripción anual (12 números): 6.000 ptas.

Redacción y Administración:
Fuencarral, 127 - 1.º
Tel.: 91 448 73 19 - Fax: 91 448 73 39
28010 Madrid

En Internet:
http:www.funeco.alcala.es/sistema.html
http:www.funeco.alcala.es/comercial.html
E-mail: fsistema@teleline.es

Ministerio de Cultura 2011

LA IZQUIERDA Y LOS RETOS ACTUALES DE LA GESTION PUBLICA

Joan SUBIRATS

Introducción: los componentes tradicionales de la izquierda

Si quisiéramos hacer caso de Bobbio, diríamos que en el binomio igualdad-desigualdad encontramos aún el fundamento de la división entre derecha y izquierda. Esa distinción nos explica cosas, pero nos sumerge en nuevos interrogantes. ¿Qué quiere decir hoy luchar por la igualdad? Deberemos reconocer que la idea de igualdad no alcanza en la actualidad el consenso que había alcanzado hace apenas unos años. El concepto contemporáneo de igualdad se fundamenta en la creencia que las personas, como seres humanos, con independencia de su mérito, de su esfuerzo o de las condiciones naturales, tienen derecho a una satisfacción igual de sus necesidades esenciales. Eso no quiere decir eliminar las diferencias ni tampoco que se deba considerar que la idea de igualdad es de por sí «natural».

Ministerio de Cultura 2011

En la historia de la humanidad, más bien ha predominado la concepción de que la gente ocupa el lugar que tiene asignado en un orden o en una jerarquía que se conciben como naturales. La modernidad incorporó, en un binomio complicado (libertad-igualdad), la posibilidad de romper estos designios y trabajar por la igualdad desde la capacidad individual, desde la libertad. Libertad quería decir la posibilidad que se abría a cada individuo de trabajar a fin de reducir las desigualdades, para salir del rígido esquema de estructuración estamental característico de la premodernidad.

La izquierda fue surgiendo, precisamente, claramente vinculada a los movimientos antiabsolutistas y liberales, en los que fue desarrollando una cierta reacción ante un nuevo estado de cosas en el que si bien se proclamaban derechos y libertades, su realización práctica era mucho más dudosa. Los *diggers* y*levellers* de la revolución inglesa del XVII, o los «iguales» de Babeuf en la Francia revolucionaria del XVIII son un ejemplo de ello. No es pues extraño que las raíces históricas de los movimientos de izquierda más importantes a lo largo de los siglos XIX y XX fueran fuertemente influidas tanto por los principios de la Ilustración como por una tradicional desconfianza o recelo frente a las instituciones liberales.

La constatación del peso que ha tenido la tradición ilustrada en el pensamiento de izquierdas, es lo que nos permite entender las raíces de la creencia de que es posible cambiar la sociedad desde un diseño racional fuertemente estructurado, surgido de la mente privilegiada de los que saben lo que conviene al pueblo. De esta manera, el culto a la razón, el culto al progreso, lo justificaría todo. Así, se tiende a desconfiar de la libre interacción social, o de los mecanismos de intercambio mercantil, y se apuesta por estrategias más planificadas y dirigistas de organización social.

Desde el mencionado recelo ante la denominada democracia formal, surge un notable equívoco sobre los sacrificios de libertad que conviene aceptar o tolerar a fin de conseguir alcanzar la «verdadera» democracia. Los movimientos de izquierda lucharon por la democratización del Estado liberal. Lucharon por la extensión del sufragio. Lucharon por el aumento y la profundización de los derechos civiles. Y presionaron con éxito por la incorporación a las declaraciones de los derechos y libertades de un conjunto de derechos sociales y económicos que llenasen de contenido una libertad y una igualdad formalmente proclamadas pero realmente vulneradas. Pero, lo cierto es que a lo largo de decenios, con los matices que sea necesa-

Ministerio de Cultura 2011

rio hacer en una explicación como esta forzosamente simplificadora, la izquierda fue manteniendo fuertes equívocos sobre su grado real de adhesión estratégica a los principios liberal-democráticos.

A partir de consideraciones como las realizadas, será quizás más comprensible el tipo predominante de organización política que ha caracterizado la parte más significativa de la izquierda en estos últimos cien años. El partido se convertía en la encarnación de la racionalidad absoluta desde la que todo podía justificarse. El partido era el intelectual orgánico colectivo que sabía qué convenía hacer y cuándo y cómo convenía hacerlo. El partido era quién tenía la misión de «convencer» a la sociedad de lo que le convenía. Fuera a través del proselitismo y de la persuasión, fuera a través de la educación forzosa si así se consideraba necesario. El camino era la conquista del poder, para desde «arriba» conseguir transformar la sociedad. Las instituciones democráticas y la participación electoral eran sólo una de las alternativas de acceso al poder, pero no agotaban las posibilidades tácticas del movimiento. Ilustración, jacobinismo, blanquismo, hegelianismo, son componentes diferentes que van conformando el combinado idelógico que nutre a la izquierda más potente de primeros de siglo.

La revolución rusa, las dos grandes guerras, cambiaron muchas cosas en la configuración ideológica de las izquierdas europeas, pero, aun a riesgo de simplificar, diríamos que en el grueso del movimiento socialista y comunista se mantuvieron ciertos patrones mentales comunes a lo largo de gran parte de este siglo. Esta especie de despotismo ilustrado implícito, esta tendencia a confundir sociedad e individuos que la componen con movimientos sociales (o partidos), o esta tendencia a vincular el proceso de transformación social a aquello que se pueda hacer desde el poder, son algunos de los elementos que atraviesan el *continuum* de la izquierda organizada europea hasta finales de los ochenta.

La caída del Muro en 1989 es sólo el episodio final del derrumbe de la concepción más extrema y antiliberal de la tradición que describimos. Pero también la visión más incardinada en los principios demoliberales, y que en buena parte ha liderado el consenso socialdemócrata (y democristiano) que ha construido las estructuras de bienestar en la Europa de la posguerra, ha entrado en crisis. La construcción y desarrollo del Estado de bienestar ha tenido ventajas evidentes: cohesión social, reducción de las desigualdades, mejora general de la calidad de vida, etcétera. Probablemente hemos de atribuir a la iz-

Ministerio de Cultura 2011

quierda en su conjunto buena parte del protagonismo en la conquista de un *welfare* que puede ser considerado, junto con la consolidación de las libertades fundamentales, la característica más significativa del avance de la civilización en Occidente. Pero el *welfare* ha generado asimismo algunas consecuencias no tan positivas, o como mínimo no previstas, y que podemos atribuir tanto a los grandes cambios de todo tipo de este final de siglo, como a ciertas concepciones de la izquierda tradicional sobre las relaciones Estado-sociedad.

Esta visión de que la responsabilidad de todo lo que pasa es de los poderes públicos o debería serlo, ha provocado al mismo tiempo tanto un grado de intervencionismo probablemente injustificable en ciertos casos como una tendencia peligrosa al desarme civil, o por decirlo de otra manera, una creciente desresponsabilización social. Si «ellos» son los que saben lo que nos conviene, que lo hagan. No hemos de esperar entender lo que sucede «allá dentro», «nosotros» simplemente pedimos y se nos da. De esta forma, la política se ha ido aislando de la sociedad. Se ha profesionalizado y tecnificado, se ha ido haciendo extraña, y como corolario se ha ido «librando» de los ciudadanos. La potencia de los medios de comunicación ha acabado por llevar esta forma de hacer política, cada vez más próxima a un ritual representativo y una ficción ideológica, hacia algo de lo que dependemos pero que no comprendemos ni controlamos: un espectáculo más.

Por otro lado, la izquierda tradicional no se ha sentido nunca cómoda en la problemática nación-Estado-internacionalismo. El modelo liberal, que sirvió primero de elemento unificador contra el absolutismo, y que después sirvió de marco de refugio para el desarrollo del movimiento popular, incorporaba un modelo de nación jacobino, entendido como el único modelo capaz de asegurar un mercado y un Estado unificados ante la fragmentación clerical y ruralista del Antiguo Régimen. La izquierda llega pues a posiciones centralistas, tanto desde la perspectiva de alternativa liberal, como desde la posición racionalista e ilustrada antes mencionada. El problema es que este Estado es rápidamente hegemonizado por las fuerzas conservadoras, y la izquierda ha de refugiarse en el internacionalismo (que acaba demostrando sus debilidades en la votación de los créditos de guerra en los inicios de siglo) o en una alternativa centralista regeneracionista. La construcción del Estado de bienestar ha apuntalado las ideas del centralismo de izquierdas, al conectar las viejas tradiciones reformadoras de tipo jerárquico con la voluntad homogenéamente igualadora de las políticas sociales (de hecho hay quien considera que si bien las políticas de bienestar impulsadas después de la segunda gran

Ministerio de Cultura 2011

guerra resultaban coherentes con las necesidades objetivas de contar con un Estado homogéneo y con una capacidad mínima de compra, hoy, desde posiciones económicamente influyentes y dominantes, se podría perfectamente prescindir de estas políticas al disponer ya de un mercado global y homogéneamente accesible).

Problemas de adecuación

Este conjunto de concepciones que de forma harto simplificada hemos aquí resumido, ha ido conformando el pensamiento de izquierdas a lo largo de muchos decenios. Y sobre todo en los últimos cuarenta años se ha tendido a identificar izquierda con la defensa del intervencionismo creciente de los poderes públicos y de su capacidad de gasto, y, por tanto, también con una cierta desconfianza en relación a la iniciativa individual y colectiva. Sobre todo cuando esta iniciativa no estaba estrechamente ligada o subordinada a la intervención pública, la única que asegura la defensa de unos supuestos intereses generales que eran interpretados y protagonizados por el partido o los partidos correspondientes.

Los cambios tecnológicos y la mundialización económica, con lo que significan de superación de fronteras y de límites institucionales, y con lo que suponen de reforzamiento de las capacidades individuales y colectivas fuera del marco de las instituciones tradicionales, junto con la obsolescencia del modelo de planificación central, han comportado un fuerte impacto en las convicciones más tradicionales de la izquierda. La izquierda se ha ido identificando con el «problema social» generado por la revolución industrial y la economía de mercado. Los trabajadores eran los portadores de una modernidad superior, que sería capaz de gestionar tanto un nuevo desarrollo de las fuerzas productivas, como un nuevo gran desarrollo humano y social, mientras que sindicatos y partidos se constituían en los delegados sociales de estos trabajadores de fábrica. En esta nueva modernidad, se aboliría la división capitalista del trabajo tanto en sus aspectos sociales (propiedad privada, mercado, explotación) como en sus aspectos productivos, gestionando las fuerzas productivas colectivizadas mediante un plan explícito y formalizado. Es cierto que esta concepción maximalista de buena parte de la izquierda a lo largo de muchos decenios ha ido dejando ver sus debilidades y sus fracasos en los últimos tiempos, y se ha ido constatando que sin mercado y propiedad privada resulta difícil funcionar, y que la planificación centralizada no es superior a la economía de mercado ni desde el punto de vista económico, ni tan

Ministerio de Cultura 2011

sólo desde el punto de vista ético-político. A estos factores, que ponen en crisis las concepciones centrales de la izquierda y el protagonismo histórico de la clase obrera en su proceso de liberación, ya que las contradicciones se multiplican, como se multiplican los agentes de transformación posibles, deberemos añadir los fuertes impactos de los últimos y trascendentales cambios que hacen pensar en el final de un ciclo, el final del ciclo socialdemócrata.

Las sociedades avanzadas de este final de siglo se caracterizan por la gran transformación productiva en un marco en el que las grandes plantas industriales desaparecen en medio de fenómenos de *out-sourcing* (deslocalización y diversificación territorial de partes del proceso productivo). Se puede ganar dinero sin necesidad de concentrar trabajadores. La aplicación de nuevas tecnologías permite incluso saltarse etapas enteras de un hipotético proceso de desarrollo consideradas como inevitables hace tan sólo unos años. Puede llegar a pasar, o ya está pasando, que en países en los que el desarrollo económico y productivo «salte» la etapa taylorista-fordista, el hasta ahora considerado natural surgimiento de la izquierda ligado a esta particular fase de evolución del sistema productivo no tenga por qué darse. En esta línea, pierde asimsimo valor el territorio, y su característica vinculación al poder. Se puede producir en alta mar, en aguas internacionales, o si hablamos de control del Estado en un territorio, la difusión de los instrumentos de comunicación informática permite superar fácilmente las constricciones normativas de un país determinado. Por ejemplo, el libro del médico de Miterrand vió prohibida su difusión por el juez, pero al día siguiente el libro se podía leer tranquilamente en una página *web* cualquiera de la red; o la reciente difusión vía Internet de las encuestas electorales en Francia en un periodo en el que la ley prohíbe su difusión por cualquier medio. Y pierde sentido, sobre todo, la vieja lógica representativa en la que decisiones y territorio parecían indisolublemente unidos. Así, desde un punto de vista más estrictamente político, se plantean problemas de gobernabilidad y de atribución de responsabilidades.

Crecen los espacios de autonomía de los colectivos y de los individuos. Las decisiones se diversifican y se cruzan, creciendo la complejidad y la divergencia. Para «dirigir» el conjunto resultante, los mecanismos tradicionales de «decisión-mando-control» resultan del todo insuficientes. Decía hace poco el catedrático de Derecho constitucional, recientemente primer ministro en Italia, Giuliano Amato, que un gobierno por muy eficientemente que hiciera funcionar su aparato de gobierno, llegaría como máximo a «gobernar» un 20% de los asuntos del

Ministerio de Cultura 2011

país: se puede aspirar a dirigir más o menos efectivamente a treinta mil trabajadores encerrándolos en una fábrica, pero distribuidos de forma difusa, el sistema de gobierno ha de cambiar muy notablemente. Las interdependencias aumentan, y cada vez más se necesita más autogobierno, una mayor asunción compartida de responsabilidades para evitar que la fragmentación resulte excesiva.

Podríamos decir, por tanto, que las variables más significativas que fueron constituyendo año tras año los estilos de hacer política de las izquierdas, han ido cambiando. Y, sobre todo, en los últimos años lo han hecho de forma tan significativa, cuantitativamente como cualitativamente, que obligan a replantearse fuertemente las señas de identidad de eso que denominamos izquierda y que como concepto aún pervive en la batalla política diaria.

Recomposición de las izquierdas

El debate sobre la igualdad

El mensaje de Bobbio con el que abríamos estas reflexiones continúa siendo válido. Pero la lucha por la igualdad ha de cambiar hoy como ha ido cambiando a lo largo de los años. En los siglos XVII y XVIII la «izquierda» de entonces luchaba por conseguir la igualdad ante la ley. A mediados del XIX e inicios del XX, exigía participar como iguales en la formación de la voluntad estatal. A lo largo de este siglo se ha mantenido la idea de que no existía libertad real sin unos mínimos vitales garantizados.

Así, en los últimos años, se han utilizado tres instrumentos básicos para favorecer un nuevo equilibrio social. Por una parte, se han utilizado sistemas impositivos progresivos que extraen renta de los sectores económicamente más favorecidos. Por otra parte, se ha construido un sistema complejo de transferencias hacia los sectores de población de rentas más bajas. Y, finalmente, se ha creado una red de servicios públicos, también de carácter progresivo, que amplía el bienestar de esos mismos sectores de población. Este conjunto de medidas nos ha conducido a la situación actual. El problema es que, últimamente, han crecido las dudas sobre si los efectos redistributivos y equilibradores que se perseguían con todo ello se han producido realmente o no. ¿Se ha reducido realmente la desigualdad en la distribución de la renta? Y, por otro lado, ¿no está siendo un *handicap* para el desarrollo de un país el seguir o mantener estas políticas de igualdad?

Ministerio de Cultura 2011

En buena lógica, podríamos esperar que frente a estos interrogantes, las conocidas posiciones de derecha e izquierda se mantuvieran sin fisuras. Desde la derecha se objetaría que estas políticas no han alcanzado los objetivos perseguidos, ya que las bases de la desigualdad son más naturales que sociales. Y desde la derecha se añadiría también que este tipo de políticas son cada día más difíciles de defender en un entorno de economía global y muy competitiva. Desde la izquierda, en cambio, la respuesta debería ser la contraria. La distancia social se ha reducido y, por otro lado, no es posible establecer un *trade-off* negativo entre protección social y crecimiento económico.

La realidad nos dice que las políticas aplicadas en cada país explican muchas cosas. Así, en Estados Unidos o en Gran Bretaña las desigualdades han aumentado, y eso parece coherente con estrategias tendentes a frenar el intervencionismo estatal. Pero la cosa no acaba de cuadrar en Japón, un país con relativamente escasas desigualdades sociales, a pesar de tener porcentajes de gasto público similares a los de Estados Unidos o claramente más bajos que los de Gran Bretaña. En este caso parece que la explicación la tendríamos en las estructuras sociales y familiares de ese país, y en su capacidad de protección independiente de los fondos públicos, más que en el análisis de las políticas aplicadas desde el gobierno.

Por otra parte, cada sociedad ha ido consolidando una manera particular de entender las creencias, los ideales, las normas o las tradiciones de su vida política. Desde este punto de vista, es interesante constatar como en países como Estados Unidos la proposición que dice que es el gobierno quién, sobre todo, ha de pelear para reducir las desigualdades sociales, sólo recibe el apoyo de un 29% de la población, mientras que la misma proposición en Gran Bretaña o en Alemania obtiene el 60% o el 70% de adhesión, llegando en Italia o Austria a un 80% (*The Economist,* 5-XI-94). Aquí el binomio derecha-izquierda tampoco lo explica todo. Son más bien las tradiciones culturales de autorganización social, las tradiciones religiosas, etcétera, las que probablemente influyen más en el momento de valorar positiva o negativamente el papel del Estado.

Pero al margen del debate sobre el nivel de intervencionismo del Estado, se discute también si desde el punto de vista de favorecer la competitividad de un país conviene luchar por conseguir una mayor igualdad. Desde una visión estrictamente eficientista, puede considerarse un riesgo para la mejora del desarrollo el hecho de destinar recursos a paliar las diferencias,

Ministerio de Cultura 2011

pero cada vez hay más expertos que consideran que precisamente son las diferencias las que pueden poner en peligro el crecimiento sostenible.

Por otro lado, parece evidente que ciertas políticas, como las que propugnan mejorar el acceso a un buen sistema educativo para todos, consiguen al mismo tiempo hacer prosperar la igualdad e impulsar el crecimiento económico. Sobre todo en momentos en que los cambios tecnológicos y la competición incrementan la distancia entre los trabajadores mejor preparados y los que poseen unas habilidades obsoletas o muy poco adecuadas. Ciertamente, los profundos cambios que se han producido en las formas productivas, los cambios en la localización industrial, la obsolescencia de ciertos procesos y productos, han hecho crecer el número de «perdedores» o de «damnificados» en los países más desarrollados. La tensión social aumentará, y cada vez será más urgente encontrar mecanismos que consigan distribuir de manera más amplia los beneficios de una mejor eficiencia económica.

Si a este panorama que acabamos de describir añadimos la situación de los países menos desarrollados, con sus especiales condiciones de dependencia, entenderemos por qué se habla de que se está gestando una auténtica «bomba social», que cuestiona permanentemente la viabilidad del modelo de crecimiento económico que es hoy predominante. Por una parte, se constata una tendencia a la baja estructural de las materias primas, hasta el punto de que en uno de los últimos informes del Fondo Monetario Internacional se aconsejaba «resignación» a los países productores. En muchos de los países de América Latina se observa la ruptura de los vínculos de la estructura familiar, que durante muchos siglos se había conseguido mantener, estructurándose como una verdadera red de protección social. La polarización social aumenta, a pesar de que los planes de ajuste económico puedan considerarse satisfactorios en muchos países del área. Todo hace pensar a muchos de los observadores del momento social en América Latina que sin un concepto mundial de «crecimiento económico compartido» que tenga como objetivo evitar el peligroso binomio «más riqueza a cambio de más polarización», la situación desembocará, en relativamente poco tiempo, en tensiones insostenibles.

También en el ámbito mediombiental se plantean fuertes interrogantes sobre cómo establecer medidas de protección que aseguren el desarrollo sostenible, cuando las condiciones de desigualdad entre países son bien evidentes. Holanda o Singapur trasladan su producción de carne de cerdo fuera de sus

Ministerio de Cultura 2011

fronteras para evitar el fuerte componente tóxico de sus residuos. La igualdad de condiciones entre generaciones nos obligaría a mantener ciertas restricciones en nuestro desarrollo, pero las futuras generaciones no están hoy presentes en los mecanismos de decisión que utilizamos. ¿Podemos legítimamente obligar a países en vías de desarrollo a que ajusten su crecimiento a las restricciones ecológicas cuando nuestros países no lo han hecho en su momento? Quizás la complejidad de la situación exige encontrar mecanismos de compensación, como los iniciados por Noruega al «comprar» los derechos de uso de una parte de la selva tropical de Costa Rica, para evitar su explotación y contribuir así a políticas de equilibrio ecológico global.

El debate sobre la gestión

Encontramos pues, nuevas y más complejas exigencias de igualdad. Estos nuevos impulsos nos llevan a considerar que la tensión igualdad-desigualdad continuará formando parte de nuestro panorama ideológico y político. No obstante, no podemos seguir creyendo que ello ha de comportar una mera continuidad en las formas de intervención de los poderes públicos frente a los problemas sociales planteados. Las necesidades sociales se presentan hoy de manera mucho más heterodoxa que antes. Los poderes públicos, si bien han universalizado sus prestaciones, deberán ahora conseguir diferenciar y flexibilizar sus modalidades, si lo que quieren es no sólo ganar la batalla de la cantidad, sino también la batalla de la calidad de los servicios públicos.

La izquierda ha presentado siempre como una de sus señas de identidad la defensa a ultranza de lo público. Como ya hemos visto, detrás de esa bandera se pretendía recoger las mayores garantías posibles para las políticas y las iniciativas tendentes a evitar las desigualdades que el mercado genera, o atenuar sus efectos. En esa defensa no se hacían muchas distinciones entre ámbitos a regular, ámbitos a financiar y ámbitos en los que la gestión tenía que recaer en manos de empleados públicos. Después de años de confusión, de ofensiva neoliberal y privatizadora, pero también de creciente preocupación desde sectores de izquierda por los costes de esa defensa numantina de lo público, hoy empezamos a estar en condiciones de distinguir entre lo principal y lo accesorio en esa polémica. Y lo estamos, curiosamente, porque la sensación de que no es posible mantener simplemente el continuismo y la ampliación en las políticas sociales tradicionales, ha puesto de relieve lo relativamente accesorio de la polémica sobre las

Ministerio de Cultura 2011

nuevas formas de gestión pública, en momentos en que los interrogantes no se refieren ya al «cómo» se gestiona, sino que apuntan más arriba: «qué» debe regularse y financiarse desde el sector público, y «quién» ha de asumir esa obligación en caso de que exista.

Desde posiciones de defensa del patrimonio de las políticas sociales de estos años, hemos de aceptar que ha pasado la época del monopolio público en lo referente a la regulación, el financiamiento y la prestación de los servicios públicos. La defensa de la equidad en las prestaciones no puede implicar simplemente su pura y dura estandarización, ni que los servicios públicos se consoliden como rutinarios, despersonalizados e indiferentes. La única manera de evitar que los servicios públicos se acaben convirtiendo en periféricos, entendido aquí como sinónimo de beneficencia pública, es asegurar su diferenciación y flexibilización, sea en las formas de regulación y financiamiento, sea, sobre todo, en las formas de prestación.

La descentralización de las prestaciones, la capacidad de compartirlas con asociaciones y entidades privadas, de voluntariado o de base social, extender la participación de los usuarios-ciudadanos en los servicios o bien mercantilizar ciertas prestaciones, aun manteniéndolas bajo el control público, son diversas fórmulas y posibilidades que, con la experimentación que sea necesaria, deberíamos probar, si es que queremos mantener el máximo consenso posible en torno a lo esencial, es decir, el mantenimiento del núcleo esencial de las políticas de igualdad en este fin de siglo. Y para ello conviene asimismo ir difundiendo una filosofía de corresponsabilidad que margine situaciones de fraude o reduzca corporativismos sin sentido. Un fin de siglo que mantiene la tensión por evitar desigualdades extremas, pero que asimismo es un fin de siglo que, para los que defienden la plena singularidad de todos y cada uno de los individuos, de los ciudadanos, se presenta pletórico de fuerza.

El debate sobre la democracia representativa

¿Tiene sentido desde posiciones de izquierda seguir manteniendo las reticencias tradicionales sobre las promesas incumplidas de la democracia, criticando su visión estrictamente ritual-formalista? La izquierda no puede hoy expresar duda alguna sobre las reglas democráticas como los instrumentos fundamentales de autogobierno de una comunidad. Lo que sí conviene hacer es poner de relieve los peligros que

Ministerio de Cultura 2011

comporta la combinación de política-espectáculo y política profesionalizada. El espacio público se ha ido convirtiendo en un espacio monopolizado por los políticos. Un espacio donde reinan las reglas de los medios de comunicación de masas, que unidimensionalizan a los personajes, ya que la única cosa que acaba contando es la capacidad de cada quien de penetrar, de hacerse un sitio en la batalla mediática. Un espacio que ha sufrido y sufre un condicionamiento dramático por parte del poder económico, y de esa racionalidad (económica) que se nos presenta como omnicomprensiva. Poco a poco, la política ha ido convirtiéndose en un poder de alguna forma autoreferencial, blindado en relación al control de los ciudadanos. Como dice Flores D'Arcais, la privatización de la política (una política cada vez más sometida al doble mercado económico y televisivo) es la otra cara de la privación que ha hecho la política en relación a los ciudadanos (alejándolos del poder, y de un concepto completo de ciudadanía). Esta privación se hace cada vez más de forma «voluntaria». La manera de hacer política aleja a los ciudadanos, los hace más pasivos, y esto, en un círculo vicioso, hace más «libres» a los políticos, convirtiéndolos cada día en más arrogantes y más susceptibles de ser corrompidos. La democracia aumenta su carga de ficción, de espectáculo al que se invita a los ciudadanos de tarde en tarde (elecciones) vía campaña publicitaria, a fin de mantener las apariencias.

Se van perdiendo, pues, los nexos originales, las conexiones entre democracia representativa y representantes, sin que surjan alternativas creíbles. Pero, esta distancia comporta también una menor fiabilidad en la implementación real de las decisiones políticas de las instituciones. Las desautorizaciones populares ante decisiones tomadas sólo por «ellos» son cada vez más frecuentes. La gente tiende a desresponsabilizarse de los asuntos públicos, y esto crea numerosos problemas: la no asunción de la propiedad pública como propia, falta de sentido de culpabilidad o de autocontrol ante la defraudación fiscal o el fraude en las prestaciones sociales, falta de vergüenza al pedir soluciones públicas para problemas estrictamente privados, etcétera. ¿Cómo se puede pensar en reformar el sistema de *welfare* vía modificaciones o recortes técnicos sin rehacer el círculo derechos-deberes, poder-responsabilidad, que hoy esta visión cerrada y monopolística de la política ha ido despedazando?

La izquierda ha de buscar mecanismos para ampliar esta «democracia a tiempo parcial», contribuyendo a encontrar espacios de participación ciudadana en las decisiones colectivas que vayan más allá de la información sobre «lo que hemos pensado

Ministerio de Cultura 2011

hacer» («lo que hemos pensado que os conviene»), y sin confundir tampoco participación ciudadana con mecanismos de colaboración con los grupos de interés.

El debate sobre la forma partido

En relación a las estructuras organizativas, la recomposición de las izquierdas deberá, sin duda, comportar un replanteamiento de la forma partido tal como la hemos ido entendiendo. De hecho, estamos cada vez más en una época en la que los partidos se difuminan. En los medios de comunicación de masas no aparecen «partidos», aparecen «dirigentes de partidos» o conflictos congresuales de partidos. Se habla de la política sin partidos, pero no hemos encontrado aún mecanismos alternativos para mantener viva la expresión del pluralismo social sin los partidos. ¿Podemos continuar manteniendo la ficción de que a los partidos sólo les interesa lo que dicen sus afiliados y cargos públicos? ¿O deberíamos aceptar sin remedio que la única cosa que cuenta es lo que asegure la ampliación del impacto mediático y el hacer creer que el partido funciona sin fisuras? Si nos referimos a lo que caracterizaba tradicionalmente a los partidos de izquierda, deberíamos referirnos a un ámbito en el que se elaboran estrategias, se forman dirigentes, se articula la conexión partido-sociedad. ¿Continúa todo ello siendo verdad? La inmediatez de la acción política, la constante retransmisión en directo del debate entre partidos y del debate en el interior de los partidos no permite mantener figura alguna lejanamente parecida a la democracia interna ni tan siquiera al centralismo democrático. Los partidos se hablan y hablan con su militancia vía *media*.

Si combinamos lo que decíamos en relación a la democracia con lo que ahora manifestamos sobre la forma organizativa partido, deberíamos concluir que hemos de buscar formas como mínimo complementarias en la relación partido-sociedad. Deberíamos, para empezar, renunciar a los exclusivismos. No hay fuerza política alguna que pueda pretender ser o expresar al mismo tiempo a la izquierda socialdemócrata, a la izquierda comunista, a los nacionalistas de izquierda y a esa cuarta izquierda inquieta, transversal, difusa, y a veces refractaria (o incluso hostil) frente a las izquierdas organizadas, y sin duda muchas veces desilusionada. ¿Puede la izquierda organizada prescindir de esta especie de izquierda sumergida? Se trata, probablemente, del sector social que más decisivamente es preciso implicar en aventuras políticas que comporten una recuperación de la política, de una política «visionaria», ilusionadora.

Ministerio de Cultura 2011

¿Qué es lo que explica que esta gente se sienta de izquierdas y no se sienta hoy día atraída o ilusionada por ninguna formación política en particular? Si averiguamos algo más sobre sus características, podríamos quizás también avanzar en las dinámicas organizativas a impulsar.

En los últimos estudios de sociología electoral realizados en Italia o Suiza, se pone de relieve que la tradicional conexión trabajadores dependientes-izquierda tiene hoy día poco sentido. Si hasta hace unos años la izquierda era vista como un instrumento de mejora económica, como una garantía para alcanzar unos derechos sociales que asegurasen mínimos vitales, hoy parece que estas conexiones cambian. La mayoría de la gente ve a la izquierda más conectada a procesos de emancipación civil y cultural. Elementos como «seguridad», «trabajo», «ocupación», «coste de vida», forman parte cada vez más en el imaginario colectivo de elementos conectados con la derecha. Mientras que la izquierda se liga más estrechamente a «libertad», a «derechos civiles», a «participación», a «derecho de expresión», a «defensa del medio ambiente». Y, sobre todo entre los más jóvenes, «izquierda» es sinónimo de gente que valora la comunicación personal, las diferencias de género, las actividades culturales. Neomaterialismo de derechas, postmaterialismo de izquierdas, parecen iconos detectables en las percepciones hoy emergentes. La derecha parece garantizar más seguridad, y este es un valor nada despreciable en esta sociedad de incertidumbres en la que nos movemos: inestabilidad del mercado, difusión de fenómenos de criminalidad, crisis de los bloques y de las ideologías, flujos migratorios en ascenso. Los privilegiados tradicionales tienen miedo a perder aquello que siempre han tenido, y los que han llegado hace poco a una cierta, y quizás pasajera, seguridad, aún se muestran más intolerantes, ya que son también los más vulnerables. Ante este panorama, la derecha siempre tiene respuestas. Respuestas quizás moralmente inaceptables, por lo que suponen de cerrazón e intolerancia, pero respuestas (recordemos el «teníamos un problema, ya no lo tenemos» de Aznar en el incidente de los inmigrantes sedados, atados y repatriados).

La izquierda ha encontrado dificultades de adaptación a estos nuevos escenarios. Su fuerza igualitarista no encuentra fácil acomodo en sus estratos naturales, los trabajadores, que tienen ya algo de lo que precisaban, y que ahora, frente a las amenazas existentes, se giran hacia otros portadores de seguridad. La fuerza igualitaria de la izquierda se mueve mejor en temas como identidad, autorealización, lucha frente a las diferencias no estructurales. Se trata de una nueva izquierda surgida en plena edad de oro del *welfare*, que florece en me-

Ministerio de Cultura 2011

dio de grupos más secularizados e instruidos. No es pues extraño que la izquierda tenga hoy problemas de identidad, ya que sus bases naturales se alejan de esta tradición, buscando en la derecha orden, autoridad, intolerancia étnica, nacionalismo simple. Mientras, la izquierda mantiene un discurso que podríamos caracterizar como de más a la «contra»: desconfianza ante instituciones y fuerzas de orden, cosmopolitismo y defensa de los nacionalismos minoritarios, tolerancia étnica, en vivencias y sensibilidades que se definen, por tanto, más por estar planteadas en oposición que por estar expresadas en positivo.

De este conjunto de elementos podemos ir configurando una concepción de izquierdas que debe alejarse de los componentes más racional-integradores (clase-sindicato-partido), y más racional-planificadores (programa, conquista del poder, planificación jerárquica). Tiene que buscar su fuerza en la recuperación de los ideales comunitarios (¿parecidos quizás a aquellos calificados hace ya tiempo como utópicos?). Deberá partir de la hipótesis de que en la sociedad existen soluciones. Deberá evitar caer en los corporativismos que sin duda secularizan (fidelizan), pero que restringen la capacidad de adaptación y flexibilidad, encorsetando los márgenes de maniobra. Y tendrá que lograr recuperar para la política espacios propios, los espacios de una ciudadanía reconstruida.

Por otro lado, el conflicto parece hoy desplazarse hacia terrenos que eran considerados como prepolíticos, como el que podríamos denominar de ámbito de la legalidad, de la justicia. No es, pues, extraño que cada día oigamos hablar más de jueces enfrentados a políticos y grandes financieros. Reivindicar que se cumpla la legalidad es hoy curiosamente el arma de los que no tienen poder frente a aquellos que se saben lo suficientemente poderosos como para saltarse las reglas.

Reconstruir o reinventar la democracia representativa quiere decir trabajar para superar la distancia, las desconfianzas, los escepticismos y la «comodidad» de «dejarles hacer», pero con la condición de que tanto «ellos como nosotros haremos lo que queramos». Construir partido de izquierdas hoy seguramente quiere decir construir un partido en las fronteras de los sin partido, con los movimientos, con las asociaciones, con los grupos informales, con los individuos, en una visión de organización-red, de la que tanto se habla y que tan poco se practica. Hoy en día todo el mundo habla de la necesidad de caminar hacia organizaciones más horizontales, que permitan más contactos saltándose niveles, ya que se piensa que de esta forma se aminora el riesgo harto frecuente de que donde hay poder no hay infor-

Ministerio de Cultura 2011

mación, y donde hay información no hay poder. Pero, en política, los sistemas de organización y relación entre niveles continúan siendo sumamente arcaicos. Se envían cartas, se filtran llamadas telefónicas a emisoras de radio y televisión, etcétera. Si no rompemos estas distancias, los políticos continuarán pensando que controlan y la gente continuará sintiéndose desresponsabilizada.

La izquierda: nacionalismo e internacionalismo

Sin entrar a fondo en este tema, sí quisiera introducir algunos elementos al respecto de la relación izquierda-nacionalismo-internacionalismo. Uno de los aspectos más evidentes de la rápida evolución de los últimos años, y que ya hemos comentado aunque fuera de pasada, es la globalización económica, comunicativa y cultural que ha potenciado el gran cambio tecnológico. Por otra parte, la dimensión y la complejidad de los problemas, sus interconexiones, la dificultad en aislar unos temas de otros, unos factores de otros, está comportando una tendencia, parece que irrefrenable, a la globalización de problemas y de respuestas. Pero, a pesar de la simultaneidad de procesos económicos y sociales a escala mundial, y a pesar de muchos elementos que nos hablan de homogeneización política y cultural en el mundo, lo cierto es que aún pesan mucho las diferencias. En uno de los últimos films de Tarantino se caracteriza Europa como un espacio en el que lo que sorprende son las diferencias (aunque sólo sean las idiomáticas y de gastronomía). Lo que podría ser considerado como obsoleto o retardatario (ante la fuerza globalizadora, ante la fuerza y la dimensión de problemas que parece que sólo podrán ser abordados desde la globalidad) puede llegar a ser, de hecho, el gran valor de la construcción transestatal europea. Será en el respeto a estas diferencias desde donde se podrá construir, por mencionar temas de actualidad, con garantías de factibilidad, unas políticas de la Unión Europea que lleguen a ser sentidas y entendidas como propias por las diversas «partes» de este todo.

Las multinacionales hace tiempo que trabajan bajo el lema «pensar globalmente, actuar localmente». Desde nuestras dimensiones de análisis deberíamos invertir o completar esta idea con la frase «pensar localmente, actuar globalmente», ya que de esta forma se pone de relieve la necesidad de enraizar los discursos globalizadores en realidades locales o en realidades más revestidas de sentido, de comunidad percibida como propia. Sólo así la viabilidad de los proyectos quedará garantizada. Muchas veces desde una visión de izquierdas se nos ha-

Ministerio de Cultura 2011

bla de la obsolescencia de una excesiva atención a la realidad local o nacional frente a la dimensión de los problemas globales, y se hace asimismo referencia a la tradición del mensaje progresista, vinculada a la visión racional-vertical aquí ya comentada. Es desde arriba, dicen, desde donde será más fácil determinar problemas y proponer soluciones. Pero la desventaja es la posición de jerarquía con la que inevitablemente los sujetos de la decisión contemplan esta política. En política, como ya hemos dicho, la jerarquía cada vez servirá de menos. Sólo desde posiciones más simétricas entre los actores podremos garantizar procesos que ostenten legitimidad y que se asuman responsablemente. La recuperación de la comunidad, la recuperación de la idea de capital social o cívico, la construcción de un partido-red, pueden tener mucho más sentido y enraizarse mejor si lo hacen en una realidad en la que el binomio comunidad-organización política se presente como vínculo natural y no artificial. La solidaridad, la dimensión transnacional, encontrarán su fuerza propulsora en el enraizamiento comunitario y ciudadano en una pluralidad de realidades de articulación política que tiene hoy su gran oportunidad en el espacio europeo.

Más allá de la gestión: la política como visión

El marco de la política se ha ido estrechando. El gran conflicto ideológico de la primera mitad de este siglo o la tensión contenida de la guerra fría, han dejado paso a una omnipresente preocupación por las formas de gestión, por las alternativas de acción ante problemas que cada día parecen resistirse más a ser paliados o solventados. Pero, al mismo tiempo, ha ido desapareciendo la «visión» de la política. Parecemos más preocupados por cómo abrir la lata que por discutir si es esa la lata que hemos de abrir.

La teoría política se ha caracterizado siempre por pensar en cómo debería ser la sociedad. Precisamente porque describía a la sociedad de forma exagerada, «irreal», la visión política era un componente imprescindible de la acción diaria. Eso no quería decir desentenderse de lo que sucedía. Precisamente, su constante confrontación con la realidad, su constante acción política, requería perentoriamente una perspectiva de futuro. En estos últimos tiempos, la política ha ido disolviéndose, fragmentándose. La sociedad ha ido convirtiéndose en islitas que tienden a autoexplicarse. Y entonces, ante la pérdida de sentido general, la gerencia y la responsabilidad gerencial aparecen casi como las únicas perspectivas posibles. La ciudadanía, el ciudadano, queda entonces disuelto en sus múltiples

Ministerio de Cultura 2011

identidades, perdiendo significación general. Pero cada vez más empezamos a echar en falta esta perspectiva integradora, en la que cada individuo reúna las múltiples funciones de la persona contemporánea, y pueda por tanto ser objeto y sujeto de un nivel mayor de responsabilización. La política volvería a tener entonces una capacidad integrativa (no controladora, no jerárquica) de dirección, de estrategia social. La política volvería entonces a ser el marco de participación comunitaria de los ciudadanos.

Es en este marco en el que las izquierdas han de reencontrar sus nuevos fundamentos. Reconstruyéndose desde la aceptación que la lucha por la igualdad, por un mundo mejor, más justo y solidario, continúa teniendo sentido, a pesar de todas las transformaciones producidas.

Ministerio de Cultura 2011

LAS ALTERNATIVAS DE DESCENTRALIZACION AUTONOMICA

Luis ORTEGA

La tendencia hacia la descentralización

Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de influencia de la cultura política de los Estados Unidos de América. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de los estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado. No cabe duda de que los procesos más significativos fueron los que se produjeron en Italia y en Alemania, que, además, tenían la virtud de reflejar dos modelos distintos de descentralización, el regional y el federal.

Ministerio de Cultura 2011

Posteriormente, un país que ha caracterizado el modelo de Estado centralista, Francia, va a experimentar en los años ochenta una tendencia descentralizadora mediante la creación de los consejos regionales y una ampliación del ámbito de actuación de los entes locales.

También el Reino Unido, primero en el intento fallido de 1979, y luego en el actual proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales, ha optado por un modelo de descentralización bastante peculiar, que se completa con los acuerdos sobre el Ulster.

La propia estructura de la Unión Europea se basa sobre un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo nivel, que en este caso son los estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias (salvo en la política de la competencia) y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas.

En España, dentro de la etapa constitucional que arranca de la Constitución de Cádiz de 1812, el tema de la descentralización política ha constituido uno de los cuatro grandes asuntos que han dividido tradicionalmente a las «dos Españas», resumidas muy esquemáticamente en sus máximos polos de tensión: la primera, la España centralista, católica, monárquica y capitalista y la segunda, la España federal, laica, republicana y socialista. Es decir, el tema de la descentralización política, referida tanto al conocimiento de la autonomía municipal como al reconocimiento de la existencia de territorios con diferencias históricas, culturales y lingüísticas que se reclamaban a sí mismos como nación, ha ido ligado a los periodos históricos en los que triunfaron las revoluciones democráticas, a la implantación de la I y II Repúblicas. Señalo este aspecto porque demuestra que en España la descentralización ha sido tanto un proceso derivado del concepto mismo de democracia como del reconocimiento de los nacionalismos y porque, como veremos, sigue siendo uno de los temas importantes del desarrollo de nuestro actual Estado de las Autonomías.

En efecto, la descentralización puede contemplarse como un instrumento apto para dar cabida, dentro de un modelo de Estado unitario, a las peculiaridades históricas, políticas y culturales de determinados territorios. Supondría el reconocimiento de territorios-nación que culminaría dentro de un concepto de Estado como «nación de naciones». Pero también puede concebirse como una filosofía política orientada en la concepción de la democracia de Rousseau, como paradigma de la democracia directa, y que debería llevar el poder lo más cerca posible del

Ministerio de Cultura 2011

ciudadano para que éste pueda ejercer con la mayor plenitud sus derechos políticos. El primer concepto tendría como premisa una desigualdad de partida, el segundo tiene como consecuencia la desigualdad derivada del ejercicio de la cuota de poder dada a la asamblea más próxima al ciudadano. De igual modo, cuando reconocemos naciones dentro de un proceso de descentralización, estamos ante el reconocimiento de un hecho cultural, mientras que cuando reconocemos espacios de democracia inmediata al ciudadano estamos ante el reconocimiento de un hecho político. Si volvemos a la experiencia comunitaria, en la que no cabe poner en duda el carácter de nación de los territorios que la componen, la introducción en el Tratado de Maastricht del principio de subsidiariedad se ha basado no en una teoría de la Europa de las naciones, sino en una teoría de la Europa de los ciudadanos.

Si relacionamos estas dos aproximaciones, y teniendo como premisa el no poner en duda las realidades que originaron los movimientos nacionalistas en España, hay que recordar que tales movimientos nacionalistas en su construcción se producen sin base democrática al corresponderse con periodos donde el modelo político era el de la democracia censitaria. Para otro importante sector de esas sociedades el modelo político era de cariz bien distinto; estaba orientado al internacionalismo proletario en sus vertientes socialistas y anarquista.

Por todo ello, en España se ha sucedido históricamente una doble paradoja: de un lado, los procesos que han conducido a la democracia universal han estado ligados al reconocimiento de la pluralidad de culturas, dotándolas incluso de una expresión política propia. De otro, cuando esta democracia universal se ha expresado, el nacionalismo no ha constituido la fuerza electoral hegemónica, sino que ha tenido que convivir prácticamente al 50% con fuerzas que, aceptando e impulsando el modelo de descentralización política, no son nacionalistas. No en vano es comúnmente aceptado por quienes vivieron la caída del franquismo que la intensidad de las reivindicaciones nacionalistas estaba en parte motivada por la necesidad de superar el listón de los planteamientos de descentralización que la izquierda opositora del franquismo había asumido.

El sistema constitucional de autonomías territoriales

El sistema de autonomías territoriales que acoge la Constitución de 1978 es heredero del modelo de Estado integral de la II República que a diferencia del modelo constitucional de la I República, construía —*ex-constitutione*— un mapa federal. Dicho

Ministerio de Cultura 2011

modelo integral preveía la posibilidad de que sólo una parte del territorio se constituyese en autonomía territorial, lo cual fue motivado por el denominado «problema catalán», donde se había elaborado y refrendado por los ayuntamientos y el electorado el Estatuto de Autonomía de Nuria aún antes de la aprobación de la Constitución. Al no querer otorgarse a todas las regiones de España el mismo nivel de autonomía, se optó por no generalizar desde la Constitución dicho proceso.

El sistema autonómico de 1978 parte, así, del principio dispositivo, según el cual queda a la disposición de los distintos territorios iniciar procesos de iniciativa autonómica y incluir en sus Estatutos distintos niveles competenciales. La Constitución indica dos procesos básicos de acceso a la autonomía que tienen como consecuencia inmediata el poder incluir en los Estatutos resultantes dos techos competenciales máximos distintos.

La denominada *vía* del Artículo 143 se abre prácticamente a todas las regiones históricas de España y contiene unos requisitos de autonomía relativamente sencillos de cumplir. Pero este proceso desemboca, como es sabido, en unos Estatutos cuyo techo competencial máximo queda delimitado por el listado de competencias contenido en el Artículo 148. Sin embargo, pasados cinco años, y mediante la oportuna reforma estatutaria, que al igual que todos los Estatutos tiene que ser aprobada por ley orgánica por las Cortes Generales, estas Comunidades Autónomas podrían elevar sus techos competenciales hasta el límite constituido por las competencias reservadas al Estado en el Artículo 149.

La *vía* del Artículo 151, que tenía unos requisitos de acceso más rigurosos (entre otros, obtener en un referéndum el voto de más del 50% de los inscritos en el censo electoral en cada una de las provincias que pretendiesen constituirse en Comunidad Autónoma), daba lugar a unos Estatutos que desde el principio podrían lograr un techo competencial que tenía como único límite el contenido del mencionado Artículo 149. De estos requisitos de acceso quedaban dispensados los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía», lo que en términos concretos implicaba una referencia a Cataluña, País Vasco y Galicia. De esta forma se primaba el «factor nacionalista».

Así pues, dentro de los límites competenciales marcados por la Constitución, son los Estatutos de Autonomía los que atribuyen las competencias concretas de que gozan las Comunidades Autónomas, jugando la cláusula residual en favor del Estado, cuyo derecho se declara prevalente en caso de conflicto y supletorio del de las primeras.

Ministerio de Cultura 2011

El nivel competencial asumido en el Estatuto puede ser ampliado, por voluntad del legislador estatal, mediante el juego de los apartados 1 y 2 del Artículo 150. Por el primero se puede ampliar la competencia legislativa autonómica dentro de una norma-marco estatal, y por la segunda se pueden transferir o delegar competencias estatales a las Comunidades Autónomas. Al interpretarse que esta delegación de competencias incluía la de dictar leyes, el apartado primero ha quedado inoperante, subsumido en el apartado segundo.

Por contra, además de la aplicación de la cláusula de la prevalencia del Derecho estatal, el apartado 3 del Artículo 150 prevé la posibilidad de que el Estatuto pueda armonizar las leyes autonómicas por causa de interés general. Este cuadro de predominio del Estado sobre las Comunidades Autónomas se completa con el Artículo 155, que contiene la habilitación constitucional para que el Estado pueda adoptar medidas extraordinarias de intervención cuando una Comunidad incumpliese sus obligaciones constitucionales o atentase gravemente contra el interés general del España, y con el Artículo 161.2, que establece la suspensión del Derecho autonómico cuando el Estado impugne su validez ante el Tribunal Constitucional. Se dotaba así a las Comunidades Autónomas de un verdadero sistema de descentralización política, con un nivel competencial similar al de los modelos regionales/federales, dotado de poderes legislativos propios y cuya interpretación quedaba remitida al control exclusivo del Tribunal Constitucional.

Este primer diseño constitucional marcaba la posibilidad de que tres Comunidades Autónomas, que albergaban nacionalismos históricos, accediesen a un nivel de poder político e institucional mayor que el del resto de los territorios, e incluso a que constituyesen las únicas autonomías territoriales, ya que el proceso de iniciativa del resto de los territorios estaba en manos de los partidos políticos de dimensión estatal, en aquel momento la UCD y el PSOE.

El primer periodo de desarrollo del modelo autonómico

El modelo autonómico se ha desarrollado en diferentes etapas, por lo que la delimitación de periodos siempre es convencional. Aquí se van a exponer únicamente dos grandes periodos; el primero, que abarca la constitución de todos los Estatutos de Autonomía y el desarrollo de sus contenidos iniciales; y el segundo, que parte de la ampliación estatutaria producida por los Acuerdos de 1992 y llega hasta nuestros días, analizando las

Ministerio de Cultura 2011

consecuencias y los debates actuales introducidos a raíz de dicha ampliación competencial.

Los primeros desarrollos se refieren a la tramitación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco (1979), Cataluña (1979) y Galicia (1981). Especialmente a la de los dos primeros, que se realiza rápidamente y en términos muy políticos, de lo que es reflejo la inclusión de numerosas competencias como exclusivas de dichas Comunidades, a las que se acompañaba la cláusula «sin perjuicio de las competencias estatales». Este marco se completaba con el objetivo del partido en el Gobierno, la UCD presidida por Suárez, esto es, que el resto de las autonomías fueran por la vía del Artículo 143, con lo cual habría quedado reflejado el hecho diferencial de los nacionalismos históricos.

Sin embargo, el PSOE va a plantear lo que, visto con perspectiva, ha supuesto la ruptura del modelo inicial y la aportación más decisiva al principio de descentralización política basada en el puro ejercicio de los derechos democráticos. Se trata de la iniciativa de que Andalucía accediese al mismo techo competencial que las Comunidades con nacionalismos históricos, mediante el cumplimiento de los difíciles requisitos del Artículo 151. Por la pura vía de los derechos contenidos en la Constitución, Andalucía logra dotarse del mismo modelo de organización política que Cataluña y el País Vasco. Ello tendrá un efecto de arrastre indirecto sobre Valencia y Canarias, de forma que, al hilo de la tramitación de sus Estatutos por la vía del Artículo 143, se va a realizar paralelamente la aprobación de una ley orgánica de transferencia y delegación de competencias en aplicación del Artículo 150.2, lo cual equipararía sustancialmente a estas Comunidades a los techos competenciales propios de la vía del Artículo 151. Navarra, a su vez, y por efecto de una peculiar interpretación de la actualización de sus derechos históricos como territorio foral, accedió también, mediante una ley denominada de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, a los niveles competenciales del Artículo 151.

El resto de los Estatutos va a tener su origen en los primeros Pactos Autonómicos entre la UCD y el PSOE del 31 de julio de 1981, bajo los trabajos preparatorios de una comisión de expertos presidida por el profesor García de Enterría, que darán lugar a un modelo de Estatuto impulsado en el resto de los territorios por ambos partidos políticos, y que será aprobado entre 1981 y 1983. Además de los límites competenciales constreñidos al ámbito del Artículo 148, estas Autonomías reflejaban un menor nivel político al tener limitados a cuatro meses los periodos or-

Ministerio de Cultura 2011

dinarios de sesiones y retribuir a sus parlamentarios mediante un sistema de dietas. Por su parte, los gobiernos carecían de la potestad de disolución de la Asamblea y tenían limitado a diez el número de miembros.

Estos Pactos Autonómicos también van a dar lugar a la aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, mediante la cual se pretendía «reordenar el proceso autonómico» interpretando el significado de determinadas cláusulas constitucionales que definían el modelo autonómico, como el concepto de legislación básica o la cláusula de prevalencia. El Tribunal Constitucional en su sentencia del 5 de agosto de 1983, declaró inconstitucional dicha ley en una importantísima doctrina cuyo punto central establecía que:

«El legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar en un único sentido, entre los varios posibles, qué deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en el mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos».

Tras la sentencia, con sus aspectos no declarados inconstitucionales, se aprobará la Ley 12/1983, del 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPA). Contiene determinados aspectos organizativos cuyo escaso valor político se refleja en la reproducción de la mayor parte de su contenido en la legislación posterior sobre función pública, régimen local o régimen jurídico de las Administraciones públicas.

A partir de aquí será el Tribunal Constitucional quien se arrogue la interpretación de la acomodación del Estado y de las Comunidades Autónomas al sistema constitucional de distribución de competencias. Este papel ha sido fundamental en todo el periodo, especialmente intenso en los años 1984-1988, donde a la hora de desarrollar el contenido de los Estatutos vasco y catalán se produjo un fuego cruzado de conflictos competenciales entre el Estado y estas Comunidades Autónomas. Esto situó en muchas ocasiones la labor del Tribunal Constitucional en una complicada interpretación política del modelo constitucional expresada mediante razonamientos jurídicos.

Así, pues, los tres rasgos definitorios de este primer periodo de elaboración de los Estatutos de Autonomía vendrían constituidos por la ruptura con la construcción implícita de un mo-

Ministerio de Cultura 2011

delo autonómico basado en un nivel competencial elevado reservado a los nacionalismos históricos y otro nivel generalizado para el resto de los territorios; por la sustitución del principio dispositivo de acceso a la autonomía por el de la suscripción de acuerdos políticos de ámbito nacional entre los dos partidos principales; y el protagonismo del Tribunal Constitucional en la labor de dotar de perfiles precisos al modelo de Estado autonómico.

El segundo periodo de desarrollo del modelo autonómico (1992-1998)

Este segundo periodo viene marcado por los segundos pactos autonómicos que se producen, ahora entre el PSOE en el Gobierno y el Partido Popular, para ampliar los techos competenciales de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del Artículo 143. En este proceso influyeron una pluralidad de factores. En primer lugar, el que ya hubiese transcurrido el doble del tiempo previsto en la Constitución para la ampliación competencial, y que estuviese generalizada la doctrina que defendía que el modelo constitucional de autonomías territoriales tenía como tendencia la existencia de un mismo nivel competencial para todas. Dicho de otro modo, el modelo se encontraba en una situación transitoria y provisional en tanto no se procediese a dicha ampliación competencial. En segundo lugar, desde la perspectiva del Estado, la existencia de un doble nivel competencial imponía una doble organización administrativa en función de los territorios, lo que venía justificando un retraso en la reorganización de la Administración periférica del Estado. Además, pese al uniformismo de los Estatutos del Artículo 143 derivado de los pactos de 1981, existían flecos competenciales diversos, por lo que la Administración del Estado tenía que hacer, en la práctica, una acomodación organizativa a cada una de las 17 Comunidades Autónomas. Finalmente, no pueden olvidarse los procesos electorales; si bien en 1987 los discursos se habían centrado en la exigencia de la «culminación» del proceso de traspasos, una vez producido éste, se convertía en inevitable la reclamación de mayores competencias en las elecciones de 1991.

Se producen, así, los Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992, que se articulan en dos momentos. El primero mediante la aprobación de una Ley Orgánica 9/1992, del 23 de diciembre, referente a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del Artículo 143 CE. El Estado, que ostentaba tales competencias en virtud de la cláusula residual, procede a una

Ministerio de Cultura 2011

suerte de «devolución» de los poderes previstos en la Constitución para las Comunidades Autónomas. Pero, en un segundo momento, el acuerdo se extendía también a la iniciación desde los respectivos parlamentos autonómicos del proceso de modificación estatutaria que se irá concluyendo a lo largo de 1994.

La visión funcional de esta ampliación competencial respecto a una reforma global del funcionamiento de la Administración del Estado con relación a las Comunidades Autónomas, se pone de manifiesto en las referencias que existen en los Acuerdos de 1992 al mecanismo de las Conferencias sectoriales como instrumento de coordinación y cooperación, las cuales, aunque mencionadas en la LPA, serán reguladas en el Artículo 5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). También tiene el mismo sentido la aprobación de la Ley Orgánica 16/1995, de transferencia de competencias a la Comunidad de Galicia, precisamente para que esta Comunidad no se quedara en un nivel de competencias inferior al del resto de las Comunidades Autónomas, producto de los mencionados Acuerdos.

Posteriormente, se desarrolla un proceso de equiparación, no ya enfocado a una nueva ampliación competencial, sino de contenido institucional estatutario y que es liderado por la Comunidad de Aragón, en cuyo Estatuto se va a definir a la Comunidad como una nacionalidad (LO 5/1996, del 5 de diciembre). Este proceso está siendo seguido en la actualidad por el resto de las Comunidades Autónomas, empezando por Castilla-La Mancha (LO 3/1997, del 3 de julio), para, esencialmente, dotar a sus parlamentos y a sus Ejecutivos del funcionamiento institucional contenido en los Estatutos del Artículo 151.

También ha tenido lugar en este periodo la emancipación de los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta (LO 1/1995, del 13 de marzo) y Melilla (LO 2/1995, del 13 de marzo), a las que, sin embargo, no se dota de competencias legislativas.

Al igual que en el proceso anterior, el nuevo impulso no se ha situado en la órbita del principio dispositivo de cada Comunidad, sino que ha sido consecuencia de una decisión global sobre el desarrollo del modelo autonómico auspiciado por los dos principales partidos políticos de implantación nacional. Ahora bien, esta decisión, amparada como hemos visto en la racionalidad administrativa, contiene una afirmación de nuestro modelo autonómico que quizá en el futuro no sea tan

Ministerio de Cultura 2011

fácil de mantener. Se trata del hecho de que mediante la descentralización política se llega a los mismos niveles de descentralización que se obtienen partiendo de postulados nacionalistas. En el terreno de las relaciones entre la comunidad política nacional y cada comunidad política territorial se afirma el mismo grado de distanciamiento que el derivado de las políticas nacionalistas. Por ello, si los representantes regionales de los partidos estatales no proponen un mayor grado de protagonismo de la comunidad nacional, asumiendo en sus territorios decisiones y políticas de ámbito nacional (no porque no puedan reclamar ese espacio político para sí mismos, sino porque entienden que ese espacio está mejor ocupado por una política de nivel estatal), a la postre, no se acabará por entender cual es la diferencia de su modelo respecto del de los nacionalistas. En definitiva, si los partidos estatales en su representación regional han asumido los mismos poderes que los nacionalismos históricos, ello significa una apuesta por la subsunción de los nacionalismos en un nuevo modelo federal, superando el modelo de Estado integral tomado, como vimos, de la II República, y recuperando el primitivo modelo federal de progresistas y republicanos de la I República.

Ahora bien, este proceso ha tenido como consecuencia el reavivar las peticiones de mayor autonomía por parte de Cataluña y del País Vasco dentro de la fórmula del federalismo asimétrico, y el planteamiento, por parte de Galicia, de la existencia de una Administración única residente en las Comunidades Autónomas. A ello se añade que como resultado de las elecciones generales de 1993, el PSOE acordó con Convergencia i Unió un pacto de gobernabilidad y que, igualmente, los resultados de las elecciones de 1996 han llevado a un pacto similar entre el Partido Popular, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria. De estos acuerdos se desprende la reclamación de una relación de bilateralidad especial entre el Estado y estas Comunidades Autónomas, recuperando el «hecho diferencial» de que gozaban tras la aprobación de la Constitución.

Nos quedarían por reseñar dos innovaciones producidas en este periodo relativas también a la construcción del modelo autonómico con un horizonte federal, y que tienen como finalidad la integración de la voluntad autonómica dentro de los procesos de elaboración de la voluntad del Estado. Me refiero a su participación en la definición de la posición española dentro de las instituciones comunitarias y a la posible reforma del Senado para convertirlo en una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de las normas estatales.

Ministerio de Cultura 2011

Poco después del ingreso de España en la Comunidad Europea, se decide constituir en 1988 una Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Debería servir como marco de cooperación al amparo de lo dispuesto sobre Conferencias sectoriales en la LPA y posteriormente en la LRJ-PAC, en el seno de la cual se produjo un Acuerdo de institucionalización el 29 de octubre de 1992, completado por otro posterior del 14 de junio de 1994. El Gobierno del Partido Popular decidió elevarlo a rango normativo de regulación de esta Conferencia, lo que se produjo por la Ley 2/1997, del 13 de marzo, completada por un Acuerdo del 5 de junio de ese mismo año, por el que se aprueba su régimen interno. La Conferencia reúne al ministro de Administraciones Públicas y a los consejeros autonómicos competentes por razón de la materia objeto de la convocatoria. Esto no obsta para que si se plantean asuntos que afecten en exclusiva o de forma singular a una Comunidad Autónoma, no se puedan establecer instrumentos específicos de cooperación de carácter bilateral.

En lo que se refiere al Senado, se ha producido un intenso y lento debate, que arranca de finales de la década de los ochenta, con el fin de adaptarlo a su función de Cámara de representación territorial basada en el hecho autonómico y no en el provincial, como ocurre en la realidad. Un primer paso se dio en 1994 mediante la constitución en su seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas y la celebración de un debate sobre el Estado de las Autonomías con la excepción del País Vasco. En la actualidad, existe una ponencia encargada del estudio de la Reforma Constitucional del Senado. En ella se han articulado una serie de propuestas entre las que destacan las siguientes: celebración de las elecciones al Senado coincidiendo con las elecciones autonómicas; equiparar el número de senadores directamente elegidos en las circunscripciones provinciales con los designados por las Comunidades Autónomas; atribuir al Senado la primera lectura de todas aquellas leyes que tengan un contenido institucional relacionado con el Estado autonómico; y la creación de grupos territoriales que agrupasen a los senadores de una Comunidad Autónoma para pronunciarse de forma específica en defensa de los hechos diferenciales de su Comunidad, legitimándolos para interponer un recurso directo de inconstitucionalidad.

Las propuestas de federalismo asimétrico

El marco teórico donde se sitúa la nueva batalla por el hecho diferencial lo constituye el modelo de federalismo asimétrico, que tendría su máximo exponente en la situación de

Ministerio de Cultura 2011

Quebec dentro de la Constitución canadiense. Como es sabido, este modelo posibilita la ruptura de la homogeneidad de los Estados federados en sus relaciones con el poder federal central.

La base teórica de esta petición se pretende encontrar en el Artículo 2 de la Constitución, que distingue entre «nacionalidades» y «regiones». La fórmula para dar salida a esta diversidad de trato sería la utilización del Artículo 150.2 por el cual el Estado transferiría parte de las competencias que tiene reservadas por virtud del Artículo 149. En definitiva, dado que no parece viable limitar al resto de las Comunidades Autónomas la equiparación competencial mediante la modificación de sus Estatutos, en la medida en que no es posible la incorporación en tales Estatutos de las competencias reservadas al Estado quedaría en manos del Estado realizar esta diferencia política, reconociendo que no todos los territorios son iguales y que aquellos que constituyen una nación cultural deben tener una especial expresión política.

Hay que señalar que ya la Constitución ha incluido algunos de estos hechos diferenciales, en el sentido de competencias o instituciones reservadas a determinadas Comunidades Autónomas. Así sucede con lo relativo a la lengua y a la cultura propia (Artículos 3, 143.1 y 148.1.17); los derechos civiles, forales o especiales (Artículo 149.1.8); y determinadas peculiaridades económico-fiscales (disposición adicional primera y tercera); ya han sido todos ellos recogidos en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, en el contenido de todo el Título VIII de la Constitución no existe ninguna cláusula general que consagre la reserva de poderes en favor de las nacionalidades e impida que puedan acceder a ellos las regiones. El argumento de que la base de la asimetría se encuentra en la historia y en la cultura propia se contrapone al propio Artículo 143, que es en el que se han basado la mayoría de las Comunidades Autónomas para acceder a la autonomía, y que tiene como presupuesto la existencia de «características históricas, culturales y económicas comunes» o de «entidad regional histórica». Es más, no pueden desconocerse estos veinte años de Constitución como parte de la historia de todos los territorios de España. Parte importantísima de la historia, pues contiene más años de democracia que la suma de todos los periodos democráticos de los siglos XIX y XX. Por ello, no es comprensible que unos territorios que se afirman en su historia quieran negársela a otros, aunque se trate de historias diferentes y surgidas en periodos distintos.

Ministerio de Cultura 2011

Lo que se deriva de las propuestas de hecho diferencial basado en un tratamiento especial reconocido por el Estado, no es más que una coyuntura política y nadie puede asegurar que desde cualquier otra Comunidad Autónoma no nacionalista no pueda surgir otra coyuntura que le permita reclamar el mismo trato diferencial. Con ello se entraría en un proceso incontrolable e inestable, en una espiral en la que irían decreciendo progresivamente los poderes del Estado.

En el fondo, el reconocimiento de esta voluntad de diferencia de los nacionalismos respecto de las comunidades político-territoriales surgidas al hilo de la Constitución de 1978, implicaría que el proceso constitucional en España se negase a sí mismo el reconocimiento de uno de sus más precisos contenidos: la afirmación del pluralismo político territorial como esencia de la democracia.

Si la asimetría puede admitirse como principio complementario que haga más cómoda la presencia de las colectividades políticas territoriales dentro de un Estado, debe aceptarse que las razones para el reconocimiento de elementos asimétricos puedan basarse en valores tales como los indicadores de riqueza o las dificultades organizativas derivadas del territorio, es decir, en necesidades actuales o nuevas surgidas de la rápida evolución de la economía, la tecnología, los transportes, las telecomunicaciones, etcétera. Lo que debe negar cualquier proceso de profundización democrática es la «reserva de asimetrías», esto es, de hechos diferenciales que uno predica de sí mismo y niega a los demás.

La propuesta de la Administración única

Derivada de una propuesta inicial del presidente de la Comunidad de Galicia, y acogida con entusiasmo desde Cataluña como una posible aplicación del hecho diferencial, la Administración única implicaría la transferencia por parte del Estado a las Comunidades Autónomas de todas aquellas competencias ejecutivas o de gestión administrativa que aquél tiene reservadas en el Artículo 149.

Las razones que se alegan, aunque no tienen siempre el mismo origen, son, de un lado, la racionalidad administrativa que evitaría las denominadas «duplicidades», y la aplicación del principio de subsidiariedad. Estas razones han sido acogidas, fruto del pacto de gobierno entre el Partido Popular y Convergencia i Unió, en la Ley 6/1997, del 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración Gene-

Ministerio de Cultura 2011

ral del Estado (LOFAGE), cuya Exposición de Motivos declara:

«Resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común, de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del Artículo 150.2 de la Constitución. Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora de la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos».

A su vez, el artículo 31 de dicha-ley, que recoge los propósitos de la Exposición de Motivos, dispone:

«La organización de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones públicas. Consecuentemente, se suprimirán, refundirán, o restructurarán, previa consulta a los delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas».

Antes de entrar a debatir el fondo de esta propuesta, se debe despejar la inconsistencia de los argumentos basados en la duplicidad y la subsidiariedad. Con relación a la duplicidad se ha introducido un falso debate. En estrictos términos jurídicos, si el Estado y las Comunidades Autónomas están tratando un mismo asunto, esto sólo es posible porque la Constitución lo haya considerado objeto de una competencia concurrente, como puedan ser los asuntos en materia de cultura, o porque uno de los dos entes está invadiendo ilegítimamente las competencias de otro, lo cual se solventa mediante un oportuno conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. Lo que verdad se quiere decir cuando se alega la existencia de una duplicidad es que dos Administraciones están gestionando dos asuntos distintos, pero se desea que una de estas Administraciones gestione ambos asuntos porque se piensa que lo hará mejor. Pero aquí no hay duplicidad sino el deseo de imponer el modelo de federalismo ejecutivo.

Ministerio de Cultura 2011

No cabe alegar que la razón para optar por la gestión común de las Comunidades Autónomas sea el principio de subsidiariedad, pues, en estrictos términos comunitarios, subsidiariedad significa que actúe la instancia más eficaz con relación a los fines de la acción contemplada, y no tiene por qué ser más eficaz siempre la Administración territorialmente inferior. A ello debe añadirse que la relación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, respetando el respectivo ámbito de autonomía, está presidida por las reglas ya descritas de la aplicación de la cláusula residual en favor del Estado y de la prevalencia del Derecho estatal en caso de conflicto.

Otra cosa es que abordemos la propuesta de si el Estado debe o no abandonar las funciones ejecutivas que le reserva la Constitución. Este es un problema muy opinable en términos de modificación constitucional, porque no se puede llamar uno a engaño: introducir el modelo de federalismo ejecutivo supone un profundo cambio del modelo constitucional actual, no una mera reforma administrativa.

En primer lugar, cuando una competencia de gestión está atribuida al Estado, mediante su ejecución se articula un servicio o una política de dimensión nacional en términos de igualdad. En cambio, si dicha competencia se transfiere a las Comunidades Autónomas, los recursos que la misma conlleva entran a formar parte de la discrecionalidad política presupuestaria de cada Comunidad, con lo cual el servicio puede ser prestado con más o menos recursos personales, materiales y financieros en cada territorio.

En segundo término, el federalismo de ejecución dejaría sin sentido determinados preceptos constitucionales que abogan por lo contrario, como son el Artículo 97, donde se reconoce al gobierno de España la dirección de la política interior y se le atribuye el ejercicio de la función ejecutiva, diferenciada de la potestad reglamentaria. Por su parte el Artículo 141 define a la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, lo que implica la existencia de una Administración de ejecución y gestión estatal articulada en la dimensión provincial. Finalmente, el Artículo 154 prevé la existencia de un Delegado del Gobierno para dirigir la Administración del Estado en el territorio autonómico.

Desde la propia perspectiva del Artículo 150.2, se exige la existencia de controles sobre el ejercicio de las competencias transferidas, como pudieran ser las técnicas de la suspensión

Ministerio de Cultura 2011

y la sustitución. Lo que sucede es que sin una Administración ejecutiva propia, estas técnicas de control no se pueden aplicar.

Entender, por tanto, que el Artículo 150.2 es la vía para mantener abierta de forma permanente el sistema constitucional de distribución de competencias hasta el agotamiento de todas aquellas competencias que por su naturaleza fuesen intransferibles, supone una reforma constitucional encubierta que hurta el necesario debate democrático que conlleva el procedimiento formal de reforma constitucional.

Ministerio de Cultura 2011

CONVERGENCIA Y LIMITACION DEL GASTO PUBLICO

Enrique MARTINEZ ROBLES

La convergencia europea

Como es sabido, el Tratado de Maastricht supone la instauración en tres etapas de una moneda única dentro de un proceso de unión económica y monetaria. La primera fase determinó, desde el 1 de julio de 1990, la liberación total de los movimientos de capitales en los estados miembros. La segunda, iniciada el 1 de enero de 1994, ha supuesto la creación del Instituto Monetario Europeo, antecedente del futuro Banco Central Europeo, que tiene como misión principal preparar el paso a la tercera fase, y ha impuesto a los Estados la prohibición de financiar monetariamente sus déficits y de acceder de manera privilegiada a las instituciones financieras, así como la obligación de dotar a sus Bancos centrales de un estatuto de autonomía y de esforzarse para evitar la existencia de déficits excesivos en sus cuentas públicas.

Ministerio de Cultura 2011

La última fase, que consiste en el establecimiento del Banco Central Europeo como eje del sistema europeo de Bancos Centrales, y en la introducción de la moneda única (el euro), se iniciará el 1 de enero de 1999 con aquellos países que hayan sido admitidos después del examen sobre el cumplimiento de los criterios de convergencia.

Según se estipula en el Tratado, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo, presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la Unión Económica y Monetaria (UEM). En ellos se examinarán la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro tanto con el Tratado como con los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, así como la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, medido por el cumplimiento de los criterios de:

- Estabilidad de precios: la tasa promedio de inflación durante un año no debe exceder en más de 1,5% de la tasa de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en la materia.

- Sostenibilidad de las finanzas públicas: evitación de déficits públicos excesivos así como de un determinado nivel de endeudamiento, siendo los valores de referencia respectivos el 3% y 60% del PIB.

- Estabilidad monetaria: haber observado, durante un mínimo de dos años, los márgenes normales de fluctuación del sistema monetario europeo, sin haber devaluado, en el mismo periodo a propuesta propia, el tipo de cambio bilateral de su moneda respecto a la de otro Estado miembro.

- Estabilidad de tipos de interés a largo plazo: el tipo promedio de interés nominal a largo plazo, con referencia a los bonos del Estado o similares, que no exceda en más de un 2% los márgenes normales de fluctuación del mecanismo de tipos de cambio de, como máximo, los tres Estados miembros, con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

La decisión del Consejo se tomará en relación a los datos e indicadores macroeconómicos correspondientes a 1997, si bien para los criterios fiscales se podrá tener en cuenta la trayectoria de acercamiento hacia los valores de referencia.

La convergencia prevista en el Tratado es del tipo de las que en la literatura económica reciben la denominación de conver-

Ministerio de Cultura 2011

gencia nominal por oposición a la convergencia real. En efecto, como acabamos de ver, los criterios de convergencia se refieren a la evolución de variable de costes y precios y de sus determinantes subyacentes, tipos de interés, tipos de cambio y finanzas públicas, no a la noción de convergencia real que iría ligada a un proceso de acercamiento en los niveles de vida de los diferentes países o a la atenuación de sus diferencias estructurales. Se parte, por tanto, de la idea de que la unión monetaria no es la culminación de una convergencia estructural entre los distintos países, sino más bien que dicha unión es un paso fundamental en un contexto de integración política a más largo plazo.

En este contexto, interesa destacar la importancia que tiene la coordinación de la política presupuestaria de los diversos países incluidos en el proceso de convergencia, y sobre todo, la coordinación entre las políticas presupuestarias y monetarias con la finalidad de evitar los efectos perniciosos que sobre los niveles de tipos de interés y precios del conjunto de los países y de cada uno de ellos puedan derivarse de la realización de políticas presupuestarias expansionistas o restrictivas no coordinadas en los diferentes países. De aquí no sólo la importancia capital de los criterios fiscales en el camino hacia la moneda única, sino también la necesidad de que los países que accedan a la UEM sigan desarrollando la coordinación presupuestaria después de alcanzada la convergencia presupuestaria nominal, por ello ya se anuncian nuevos acuerdos de estabilidad presupuestaria mediante un pacto de estabilidad para los años siguientes al inicio de la UEM.

La situación de las finanzas públicas en los países europeos

Los criterios de convergencia relativos a la situación financiera de los países miembros fueron, desde el principio, objeto de ciertas críticas que ponían el acento en las pesadas obligaciones que hacían recaer sobre los presupuestos nacionales, a pesar de ser éstos los únicos instrumentos de regulación coyuntural que permanecían en manos de los gobiernos, ya que las políticas monetarias estaban sujetas a la consecución del objetivo de unificación monetaria. Sin embargo, las cifras exigidas para satisfacer los criterios de déficit y endeudamiento parecían, en el momento de formalización del Tratado en 1991, relativamente poco exigentes. Porque si bien en ese mismo año la mayoría de los países no alcanzaban los criterios propuestos, sí parecían objetivos que podrían ser alcanzados a costa, claro está, de la realización de un esfuerzo que no se consideraba desmesurado, salvada siempre la situación crítica de determinados países en relación a alguno de los criterios. El fuerte cre-

Ministerio de Cultura 2011

cimiento económico de finales de los años ochenta y la tendencia a la baja de los tipos de interés en los países con más problemas con respecto al criterio de endeudamiento, parecían facilitar las cosas.

Sin embargo, la recesión europea de los primeros años noventa y el alza importante de los tipos de interés reales, cambiaron profundamente la situación y las perspectivas de las finanzas públicas de los países miembros, produciendo aumentos generalizados de los déficits presupuestarios, más por el efecto de los estabilizadores automáticos que por la instrumentación de políticas de sostenimiento deliberado de la demanda interior. Todo esto, determinó el crecimiento considerable de los niveles de endeudamiento, incluso en aquellos países que ya presentaban cuotas muy elevadas.

En 1993, la necesidad de financiación del conjunto de los países de la UE alcanzó de media la cifra del 6,2% del PIB y el endeudamiento el 68,2% del PIB.

La recuperación de la actividad económica producida en 1994 y 1995 permitió mejorar la situación de los déficits presupuestarios del conjunto de los países miembros hasta el 5,0% del PIB en 1995, aunque persistió el incremento de los niveles de endeudamiento, que alcanzaban el 71,2% en esa fecha.

De nuevo, la ralentización del crecimiento económico surgido en la segunda parte de 1995 y las dificultades que el inicio del relanzamiento tiene en 1996, especialmente en países como Alemania y Francia, harán que en 1996 la mayoría de los países europeos mantengan el saldo de sus cuentas públicas por encima del criterio del 3% del PIB fijado en el Tratado de Maastricht, preveyéndose que para el conjunto de los países miembros la necesidad media de financiación pública se situara en el 4,4% del PIB y el endeudamiento en el 73,9% del PIB.

La situación variaría para 1997 si se produce una mejora en el crecimiento económico favorecida por un incremento del consumo y por un relanzamiento de la inversión compulsada, a su vez, por la reducción de los tipos de interés.

En los presupuestos para 1997 de la mayoría de los países miembros aparecen plasmados formalmente los planes y las estrategias presupuestarias para alcanzar los criterios fiscales establecidos para finales de 1997. Parece claro que la mayor parte de los países europeos está dispuesta a reducir rápidamente sus déficits públicos a pesar de verse obligados a practicar una polí-

Ministerio de Cultura 2011

tica presupuestaria muy exigente: disminución del 2,5% del gasto público en Alemania, congelación nominal del gasto en Francia, —lo que equivale a una reducción del 1,9% en términos reales—, o un ajuste presupuestario de 50 billones de liras en Italia, donde se combinan la creación de un nuevo impuesto extraordinario y la contención de gastos con medidas de ahorro en casi todas las políticas.

A pesar de los problemas que pudieran contener las previsiones en las que se basan los datos presupuestarios y la credibilidad de las diferentes estrategias, es cierto que estos planteamientos fueron considerados por los mercados de manera moderadamente favorable, lo que permitió que los Bancos Centrales pudieran proseguir la política de reducción de los tipos de interés llevada a cabo por el Bundesbank.

Situación española. El programa de convergencia

Tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea, el Gobierno español, en 1992, al igual que el resto de sus socios comunitarios, aprobó un programa de convergencia en el que se contenían las líneas básicas a seguir para alcanzar en el horizonte de 1997 las exigencias para la entrada en la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria.

En dicho programa, además de definirse el marco que habría de guiar las políticas fiscal-monetaria y presupuestaria durante el periodo de convergencia, se estableció un catálogo de medidas estructurales que se consideraban imprescindibles para situar a nuestra economía en condiciones favorables para alcanzar la convergencia con Europa. Afectaban tanto al sector público como al privado y al mercado de trabajo, y en su conjunto estaban guiadas por la idea de flexibilizar, desregularizar e incluso liberalizar determinados sectores económicos y laborales que la experiencia había mostrado como excesivamente rígidos.

La senda inicialmente prevista en el programa de convergencia aprobado en 1992, se vió truncada como consecuencia de los efectos que la crisis experimentada por las economías occidentales en el periodo 1992-1993 tuvo sobre nuestras finanzas públicas.

Por este motivo el Gobierno, en julio de 1994, se vió obligado a revisar el citado programa y a establecer una nueva senda de reducción del déficit público, necesariamente mucho más severa que la anterior, como consecuencia de los malos re-

Ministerio de Cultura 2011

sultados obtenidos en el ejercicio 1993, que arrojaron una necesidad de financiación del 7,5%, lo que obligaba a reducir la citada magnitud en 4,5 puntos del PIB en un horizonte de 4 años para, de esta manera, alcanzar el objetivo del 3% del PIB en 1997.

Según la siguiente senda:

Año	Déficit en % del PIB
1993	7,5
1994	6,7
1995	5,9
1996	4,4
1997	3

En lo que sigue, dejamos al margen los aspectos monetarios y de reforma estructural contenidos en el programa de convergencia, y nos centramos en el ámbito presupuestario.

El programa de convergencia se centraba en la reducción del componente estructural del déficit público mediante la reducción del mismo por actuaciones de naturaleza discrecional. La política fiscal, por tanto, adoptaba una orientación restrictiva en el periodo 94-97 dirigida a reducir en dos tercios el déficit estructural en dicho periodo.

Esta reducción tenía que ser compatible con los compromisos asumidos en materia de bienestar social e inversión pública.

A su vez, se preveía que la reducción discrecional del déficit se realizaría mediante la disminución en el ritmo de crecimiento del gasto público, toda vez que se consideraba que en relación a los ingresos públicos debía mantenerse la presión fiscal individual que resultaba del sistema impositivo vigente basado en un impuesto sobre la renta fuertemente progresivo. Es decir, los posibles aumentos de recaudación tributaria debían proceder de la lucha contra el fraude y de la mejora de los procedimientos de gestión de los tributos.

La estrategia establecida condicionaba el ritmo de reducción del déficit toda vez que la reconducción del gasto público sólo es posible desde una programación gradual y sistemática que debe rendir su frutos en el medio plazo.

En relación a la estrategia fiscal contenida en el programa de convergencia debe señalarse que dicha orientación coincide con el criterio que se mantiene por la OCDE. En un reciente in-

Ministerio de Cultura 2011

forme sobre la reducción del déficit estructural (*Gérer la réduction du déficit structurel,* OCDE, París 1996), se considera que el efecto de la mejora de la economía sobre las finanzas públicas no será suficiente por sí sola para corregir los desequilibrios presupuestarios actuales ni para hacer frente a los compromisos futuros de gasto. Para reequilibrar a medio plazo su situación presupuestaria, los países deben aplicarse a mejorar su situación presupuestaria mediante la disminución del componente estructural de dichos déficits. En este mismo informe, se comprueba que en la actualidad hay un consenso entre los diferentes países para considerar que la recaudación fiscal está próxima a su límite superior, y que ni política ni económicamente es posible aumentar los impuestos. Por ello, se subraya que un reequilibrio de las finanzas públicas debe ser buscando principalmente por el lado de los gastos.

Hay que destacar también el esfuerzo implícito en la estrategia presupuestaria prevista, toda vez que en relación al volumen de presión fiscal España mantenía y sigue manteniendo un diferencial importante respecto de la media comunitaria que es netamente favorable para nuestro país, y que en 1997, se sitúa en 5 puntos por debajo de aquélla.

La aplicación del programa de convergencia

En la aplicación del programa de convergencia distinguimos dos periodos que coinciden con el cambio de gobierno producido en mayo de 1996.

Hasta mayo de 1996

Bajo las orientaciones generales que acabamos de ver, las actuaciones concretas en el orden presupuestario para cumplir con el programa de convergencia realizadas hasta mayo de 1996, se pueden agrupar de la siguiente forma:

—Cumplimiento del escenario de consolidación fiscal previsto en el programa de convergencia.

El estricto cumplimiento del escenario presupuestario ha sido necesario como requisito imprescindible para acceder a la fase final de la UEM y para mantener la credibilidad en la política presupuestaria aplicada para hacer surgir y mantener la confianza y las expectativas de los agentes económicos en un proceso de crecimiento sostenido y no inflacionaria a medio plazo.

Ministerio de Cultura 2011

Convergencia y limitación del gasto público

El mantenimiento del escenario ha supuesto aplicar en estos años una presupuestación rigurosa encaminada a una constante reducción del gasto público y como consecuencia de ello, a la reducción del déficit primario hasta la aparición de superávit primario en 1996.

La política de consolidación fiscal ha exigido también el establecimiento de los mecanismos adecuados para garantizar la ejecución presupuestaria. En este sentido, hay que referirse a la norma general incluida en la ley de presupuestos de cada año, que limita el volumen de obligaciones que como máximo se pueden reconocer con cargo a los créditos del Presupuesto, y al establecimiento de los procedimientos adecuados para efectuar un seguimiento puntual de la ejecución del gasto público con objeto de determinar las posibles desviaciones de los objetivos y adoptar las medidas correctoras oportunas.

Deben mencionarse, también, las medidas adoptadas por el Gobierno a finales de 1995, una vez que el proyecto de Presupuestos de 1996 fue rechazado por el Congreso. Entre ellas, el Real Decreto Ley 12/1995, del 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que tenía por objeto salvar la situación de inseguridad que se provocaría a distintos sectores de la población por la ausencia del Presupuesto, fundamentalmente a funcionarios, pensionistas y usuarios de la sanidad y la educación pública. Al tiempo, se corregían los efectos de la inflación en los impuestos de Sucesiones, Transmisiones y de la Renta de las Personas Físicas, y el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se reducía el Presupuesto de gastos prorrogado para 1996 en 874 mil millones, y se garantizaba el cumplimiento riguroso del déficit del Estado. Con estas medidas se hizo posible que en 1996 pudiera ser alcanzado el objetivo de déficit previsto en el programa de convergencia, a pesar de que no se había aprobado el Presupuesto del ejercicio.

— Mantenimiento de la protección social mediante la cobertura efectiva de los gastos sociales.

Como se ha indicado antes, la reducción general del gasto se ha hecho compatible en estos años con el incremento de los recursos destinados en el Presupuesto a este área de gastos, al tiempo que se han acometido determinadas reformas dirigidas a mejorar la eficacia y calidad de las prestaciones y el carácter solidario del sistema de protección social. Los Presupuestos, pues, han contenido las dotaciones necesarias para la cobertura real y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, para la cobertura de la protección del desempleo de acuerdo con las ne-

Ministerio de Cultura 2011

cesidades de cada ejercicio. En el ámbito de la sanidad, las dotaciones previstas se han acompasado al marco de financiación previsto en el modelo de financiación aprobado en 1994, garantizándose el crecimiento de este gasto de acuerdo con la evolución nominal del PIB, al tiempo que se ha ido incrementando la financiación con cargo a los Presupuestos del Estado y disminuyendo la proveniente de cotizaciones sociales.

—Mantenimiento del esfuerzo inversor de las Administraciones Públicas.

En enorme esfuerzo inversor que había sido realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, muy superior al del resto de los países europeos, ha permitido reducir el nivel agregado de la inversión del Estado, que era muy elevado, para acompasarlo a la coyuntura económica. No obstante, se han mantenido a lo largo del periodo las asignaciones presupuestarias para inversión en infraestructuras, dando prioridad a aquellos proyectos referidos a actuaciones que se cofinancien con fondos procedentes de la Unión Europea.

— Actuaciones selectivas de apoyo a la competitividad, el crecimiento y el empleo.

Las distintas leyes presupuestarias y otras normas han adoptado un conjunto de medidas fiscales favorecedoras de la inversión y la creación de empleo, incidiendo sobre diversos aspectos de la actividad empresarial como la formación profesional, la inversión en activos fijos, investigación y desarrollo, la promoción comercial en el exterior, la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas, etcétera.

En el lado del gasto debe destacarse la prioridad ofrecida a las políticas activas de empleo (programas de fomento y protección de empleo, subvenciones a empresas que crean empleo, a la realización de programas de formación profesional, etcétera).

— Racionalización del gasto público.

La necesidad de garantizar el cumplimiento del objetivo de déficit fijado para cada año, unido al compromiso de mantener el gasto social y al cumplimiento de las obligaciones con las Administraciones europeas, regionales y locales, así como el pago de los intereses de la deuda, han determinado en el periodo 1994-1996 una enorme reducción de las restantes partidas de gasto público. El esfuerzo de reducción de gasto se ha centrado, pues, en las partidas ligadas a la provisión de bienes y servicios públicos.

Ministerio de Cultura 2011

Convergencia y limitación del gasto público

Sin embargo, el proceso no ha sido sólo de reducción del gasto, sino también de racionalización del mismo con el objetivo de adecuar la oferta de bienes y servicios públicos a las exigencias de desarrollo económico y social de cada momento. En este sentido debe destacarse:

- Racionalización de la política de recursos humanos al servicio de la Administración mediante una política adecuada de retribuciones acordadas con los sindicatos de funcionarios; la puesta en marcha de planes de empleo en determinados sectores; y la reducción de las incorporaciones de personal a la Administración mediante Ofertas Públicas de Empleo muy restrictivas.

- Restricción de los costes de funcionamiento de las Administraciones mediante la reducción constante de las dotaciones para gastos corrientes en bienes y servicios, y la mejora de los mecanismos de gestión pública.

- La disminución de las transferencias en las áreas de gasto donde no existían compromisos legales ineludibles, incluyendo la revisión de las transferencias a las empresas públicas con objeto de reconducir y racionalizar el gasto del sector público empresarial.

La aplicación de esta estrategia presupuestaria basada, como se ha visto, en la reducción del gasto como elemento para la reducción del componente estructural del déficit del programa de convergencia en los años 1994 y 1995, allanó el camino para que también en el año 1996 pudiera cumplirse el objetivo de déficit establecido para ese ejercicio en el programa de convergencia, con independencia de la situación de prórroga presupuestaria.

La situación desde mayo de 1996

Después de una fase inicial de cierta dubitación, el nuevo Gobierno español ha acabado por hacer suyo el objetivo contenido en el programa de convergencia de cumplir con los criterios del Tratado de Maastricht en los plazos previstos. El objetivo general, por tanto, de la política presupuestaria sigue siendo el mismo que se había mantenido en el periodo anterior aunque, como veremos a continuación, ha cambiado la instrumentación y el sentido de las medidas para alcanzarlos.

En lo que sigue, vamos a analizar cuál es la situación española presente y futura. Para ello, nos referiremos especialmente al conjunto de planteamientos y medidas que se derivan de:

Ministerio de Cultura 2011

- Real Decreto ley 7/1996, del 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

- Real Decreto ley 8/1996, del 7 de junio, de medidas fiscales urgentes sobre corrección de la doble imposición interna intersocietaria y sobre incentivos a la internacionalización de las empresas.

- Real Decreto ley 12/1996, del 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 721.169.740 miles de pesetas destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos, y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes.

- Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 23 de septiembre de 1996 sobre el método de financiación de las CC.AA. en el periodo 1997-2001.

- Proyecto de Ley de Presupuestos para 1997.

- Proyecto de Ley de medidas de acompañamiento.

De todas ellas, interesa destacar los siguientes aspectos:

— En relación a los ingresos tributarios:

Se ha variado el planteamiento estratégico general al programa de convergencia que, como vimos, se concretaba en reducciones discrecionales del gasto público, manteniendo los ingresos fiscales basados en un sistema fuertemente progresivo, al introducir variaciones en el sistema tributario que van a afectar de un lado a la propia estructura interna del sistema, y de otro, su capacidad recaudatoria, con medidas como las siguientes:

• La exclusión de la escala progresiva del IRPF de los incrementos de patrimonio de los bienes con más de dos años de permanencia en el patrimonio del contribuyente, y su sometimiento a un tipo de impuesto proporcional del 20%, lo que va a significar un trato muy beneficioso para todos aquellos contribuyentes que tengan un tipo medio superior al 20%. Si a ello unimos la reducción del 15% de los rendimientos de los empresarios individuales en régimen de módulos, hay que concluir que, sin duda, se ha producido un empeoramiento relativo del tratamiento de las rentas salariales en el IRPF.

Ministerio de Cultura 2011

Hay que advertir, además, que estas modificaciones van en el sentido contrario a las preocupaciones que se están poniendo de manifiesto en la actualidad en la mayoría de los países europeos y que hacen referencia a la urgencia de buscar un tratamiento tributario de las rentas de capital que sea más equilibrado en relación al tratamiento de las rentas del trabajo, no sólo por razones de equidad sino también por razones de eficiencia económica. Con medidas como las comentadas, el peso de la fiscalidad acaba recayendo sobre los factores menos móviles y especialmente sobre el trabajo, situación, como es lógico, nada deseable toda vez que el trabajo es el factor más escaso en Europa.

- La admisión de una actualización de Balances sin coste fiscal, en los momentos de más bajas tasas de inflación de los últimos años, que va a suponer un tratamiento muy favorable para las empresas y una importante reducción de la recaudación por el impuesto sobre Sociedades en el año 1997 y en los ejercicios siguientes.

- El incremento de la imposición indirecta mediante la subida de los impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas y las labores de tabaco, medidas que si bien fueron presentadas por el Gobierno como instrumento para reforzar los recursos de Estado ante la necesidad de financiar obligaciones de ejercicios anteriores, en realidad lo que pretenden es compensar la reducción de recaudación que se va a producir a consecuencia de las medidas anteriores relacionadas.

- El incremento general de tasas y la introducción de un impuesto indirecto sobre las primas de seguros.

El efecto conjunto de estas medidas sobre los ingresos del Estado será un aumento global de la presión fiscal, acompañado de una redistribución interna de la carga tributaria en favor de las rentas de capital que se perciban como plusvalías y de los rendimientos empresariales. Se quiebra, por tanto, el principio del mantenimiento de los ingresos fiscales y se afecta a la distribución solidaria de la carga tributaria en lo que han denominado Juan Muñoz, Santiago Roldán y Angel Serrano como la vía insolidaria hacia Maastricht.

— En relación a la financiación de las CC.AA.:

El modelo de financiación de las CC.AA. aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996 va a suponer un elevado coste para el Presupuesto al Es-

Ministerio de Cultura 2011

tado en el próximo quinquenio. Este mayor coste vendrá determinado por la ausencia de mecanismos para lograr la neutralidad financiera del modelo en su evolución. En efecto, al desaparecer los límites máximos y mínimos en relación a la participación de las CC.AA. en el IRPF, la nueva financiación que reciba cada Comunidad Autónoma dependerá de la evolución de la recaudación del IRPF en cada una de ellas, y del porcentaje que represente la financiación con cargo al IRPF en la financiación total de cada Comunidad Autónoma, lo que determinará crecimientos desiguales para las distintas CC.AA.

Por otro lado, el modelo aprobado, en su dinámica, va a proporcionar a las CC.AA. más recursos que el modelo vigente, lo que supondrá, lógicamente, la reducción de los recursos a disposición de la Hacienda central.

Según los cálculos efectuados en su momento, el trasvase de recursos que el modelo aprobado puede producir entre el Presupuesto del Estado y el Presupuesto de las CC.AA. en el próximo quinquenio, puede ser de 500.000 millones de pesetas.

Este trasvase de recursos entre la Hacienda central y CC.AA., determina una sobrefinanciación de las CC.AA. para las mismas competencias, y como consecuencia una infradotación de aquellas funciones que se siguen financiando desde el Presupuesto del Estado (sanidad, pensiones mínimas, pensiones no contributivas, intereses de la deuda, educación, infraestructuras, etcétera...), lo que sin duda dificultará el mantenimiento de la política presupuestaria de reducción del déficit.

La evolución de los instrumentos de financiación es de máxima importancia. De hecho, desde el punto de vista de la dinámica del sistema, lo que se está efectuando con el modelo aprobado es traspasar financiación de un mecanismo como la participación en los ingresos del Estado, cuya evolución está acordada desde 1986 y acompasada al crecimiento del gasto del Estado o en todo caso del PIB, a otros instrumentos financieros basados en la recaudación del IRPF, impuesto cuya razón de crecimiento es superior a la del PIB, al ser un impuesto progresivo, y desde luego a la de los gastos del Estado en los próximos años.

La falta de neutralidad de la propuesta no sólo opera entre el Presupuesto del Estado y los Presupuestos de las CC.AA., sino también en relación a las posiciones relativas de las diferentes CC.AA., ya que estando compuesto el sistema de financiación por instrumentos que tienen razones de crecimiento diferentes

Ministerio de Cultura 2011

(la participación en los ingresos generales del Estado, y el tramo automático del IRPF), el crecimiento de la financiación de cada Comunidad Autónoma, como se ha indicado antes, dependerá de cuál sea la participación relativa de cada uno de estos instrumentos en su financiación global.

El modelo aprobado supone también un claro retroceso desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, no sólo porque no desarrolla lo previsto en el Artículo 15 de la LOFCA sobre las asignaciones de nivelaciones, sino porque hace desaparecer elementos de modulación financiera, como los límites establecidos en 1994 a la participación de las CC.AA. en el 15% del IRPF, y no introduce ningún elemento de reequilibrio de las capacidades impositivas en relación al llamado tramo autonómico del IRPF.

Además de todo ello, hay que considerar el nuevo modelo de financiación como insolidario porque supone un giro total en la determinación del nivel impositivo que han de soportar los ciudadanos. Se pasa de una situación como la actual, en la que el nivel de imposición mínimo se determina por la ley estatal y es igual para todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. para elevar dicho nivel mínimo mediante el establecimiento de los recargos previstos en el IRPF y en los tributos cedidos, a una nueva situación donde el nivel de la carga tributaria fijado en la normativa estatal tendrá la consideración de máximo, y podrá ser reducido por las CC.AA. en sus respectivos territorios mediante las facultades reconocidas a las mismas para disminuir las tarifas y los tipos impositivos del IRPF y de los tributos cedidos.

Hay que señalar también que la incorporación de ordenamiento jurídico de las novedades más importantes de la propuesta atribución a las CC.AA. de un 30% en la recaudación territorial del IRPF y de competencias normativas en relación al llamado tramo autonómico del IRPF y a los tributos cedidos, supone la modificación de un buen número de leyes entre las que se encuentran algunos Estatutos de Autonomía, la LOFCA, la Ley de Cesión de Tributos, la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley General Tributaria, etcétera, lo que va a determinar un cambio estructural de gran trascendencia.

Interesa destacar dos aspectos en relación a los cambios que se van a introducir en la normativa del IRPF como consecuencia de la financiación autonómica: de una parte, que la complejidad de la normativa de este impuesto alcanzará tales cuotas

Ministerio de Cultura 2011

que portavoces del Ministerio de Economía y Hacienda ya reconocen que los particulares no podrán realizar la declaración del impuesto, por lo que la Administración deberá cargar con dicha tarea; y de otra parte, que el sistema dificultará la gestión del IRPF en cuanto que exigirá conocer en cada caso la residencia del contribuyente. Una y otra cuestión pueden colapsar la capacidad de gestión de este impuesto.

Por todo lo expuesto, hay que concluir que el modelo aprobado implica un coste elevado para el Presupuesto del Estado en el próximo quinquenio, lo que va a determinar un aumento injustificado de la financiación de las CC.AA. para las mismas competencias que ahora tiene, lo que a su vez, va a dificultar que se puedan alcanzar los objetivos de déficit presupuestario establecidos para las Administraciones centrales y que se logre mantener al nivel actual la financiación de los servicios generales que se nutren del Presupuesto del Estado (sanidad, complementos de pensiones mínimas, pensiones no redistributivas, educación e infraestructuras, etcétera).

— En relación al proyecto de Presupuestos para 1997:

El Gobierno ha presentado los Presupuestos Generales del Estado afirmando que con ellos se pretende alcanzar un crecimiento de la actividad y el empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa, la mejora de los niveles de bienestar social y la convergencia nominal con la UM en materia de precios y déficit públicos. Parece, sin embargo, que se puede pensar que ésta va a ser una tarea bastante complicada para unas cuentas públicas difícilmente cuadradas.

El Presupuesto Consolidado de las Administraciones Públicas centrales supone unos ingresos que crecen el 6,1% sobre la previsión de liquidación de 1996 y unos gastos que se incrementan el 2,1% sobre los de 1996.

La primera cuestión a destacar surge al contemplar que el elemento que sirve de referencia al Gobierno para medir el crecimiento del gasto no es el avance de liquidación del ejercicio 1996, como sería lo normal, sino un nuevo concepto que se denomina «Presupuesto base de 1996», que resulta de la suma aritmética del Presupuesto inicial de 1995, de los créditos contenidos en el Real Decreto ley 1/1996, del Acuerdo de no disponibilidad de créditos del 28 de diciembre de 1995, y de algunas ampliaciones de créditos realizadas en 1996. Curiosamente, no se ha considerado a este efecto el crédito extraordinario de 721.000 millones otorgado en el Real Decreto ley 12/1996 de 28 de julio.

Ministerio de Cultura 2011

A los efectos interesa resaltar las siguientes cuestiones:

– La previsión de crecimiento de los ingresos no parece muy realista, ya que está calculada sobre la previsión de ingresos de 1996, que a su vez, parece sobrevalorada de acuerdo con los datos de recaudación conocidos hasta el momento, y porque las previsiones de incremento de los impuestos directos e indirectos (7,1% y 8,3%) no son congruentes con el crecimiento previsto para la economía y con el impacto que en la recaudación de 1997 tendrán las diversas medidas tributarias tomadas en 1996.

Salvado lo anteriormente dicho sobre el elemento de comparación en relación a los gastos, es de interés ver la evolución de algunas políticas de gasto para entender el sentido del Presupuesto presentado:

– La Administración General crece un 0,6%.

– El gasto en Sanidad crece un 1,9%.

– El gasto en Educación se reduce en un 2%.

– El desempleo y la incapacidad temporal se reducen en un 7,2%.

– El gasto social en su conjunto, crece un 2%.

– La actividad productiva crece un 2% debido a la inclusión de activos financieros en las políticas de infraestructura e investigación.

– Las transferencias a las Administraciones Territoriales crecen un 8,7%, a pesar no de recoger el coste del nuevo modelo de financiación de las CC.AA.

– La Deuda Pública crece un 1,7% debido a un nuevo criterio de imputación de los intereses implícitos de la deuda.

– La inversión en su conjunto se reduce en un 13,7%; la inversión militar crece un 0,2% y la inversión civil decrece en un 1,7%. La inversión total en infraestructura se rebaja un 21,4%.

— En relación al Presupuesto del Estado, hay que poner de manifiesto algunos extremos tales como:

• Los gastos corrientes en bienes y servicios se reducen un 9,9%, a pesar de que no se ha tomado ninguna medida de carácter estructural.

Ministerio de Cultura 2011

- Las transferencias al INEM se reducen en un 32,8%, sobre la base de una estimación excesiva del crecimiento del empleo, lo que puede dar lugar a insuficiencias reales de crédito en 1997.

- Las transferencias a Empresas y Entes Públicos se reducen en 120.000 millones de pesetas, lo que va a suponer el incumplimiento de determinados contratos programas (RENFE y HUNOSA) y el crecimiento del endeudamiento de estas Empresas y Entes. De hecho, la autorización de endeudamiento de las Empresas y Entes Públicos aumenta hasta superar un billón de pesetas.

- Los activos financieros crecen un 45,5% los préstamos al sector público aumentan un 33,3%, incluyendo dos préstamos a la Seguridad Social, uno de 155.600 millones para atender al déficit del sistema, y otro de 350.000 millones que no se recoge, sin embargo, entre los ingresos de la Seguridad Social.

En el Presupuesto de la Seguridad Social, las cotizaciones sociales crecen un 6,7%, lo cual no es congruente con las expectativas de empelo y de incremento de sueldos y salarios, ni con las bases de cotización.

Por otro lado, la previsión de ingresos se realiza por primera vez en términos de derechos reconocidos, y no en términos de recaudación, con la finalidad clara de incrementar las cifras.

Como resumen de todo lo anterior se puede concluir que los Presupuestos Generales del Estado para 1997 son poco creíbles, toda vez que descansan en una previsión de ingresos sobredimensionada, y en una determinación de las cuantías de los gastos poco realistas; contienen, además, rupturas de gran trascendencia de los principios presupuestarios y contables de la forma en que ahora se denomina «contabilidad creativa».

De todo lo examinado aquí, puede concluirse señalando que si bien el nuevo Gobierno ha mantenido el objetivo general de cumplir las previsiones del programa de convergencia para satisfacer en 1997 los criterios fiscales, puede dudarse con bastante fundamento de que las medidas adoptadas en relación al sistema tributario, al sistema de financiación de las CC.AA. y a los Presupuestos Generales del Estado para 1997 pueden permitir alcanzar dicho objetivo, y hay que añadir que, en cualquier caso, se ha alterado el carácter de solidaridad y equidad que hasta ahora había mantenido el programa de convergencia.

Ministerio de Cultura 2011

LETRA INTERNACIONAL

N.º 59 (Noviembre-Diciembre 1998)

EN EL RICON DE UN QUICIO OSCURO
Sergio Ramírez

NOTAS DE LECTURA
George Steiner, Alejandro Katz, Sealtiel Alatriste,
Edgardo Oviedo, Pierre Lévy,
Armando Petrucci

EL CAMBIO DE IDENTIDAD
Edward Said

Felipe Hernández Cava • Victoria Camps • Arthur Koestler
Javier Alfaya • Soledad Puértolas
Adolfo García Ortega • Carlos Alvarez-Ude
Julio Neira • Jorge Volpi • Juan Villoro
Manuel López Blázquez

Suscripción 6 números:

España:		4.800 ptas.
Europa:	correo ordinario	5.500 ptas.
	correo aéreo	7.100 ptas.
América:	correo aéreo	7.500 ptas.

Forma de pago: Talón bancario o giro postal.

Redacción y Administración:
Monte Esquinza, 30 2.º dcha.
Tel.: 91 310 43 13 - Fax: 91 319 45 85 - 28010 Madrid
e-mail: fpi@ctasa.es

Ministerio de Cultura 2011

EL SERVICIO UNIVERSAL EN UN MARCO DE LIBERALIZACION

Tomás DE LA QUADRA SALCEDO

Cuando tratamos un tema tan concreto como el de la presente ponencia, siempre queda la duda de que pueda parecer que «estamos en la letra pequeña», como la que hay al final de los contratos que no hemos leído y que puede cambiar totalmente el sentido de lo que se firma. Hay que leer la letra pequeña pero tratar de elevarse sobre el sentido literal de las palabras para saber qué significan en el plano ideológico. En este ciclo de conferencias sobre la reforma administrativa y el Estado de bienestar, me parece que un tema de reflexión importante es el del servicio público. ¿A qué me refiero con servicio público? En este momento, se está hablando de la liberalización de los servicios en Europa y se introduce, en esa idea de liberalización, la idea de obligación de servicio universal. Esto, en un contexto aparente y lamentablemente dema-

Ministerio de Cultura 2011

siado neoliberal, supone introducir un elemento de atención a los intereses generales, a los intereses públicos que venía justificando la existencia del servicio público. Entra entonces en una dinámica más bien neoliberal un elemento contradictorio con esa dinámica. En lo que sigue, pretendo hacer, de una parte, una reflexión sobre el alcance del servicio universal y las obligaciones que comporta, y de otra, sobre la medida en que, para gestionar estas obligaciones de servicio universal, es necesario que la Administración se transforme, se actualice y utilice otras técnicas. Pero antes me parecen imprescindibles algunas reflexiones preliminares.

El servicio público y los Tratados fundacionales

La primera tiene que ver con el hecho de que el proceso de convergencia que impone Maastricht no supone, en su letra, una innovación especial en materia del papel de los servicios públicos en la Comunidad. En el Artículo 90 del Tratado ya se establecía que los Estados y las empresas que desarrollan actividades de interés económico general tenían que respetar las reglas del Tratado; siempre que esto no afectase a la misión de servicio público que tenían encomendada.

Por tanto, en el propio Tratado se reconocía que había algo en el servicio público que podía suponer una excepción a la aplicación de las reglas del Tratado en materia de libre competencia, libertad de prestación de servicios, etcétera, una excepción a lo que podría exigir una lógica puramente de mercado, que podría ser contradictoria en algún caso con la que presidía la existencia de derechos especiales o exclusivos de empresas que gestionaban servicios públicos.

Esto estuvo durante mucho tiempo durmiendo pacíficamente el sueño de los justos hasta que, poco antes de la firma del Tratado de Maastricht, empieza a ser cuestionado. Hay una cierta lógica que lleva a poner en cuestión alguno de estos servicios públicos; hay algunas sentencias del Tribunal de Luxemburgo que dan cobertura a esta lógica, y aparece el tema de la prioridad de la competencia y del mercado sobre el servicio público. Esta lógica ha tenido una etapa (estamos hablando ya de los años noventa) de desfallecimiento, de duda en el Tribunal de Justicia, que parece poco convencido de cuáles eran los pasos a seguir.

Una posterior Comunicación de la Comisión, que de repente recupera y ensalza la categoría del servicio público, pareciera dar a entender que los gobiernos han reaccionado. Hay un Con-

Ministerio de Cultura 2011

sejo Europeo en el año 95 que, de cierta manera, reivindica el reconocimiento del papel del servicio público, e incluso hay una Comunicación de la Comisión que parece cantar las excelencias del servicio público y de la necesidad de respetarlo y valorarlo. Se desconoce el alcance concreto de esto, pero no deja de ser curioso que la Comisión, que es quien más ha puesto en cuestión los servicios públicos, acabe proponiendo en esta Comunicación nada menos que una reforma de los Tratados que incluya un apartado que reconozca (Artículo 3 del Tratado) que una de sus misiones es la contribución a la promoción de los servicios de interés general. Con esto parece «constitucionalizar» —por decirlo así— la idea de que los servicios de interés general estaban de capa caída después de aquella sentencia de los años noventa.

La falta de completud o de perspectiva global de los Tratados fundacionales

Hecha esta reflexión, que nos sirve para entrar en otro tema también preliminar, debemos abordar aun otro que podríamos denominar la insuficiencia constitucional europea. A veces se habla de una Constitución europea como si, al igual que sus Estados miembros, la Comunidad europea tuviera una «Constitución», que son los Tratados Constitutivos y sus modificaciones. Esta es una Constitución insuficiente, porque no es global y no aborda todos los aspectos que una verdadera Constitución sí aborda. Y justamente porque estos otros elementos, que son los configuradores de una Constitución, están truncados, falta un elemento importante: la perspectiva en que se sitúan los padres fundadores cuando omiten, al crear una Comunidad europea, aspectos fundamentales —sociales y políticos— porque son conscientes de que la Comunidad no podrá construirse de una sola vez, sino poco a poco, paso a paso, y primero a través de la creación de un mercado común. Mercado que incluye, —y es muy significativo— el del carbón y el acero, elementos fundamentales en una guerra (tal vez ahora ya lo sean menos por la tecnología nuclear). Por lo tanto, hacer un mercado común con el carbón y el acero indicaba la voluntad de encontrar algo más que una Europa para los mercaderes. Pero aún así se dejan fuera muchos aspectos estrictamente políticos y se atiende exclusivamente a la dimensión económica, con alguna excepción. Un ejemplo sería la política agrícola, que rebasa el ámbito de lo puramente económico, porque refleja la voluntad política de ir más allá de lo que el mercado determinaría. Hacer una política agrícola común supone querer mantener al agricultor protegido, querer ocupar el territorio y vertebrarlo. Pero hay en el propio Tra-

Ministerio de Cultura 2011

tado sobre todo una lógica económica impuesta por las circunstancias; en un primer momento sólo se puede llegar a un acuerdo en lo económico, aunque se atisba la voluntad de encontrar políticas comunes, como en el caso de la política agrícola común.

Ahora bien, la lógica del Tratado es fundamentalmente económica y, por lo tanto, le falta el elemento capital de una Constitución: ser un pacto entre los ciudadanos para ponerse de acuerdo en todo, no solamente en lo económico.

Nuestra Constitución, por ejemplo, concibe un Estado social y democrático de derecho; por tanto, tiene que haber una amplia carta de derechos sociales fundamentales, y una reflexión acerca de aspectos políticos. Todo esto, sin embargo, no está presente en los textos fundacionales de la Comunidad. Se ha ido ampliando sucesivamente su horizonte en el Acta Unica, en el Tratado de Maastricht, y hay una voluntad de ir añadiendo pilares a lo que es la Constitución comunitaria. Sin embargo, en ciertos aspectos, la Comunidad todavía adolece de una perspectiva excesivamente unilateral que hace difícil que podamos conceder sin más que es una auténtica Constitución. En este momento, la Constitución conserva aún una visión bastante unidimensional frente a algunos temas. Ultimamente, esto se ha puesto de relieve en la Cumbre de Turín, donde las propuestas presentadas por parte de la Comisión en materia de desempleo eran bien pobres. Su respuesta consistía en atribuir la responsabilidad a los Estados y rehusar una intervención por parte de la Comunidad; y esto a pesar de que se había desarrollado un paquete de medidas sobre el desempleo. Hay por tanto una cierta renuncia de la Comunidad a dar una respuesta global a los problemas que se plantean. El desempleo está relacionado con políticas económicas o con políticas de libre mercado; hay que verlo de una forma integrada, y la Comunidad tiene que ser capaz de dar respuestas tanto a problemas económicos, como a problemas sociales.

Toda esta falta de completud trae como consecuencia que se sostenga la idea de que en la Comunidad las políticas económicas sectoriales las hacen los Estados y que la Comunidad, aunque inicialmente garantiza la libre circulación de mercancías, servicios y trabajadores, no se involucra en las políticas económicas positivas, es decir, en aquellas que incentivan ciertos desarrollos por razones estratégicas, de redistribución social o de reequilibrio territorial. En un principio, la Comunidad se mantiene al margen aunque, poco a poco, sí va avanzado en ese terreno, por ejemplo, creando fondos de cohesión; pero mantiene una visión parcial.

Ministerio de Cultura 2011

¿Qué ha ocurrido? La Comunidad ha ido profundizando su desarrollo; poco a poco ha abordado nuevos aspectos, incorporando perspectivas que le faltaban inicialmente. Además de esto, se ha producido el fenómeno —si se quiere político interno— de una tensión entre una nueva burocracia comunitaria, —con órganos estrictamente comunitarios como la Comisión Europea—, y los Estados que forman la Comunidad. Estos Estados son los que desde el principio deciden realmente, pero poco a poco comienzan a surgir una burocracia y una Comisión que representan el interés de la Comunidad en su conjunto y esto lleva a cierta tensión.

Entonces, la Comisión empieza a buscar apoyos, ya sea del Parlamento europeo, que se va reforzando, ya sea del Tribunal de Justicia, para poder ir haciendo frente a los Estados, que a veces abusan de su poder y tratan de no cumplir las decisiones de la Comunidad. La Comunidad empieza a adoptar todo un arsenal de medidas para doblegar las acciones de los Estados, que a veces son más o menos explícitas —como en el caso del Reino Unido— o más o menos larvadas —como puede ser el caso de Italia—, para que la Comunidad Europea sea una realidad.

Pero aparte de esa acción positiva y beneficiosa, la Comunidad descubre que una manera de doblegar, de disminuir el poder de los Estados es recurrir a algunos artículos del Tratado que ponen en cuestión la existencia de servicios públicos, es decir, el derecho de los Estados a poseer un servicio en monopolio o en exclusiva, porque supone una restricción a la libre prestación de servicios entre todos los países de la Comunidad.

Existe cierta contradicción entre el Artículo 90 del Tratado y otros artículos que se refieren a la libre prestación de servicios. Y esa contradicción, en un momento determinado, es utilizada por la Comisión, por la burocracia comunitaria, en beneficio propio, para afianzar una posición comunitaria que quiere impedir a los Estados crear un servicio público determinado (por ejemplo, en Holanda, la televisión) argumentando que viola la libre prestación de servicios. Hay una utilización negativa, pero falta una construcción positiva, desde la Comunidad, del servicio público. Tal vez ningún Estado deba establecer por su cuenta un servicio público pero, por otra parte, la Comunidad sigue sin asumir la construcción de políticas positivas que no consistan en dejar mano libre al mercado. No es capaz de instaurar políticas positivas que impliquen una cierta posición ideológica, pero en cambio sí puede hacer política negativa a fuerza de prohibiciones. Con ello va parando la construcción y las políticas de cada uno de los Estados. Creo que, afortunada-

Ministerio de Cultura 2011

mente, la Comunicación de septiembre de 1996 de la Comisión marca un cierto cambio, en el sentido de que reconoce que el servicio público cumple un papel en la forma en que nosotros, los europeos, entendemos el Estado de bienestar.

El servicio universal

Al margen de referirme a la Comunicación antes mencionada, pensaba introducir en esta ponencia la idea de que hay elementos de interés general, de interés público, de servicio público que se conservan en el concepto de servicio universal, en el que vamos a profundizar ahora. En lo que sigue, voy a reflexionar sobre lo que significa la inexistencia de una Constitución europea plena. Significa que en la interpretación de los problemas que nos preocupan a los europeos, como este de los servicios públicos, falte como elemento una perspectiva global. El problema de los servicios públicos sigue sometido a la perspectiva del mercado, que es la perspectiva que preferentemente adopta la Comunidad. Dicho eso, debe recordarse cuál era el estado de la cuestión, sobre todo a finales de los años ochenta. En esta época la Comunidad empieza a profundizar en la idea de que el mercado es el instrumento óptimo para la regulación de la actividad económica en muchos sectores, lo cual es especialmente connatural con la existencia de un mercado común pero resulta especialmente complejo en aquellos sectores en los que había servicios públicos, ya fueran las telecomunicaciones, los transportes, o la energía. En muchos Estados existía un sistema de servicios públicos; es decir, una determinada actividad estaba reservada al Estado, quien se la cedía a las empresas particulares la mayor parte de las veces, pero no en régimen de libertad de mercado, sino en régimen de servicio público.

La idea de que el mercado debe ser el regulador único se introduce a finales de los ochenta y por una razón determinada, pero supone un cambio en la posición inicial de la Comunidad. Al principio, no se había puesto en cuestión la existencia de servicios públicos. Curiosamente, hay incluso alguna sentencia relativa a la televisión, como la sentencia Sacchi del año 74, que apoya la televisión pública en Italia, argumentando que no rompe con la idea de la libertad de prestación de servicios. Sin embargo, en el año 1990 hay varias sentencias con respecto a la televisión en Holanda y también en Grecia que ya empiezan a poner en cuestión algunos de los derechos de monopolio de la televisión pública. Por tanto, se produce un cierto cambio, la Comunidad juzga ahora que el mercado es el instrumento mejor, más eficiente y más correcto para asignar recursos. Hay que decir que esta idea de la ruptura del monopolio del servicio pú-

Ministerio de Cultura 2011

blico o la idea de que es mejor un sistema de competencia a través del mercado, tenía a su favor, en algunos casos, apoyos sólidos aunque diferentes en cada país. Por ejemplo, en Inglaterra algunos de los servicios públicos que se liberalizan, como el de las telecomunicaciones, funcionaba desastrosamente, cosa que no ocurre en otros países. Lo cierto es, sin embargo, que en general el sistema de monopolio de un servicio público podía tener algunos problemas de ineficiencia, de falta de transparencia, fundamentalmente, que hacían difícil conocer sus deficiencias, y más porque no había un término de referencia. En el caso concreto de las telecomunicaciones pondría como ejemplo el teléfono. Este es un sector que exige que en el futuro se compita a nivel mundial; solamente el que sepa imponerse en el mercado mundial podrá tener peso en este sector. Europa, en el mercado mundial tendrá que competir con Japón y Estados Unidos. La Comunidad, en un libro verde sobre esta cuestión, reconoció que ningún país europeo tiene más del 6% del mercado mundial de las telecomunicaciones, y que Estados Unidos tiene el 30 % y Japón más del 20%. La conclusión que extrae la Comisión es: los países europeos podrían estar al mismo nivel que EE.UU. si sumaran su sector público de telecomunicaciones. Por separado, ninguno llega al 6%, y esto es relevante porque es un sector donde la investigación es importantísima (estamos viviendo ahora el fenómeno de la telefonía móvil, que hace 15 años era impensable) y, son los avances tecnológicos los que han permitido este desarrollo. Haría falta investigar, invertir en I+D, y eso puede hacerlo quien tiene una parte importante del mercado, unos recursos muy grandes. Por lo tanto, quien posee el 30% de la cuota del mercado mundial puede permitírselo, pero las economías europeas, con una cuota del 6% o menos cada una, no pueden.

En conclusión, hay que romper los mercados nacionales para que haya un solo mercado y los operadores europeos puedan tener la dimensión suficiente para invertir en investigación y poder competir en el exterior. Esa es la política de la Comunidad y en este caso tiene un fundamento técnico y económico que lleva a compartir la idea de romper los monopolios.

La dificultad surge cuando aparece el problema de las necesidades de interés público. Esto se debe, naturalmente, a que no cabe operar solamente con una lógica de mercado. La electricidad, por ejemplo, no es un problema de mercado. Se trata de que llegue a cualquier punto del territorio porque la electricidad es un recurso indispensable para la vida humana, y dejar el suministro al albur del mercado es arriesgado. Es posible que a una compañía privada no le interese llevar la luz a un sitio muy alejado porque no es rentable económicamente. Y lo mismo po-

Ministerio de Cultura 2011

demos decir del teléfono: tender una línea a un lugar alejado es muy costoso, y los beneficios obtenidos por las tarifas quizá no compensen el coste inicial. Esto hace que haya que atender obligaciones que se llaman de servicio universal, es decir, la comunidad acepta que determinados servicios (y definir cuáles es un problema político importante) lleguen a todas partes del territorio sin discriminación alguna. Y, a la vez, que existan unas tarifas que sean asequibles para la media de la población, que no sean tan altas que una parte de la población quede expulsada del servicio porque no puede pagarlo.

¿Cómo se consigue todo esto? Veamos cómo se hacía y cómo se hará. En un contexto de servicios públicos, se lograba mediante una técnica de subvenciones cruzadas. Por ejemplo, en el caso del teléfono aplicar una tarifa alta a llamadas nacionales e internacionales permite subvencionar y abaratar las tarifas locales. Como son las empresas las principales usuarias de la telefonía internacional, mientras que los particulares, las familias, hacen sobre todo llamadas locales, este sistema de subvención cruzada supone además una política de redistribución de rentas. Pero esta política salta hecha pedazos desde el momento en que las tecnologías facilitan y abaratan considerablemente las conexiones internacionales. Entonces, se empieza a plantear el problema de que esa técnica de subvenciones cruzadas (subvencionar la tarifa local con la tarifa internacional) sólo se puede seguir empleado en la medida en que ningún país la utilice. Es decir, cuando Inglaterra rompe esa estrategia hasta entonces general en todos los países europeos y pone las tarifas internacionales a su coste —haciendo que bajen— y deja de subvecionar las locales —haciendo que suban—, hace imposible que en España o en Francia se pueda mantener el régimen de subvenciones cruzadas. Si es mucho más barato llamar desde Londres o Nueva York a Madrid que a la inversa, los usuarios dejarán de utilizar el operador español, y por tanto Telefónica (o las otras compañías europeas) perderán cuota de mercado si siguen aplicando el sistema de subvenciones cruzadas. Por tanto, irremisiblemente, hay que renunciar a esta forma de hacer política de redistribución.

A partir de ese momento se empieza a decir que el sistema puede venirse abajo, y que habrá que diseñar una política que permita afrontar la competencia internacional. Pero ésta tendrá que estar basada en los costes reales y en la competencia en el sector de la telefonía internacional; tendrán que subir progresivamente las tarifas locales aunque las internacionales bajen. Por otra parte hay que decir que tiene también algunas ventajas introducir la competencia, ya que hay deficiencias en los servicios públicos que se ocultan. En un servicio público monopolizado,

Ministerio de Cultura 2011

teóricamente la forma de evitar abusos o deficiencias consiste en que la Administración vigila al operador y vela por que lo que éste cobra por el servicio que presta se corresponda con los costes del mismo y si sospecha que hay un abuso, no autoriza el servicio. Pero es muy difícil para la Administración detectar abusos, porque sólo el operador dispone de datos reales sobre los costes, las deficiencias y posibles despilfarros del servicio. En un sistema de servicio público sabe más el operador que la Administración que tiene que vigilarlo. Sabe más el regulado que el regulador, y puede ocurrir que —como en el caso de EE.UU. donde empresas privadas operan en un mercado mucho más liberalizado que el europeo—, se acaben produciendo fenómenos de corrupción, de compra del regulador.

Todo esto pone de manifiesto que introducir competencia en algunos sectores de los servicios públicos es conveniente, porque hace más transparente la gestión. Pero el problema que subsiste y al que quiere dar respuesta la Comunidad es el de la existencia de obligaciones de servicio universal. Si dejamos los servicios públicos a la libre competencia, ¿quién querrá encargarse de dar servicio en aquellas áreas previsiblemente poco rentables? El mercado no puede dar respuesta a ese problema y, por tanto, se introduce la idea de la obligación de dar servicio universal. Los servicios públicos no solamente son una mercancía —que la compra y vende quien quiere— sino una necesidad. Y como son una necesidad, hay que organizar la prestación de estos servicios de tal manera que exista la obligación de prestar el servicio a cualquier persona que lo requiera, en cualquier punto del territorio y a precios equitativos. Esa es la idea de servicio universal. No sólo hay libertad empresarial de prestar determinados servicios, sino también la obligación de dar cobertura a todo el que los solicite. Y eso ya rebasa la lógica del mercado, porque el mercado no atiende lo que no es rentable. Es fácil conseguir competidores por una línea de teléfono rentable, pero ¿quién va a competir por las que no lo son? En un sistema clásico de servicio público (al margen de sus posibles deficiencias) las líneas rentables podían servir para financiar aquellas deficitarias. Si permitimos la competencia absolutamente libre pudiera ocurrir que, por ejemplo, deje de haber vuelos a puntos del país que por razones de equilibrio interterritorial sí sería aconsejable mantener.

Se introduce, entonces, la idea de servicio universal. El Consejo Europeo prescribe que hay que adoptar medidas de servicio universal, aunque por otra parte vaya avanzando la liberalización en todos los sectores —tráfico aéreo, ferrocarril—, por ejemplo con una directiva que establece que hay que distinguir entre las infraestructuras y el servicio de transporte que sobre

Ministerio de Cultura 2011

ellas se desarrolla. Todo esto se ha ido haciendo como quien corta un salchichón: poco a poco se van cortando rodajas hasta que al final sólo queda la cuerda; también del servicio público se han ido cortando rodajas, y ya no se sabe si queda algo de él. Pongamos por ejemplo el ferrocarril: hay que distinguir entre la vía, la infraestructura —que puede ser un servicio público—, y la prestación del servicio de transporte. Lo que hasta ahora es un todo, se desglosa. Hay que ir introduciendo la libre competencia argumentando que, por una parte, está la vía, cuya gestión puede seguir siendo un servicio público, —aunque también se podría conceder parte de la gestión de la vía a unos y otros— y, por otra, la prestación de servicios sobre la vía, que se puede liberalizar, bien fijando horarios de utilización (aunque esto no es muy aconsejable por razones de seguridad) o bien fijando trayectos; un competidor se encarga de dar servicio en la línea Madrid-Barcelona y otro en la línea Madrid-Bilbao. Aunque la competencia en este caso no sea directa —pues se trata de líneas distintas— sí sirve al menos como referencia para controlar las tarifas, para ver quién está aplicando tarifas más altas de lo que cabe esperar, pues hay otro competidor que está ofreciendo un servicio más barato. Por tanto, se va segmentando el servicio. En el caso de las telecomunicaciones, inicialmente se desglosan servicio de teléfono y aparato telefónico. En España, en un momento la gente pudo comprarse el aparato de teléfono que quiso, no tenía que comprarlo a Telefónica. Los terminales eran libres. Luego, además, empiezan a prestarse servicios sobre la red. Desde servicios de valor añadido, que utilizan el servicio telefónico básico para ofrecer servicios adicionales sobre el tiempo o la Bolsa, hasta el servicio de transmisión de datos. Además, la propia telefonía básica tiene que liberalizarse también a partir del año 98. Y, finalmente, también van a liberalizarse las infraestructuras. Por tanto, la liberalización va avanzando poco a poco, y sin embargo hay que preservar el servicio universal. La Comunidad es consciente de que hay que garantizar las obligaciones de servicio universal en un contexto de liberalización pero la pregunta —cuya respuesta está por desarrollar— es cómo.

Esa pregunta tiene respuestas en varios niveles, o plantea problemas en diversos niveles, e incide sobre el modo de actuar de los gestores y de la Administración. Se abre un campo nuevo. Para empezar: ¿Quién presta el servicio universal? ¿A quién se obliga a hacerlo: a todos los que quieran entrar en el mercado o solamente a algunos? Pero si es a todos los que entran en el mercado, ¿qué ocurre cuando alguno de estos servicios tiene impacto territorial, es decir, hace necesaria la creación de una infraestructura? Alguien tiene que dar el servicio universal; pero al que le toque abrir el servicio universal y llevar, por

Ministerio de Cultura 2011

ejemplo, el teléfono a la aldea perdida dirá: ¿a mí quién me paga esto que no es rentable? Porque las tarifas no bastarían para cubrir el coste.

Hay varios modelos para solucionar este problema. Uno sería que quien estuviera obligado a prestar el servicio universal a nivel de todo el Estado pudiera cobrar un canon a los demás operadores y tratar así de cubrir el coste de esas líneas ineficientes. Pero resulta muy complicado, porque quien presta el servicio universal no querrá quedarse sólo con las líneas poco rentables, sino operar en todo el territorio. Además existe el peligro de que surjan acusaciones de fraude porque otro competidor acuse al primero de querer cubrir con sus tarifas no sólo el coste de las líneas poco rentables sino el de las rentables, también, y que por eso las tarifas de la línea rentable estén por encima de las que ofrece el nuevo competidor. En definitiva, hay que empezar a hacer contabilidades separadas. ¿Qué cuestan las líneas de servicio universal? ¿Qué cuesta el resto de los sectores que están en libre competencia?

Todo esto exige una Administración distinta, pero no exige menos Administración. La liberalización, cuando hay una obligación de servicio universal, comporta más regulación, más intensidad de intervención, porque ahora la Administración va a intervenir pero va a intervenir mucho más profundamente. Primero, en la actividad del que tiene la obligación de dar servicio universal, pero después también en la de los demás. Por tanto, esa nueva Administración tiene que entrar mucho más profundamente en aspectos en los que hasta ahora no entraba. Antes teóricamente era la dueña del servicio, pero no intervenía tanto o era engañada por el concesionario. En cuanto haya competencia, va a encontrarse a diario con las protestas de los competidores, que se acusarán mutuamente de mala gestión y pedirán a la Administración una respuesta.

Lo paradójico es que la Administración no está preparada para esta forma de actuar porque, para empezar, muchos de los problemas que tiene que resolver no son problemas que tengan una solución legal, no están recogidos en la ley. El servicio público era un sistema de obligaciones y derechos que recogía la ley. Ahora supone un problema más sutil. Tomemos como ejemplo la numeración de los teléfonos. Una forma de hacer competencia desleal de un operador telefónico a otro es reservarse los números más atractivos —como los capicúas. (Esto parece una tontería pero tiene su relevancia.) O alguien puede querer cambiar de operador telefónico: surge entonces el problema de que si tiene que ir comunicando telefónicamente a todos sus amigos su nuevo número se gasta una fortuna, además de las molestias

Ministerio de Cultura 2011

que eso comporta. ¿No sería posible que el usuario conservase su número de teléfono aunque cambiase de operador? Todos estos aspectos inciden sobre la competencia, pero a veces no existe una norma que los regule. Hay que ir improvisando, dando soluciones pretorianas un poco al hilo de los problemas que se plantean, y hace falta alguien que tenga una posición de independencia y que tome decisiones muy rápidas. Esto no encaja con el funcionamiento de una Administración tradicional, dueña del servicio público y con un plazo infinito para desarrollar una normativa.

Todos estos problemas tan sutiles no tienen a veces una solución en la norma, porque la norma no los puede prever. Se trata, entonces, de buscar una nueva forma de actuar y también nuevos organismos reguladores. Esto no supone menos intervención, sino más, si bien de una nueva forma. Estos organismos no intervienen con base en una norma sino con base en una cierta discrecionalidad técnica; toman la decisión según les parece en su momento, tratando de elucidar lo que parece justo. Es un poco una vuelta a técnicas anglosajonas, que para los hábitos nuestros son muy novedosas, tanto, que algunos afincados en una lectura muy estricta del principio de legalidad tendrán problemas en aceptar estos hábitos de resolver cuestiones que no están preestablecidas en las normas. La liberalización supone así una nueva cultura jurídica y política. Esto es así, porque no desaparece el interés público en la prestación del servicio universal ni en vigilar que la competencia efectivamente funcione. En todos estos sectores la paradoja es que la tendencia sigue siendo, con frecuencia, el monopolio o el oligopolio, y por tanto la desaparición o el falseamiento de la competencia. La Administración ha de ser la garante tanto de que haya competencia como de que se cubran las obligaciones de servicio público o servicio universal.

Ministerio de Cultura 2011

SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y FINANCIACION AUTONOMICA

Francisco PEÑA

La situación de partida en 1977-78

Es evidente que al margen de acontecimientos históricos, ya muy pasados, en la I y sobre todo en la II República española, el Estado autonómico nace en su pleno sentido al hilo de la transición española. En el momento en que se decide en nuestro país iniciar un nuevo proceso democrático con la elaboración de una nueva Constitución, simultáneamente e incluso previamente (ya en la etapa franquista estaba planteada esta hipótesis y en todo caso existía un contexto sociológico y político) se estaban planteando y en ese momento con mucha

Ministerio de Cultura 2011

más virulencia, una serie de demandas que pretenden una nueva estructura del Estado.

Ya antes, pero sobre todo en ese momento, empiezan a surgir desde los nacionalismos periféricos requerimientos al resto del Estado en el sentido de que una nueva etapa política española era consustancial a un nuevo orden constitucional y a un nuevo sistema de integración de esas periferias históricamente tensas y mal, al menos a su juicio, integradas en España. Incluso surgen, aunque ya existían también, elementos disgregadores dentro del mundo nacionalista de la unidad de España; por tanto, la dialéctica integración-segregación, el papel de los nacionalismos empieza a aflorar, y se plantea a los constituyentes y a los preconstituyentes la necesidad de afrontar este problema de raíz.

La segunda demanda importante que se plantea en la transición española es la necesidad de una democratización política que también debe llegar a la estructura administrativa. Es decir, se trata de vincular la descentralización del poder que el sistema democrático acarrearía a la transformación política que se estaba llevando a cabo. Aunque sea muy sintéticamente y quizá no del todo justo, habría que contraponer la llamada descentralización por funciones (en la jerga utilizada durante el anterior régimen, derivada incluso de las escuelas vigentes en los años cincuenta), a la descentralización política del poder para propiciar una transformación política, democratización por tanto también a estos niveles de la estructura del Estado.

Y por fin y como siempre, la necesidad de una efectividad mayor y de una modernización de la organización territorial y administrativa, cuestión siempre pendiente pero que se quiere vincular también como una demanda más a esa reforma que se plantea de la estructura del Estado.

El marco inicial

El marco en el que este debate se desarrolla tenía, entre otras, las siguientes características.

La primera es que la vida política discurría durante aquellos años en un ambiente de preocupación y de recelo, de incertidumbre, y hasta cierto punto de inseguridad, tanto en la clase política inexperta en estas lides, más allá de las reflexiones históricas o historicistas que se podían hacer, como en la ciudadanía, no consciente o no suficientemente consciente de qué se

Ministerio de Cultura 2011

pretendía también con esas reivindicaciones de cambiar o modificar la estructura política del Estado, desde el ámbito territorial.

Una segunda dificultad añadida muy importante era la ausencia de un modelo que se pudiese copiar miméticamente en todo o en parte en el sistema comparado; lo más parecido que se podía plantear entonces era una hipótesis federal, pero la realidad española estaba muy ajena a cualquier posibilidad de plantearse un modelo de ese tipo, tanto por falta de experiencia como por la mala experiencia habida en los intentos federalistas del siglo pasado y principios de este y la mal aimagen que tenía el federalismo en España por sus fracasos sistemáticos a la hora de abordar una estructura territorial. Estas incertidumbres, preocupaciones y recelos y las dificultades de abordar un modelo ya existente y trasladarlo literalmente al sistema español, están presentes continuamente en la elaboración de la Constitución. Los pasos previos que se dan a su aprobación con la creación de las preautonomías, hace mucho más meritorio el hecho de que todo esto, la Constitución y los primeros pasos tímidos que se dan para abordar la nueva estructura del Estado, se realizasen con un consenso global muy amplio y con un refrendo del pueblo español todavía más importante. Y, todo hay que decirlo, aquellas soluciones que se dieron en buena medida fueron tan acertadas, que el paso del tiempo las ha revelado como los pilares fundamentales sobre los que se ha construido el Estado autonómico.

Por eso, y a pesar de todas las ambigüedades que pueda tener el proceso, sin duda ciertas en algunos casos, cuando se dice que la Constitución en realidad no ha dado respuesta clara y definitiva a ninguno de los problemas que tenía planteados España en cuanto a la nueva estructura territorial que se le quería dar, no se está siendo justo en el juicio; lo cierto es que la Constitución sí da respuesta a algunos de los interrogantes que, una vez resueltos, permitieron dar los pasos suficientes y firmes para ir construyendo el Estado autonómico. Es decir que lo que la Constitución hace, es algo que el tiempo ha revelado como muy acertado. Insisto en esto porque es frecuente y cada vez lo será más, oír quejas de que buena parte de los problemas del Estado autonómico devienen de que la propia Constitución no los resolvió de entrada. Esto es una afirmación que sin ser incierta es profundamente injusta, y además sugiere quizá otra idea de cómo se debía haber abordado la Constitución para que nos hubiese dado mejores frutos de lo que nos ha dado ésta, lo que, en el mejor de los casos, estaría por ver. Lo cierto es que la afirmación es injusta en la medida en que la Constitución sí que aborda

Ministerio de Cultura 2011

ciertos problemas y sobre todo, crea el marco para afrontarlos como luego se hizo.

El modelo territorial en la Constitución

El Título VIII, base de la estructura del Estado consagrada en la Constitución, no concreta la organización territorial de España, a pesar de que, y algún día se escribirá más sobre esto, cuando la Constitución se aprueba e incluso cuando se está elaborando, ya se han dado pasos fundamentales en materia de la organización territorial. No hay que olvidar que en el momento en que se aprobó la Constitución ya existían trece preautonomías y las que faltaban lo eran por razones puramente de oportunidad, cuatro actuales autonomías uniprovinciales cuyo futuro aún no estaba decidido: Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra, con su régimen foral.

Es decir, a pesar de todo, la Constitución sabiamente no concreta la organización territorial, aunque eso sí, la posibilita y establece el procedimiento de configuración, fijando muy bien los pasos a dar para llegar a concretar esa organización territorial dejando a las instancias políticas, con la flexibilidad suficiente, la responsabilidad del proceso.

Por tanto, la discusión sobre si la Constitución establece un modelo determinado de Estado o no es una discusión en la que cualquier respuesta es válida, sobre todo en términos científicos. Pero en términos políticos se puede decir sin riesgo a exagerar, que, a pesar de lo que pueda parecer, la Constitución sí establece un modelo de Estado determinado; es un modelo de Estado específico, que no tiene equivalencia en modelos federales. Las previsiones que la Constitución realiza sobre el modelo de Estado de España permiten hablar de un determinado modelo, con sus características peculiares, que a partir de la propia Constitución puede tener diversas posibilidades de materializarse. Puede devenir en una fórmula o en otra e incluso, como luego veremos, deja un gran margen de dinamismo a ese proceso para que se pueda moldear el Estado en diferentes direcciones. Pero no es cierto que no haya un modelo de Estado en la Constitución. Por ejemplo, la Constitución permite tanto que haya un Estado desigual en cuanto al reparto de poder o en cuanto a los poderes descentralizados en las autonomías con territorios organizados en Comunidades Autónomas, como también que exista un Estado homogéneo, un Estado en el que básicamente los poderes descentralizados sean los mismos en todas las partes del territorio.

Ministerio de Cultura 2011

Una desigualdad autonómica, como hasta ahora ha existido por ejemplo en el campo competencial, o una homogeneidad autonómica, como al final probablemente ocurra al menos en las áreas competenciales, son perfectamente posibles dentro del marco constitucional. Precisamente el modelo que marca la Constitución es un modelo abierto, abierto pero un modelo, cuya característica esencial precisamente es esa, que permite una serie de posibilidades que luego la propia historia y los responsables de la misma en nuestro país van adecuando y van decidiendo que vaya en un sentido o en otro. Esa es precisamente la primera propiedad de este modelo.

Los elementos del modelo autonómico

El elemento principal del modelo, como ya ha sido reconocido, es el principio dispositivo. Abarca muchas áreas de los poderes, de las competencias e incluso de los aspectos administrativos. Según este principio dispositivo, la Constitución establece una bandeja de posibilidades en múltiples aspectos de los que los poderes pueden disponer con bastante discrecionalidad. Es un principio que está suficientemente analizado por la ciencia y no entraré más en ello. También en el ámbito político se reconoce y practica este principio dispositivo como uno de los elementos básicos de la creación del Estado autonómico.

Otro elemento principal del modelo es que reconoce el derecho a la autonomía, no sólo a los territorios históricamente identificados con la autonomía o con mayores sensibilidades autonómicas, sino a todos los territorios. Es otra de las virtudes de la Constitución, reconocer el derecho de autonomía para el conjunto de los territorios que componen España.

Otra característica es su perfectibilidad. El modelo, a diferencia de otros de carácter federal clásicos y acabados en sí mismos, aunque lógicamente modificables, adquirirá la forma definitiva a medida que vaya avanzando. Es un modelo además dinámico; la Constitución, por ejemplo, establece fechas, plazos, para modificar estatutos, para asumir nuevas competencias, para múltiples cosas, de tal manera que el propio modelo reconoce que la propia dinámica debería ir modificando sus propios elementos, la naturaleza de ese modelo, pero no contiene una fecha de cierre del proceso.

Como es lógico y derivado de esto, la constitución de ese modelo exige un proceso estatuyente que se va desarrollando también poco a poco, de tal manera que la elaboración, aproba-

Ministerio de Cultura 2011

ción y puesta en marcha de los Estatutos de autonomía se hace a través de un proceso estatuyente como lo fue también el proceso constituyente constitucional. Ese proceso también es dinámico y tiene su propio desarrollo. Es fundamental insistir en este aspecto porque no pocas veces en el ámbito de la Administración es fácil negar estos principios, es fácil defender la petrificación del modelo en un determinado momento, decir que el Estado autonómico es lo que es y nada más. Una lectura seria de la Constitución y sobre todo de los debates y de las alternativas que tuvo la redacción del Título VIII, revela que en el espíritu del constituyente y en la propia redacción de la Constitución, estos procesos se perciben de una manera mucho más abierta y dinámica de lo que pudiera parecer en un primer momento.

El modelo deja bien claro que hay un poder constituyente único. Este es un principio que tiene mucha importancia en este momento, y la tendrá más en un inmediato futuro; hay un poder constituyente único y no existe, y esto también es muy importante a mi juicio aunque sin duda hay discrepancias, en este proceso constituyente una traslación de la soberanía. Sí existe, en cambio, una participación en el poder y más en concreto en el reparto del poder. La soberanía nacional radica y siempre radicará en el pueblo español, al que representan las Cortes Generales. Estas, además de ostentar la soberanía nacional, tienen el encargo explícito de controlar el proceso y en todo caso ser el instrumento final, tener la capacidad definitiva para decidir el auténtico reparto del poder. Esto tiene su importancia, como veremos después, para abordar con seriedad los procesos de iniciativas autonómicas de reforma estatutaria sobre las que recae una enorme confusión constitucional y política sobre cómo se debieran desarrollar, bajo qué principios y dónde radica la soberanía y quién es el que al final decide. Por tanto habría que decir que las Cortes Generales tienen un poder superior en todo caso para decidir sobre las demandas particulares y tienen el deber y el encargo constitucional de controlar el proceso. Y esto significa, insisto, que la soberanía radica en las Cortes Generales, aunque la Constitución efectivamente permite, estimula y habilita un reparto de poder y una participación plural en el reparto del poder, en este caso por parte de las instituciones autonómicas.

Otra característica del modelo, derivada del espíritu constitucional y que ha dado y dará mucho juego político, es que conjuga con habilidad y sabiduría, fruto del consenso sin duda, el reconocimiento de situaciones peculiares en cada territorio con la posibilidad de un desarrollo de conjunto y general; este es un elemento muy dinámico en la vida diaria del Es-

Ministerio de Cultura 2011

tado autonómico, lógicamente también muy conflictivo. La Constitución permite afrontar de una manera muy amplia, muy generosa, con grandes posibilidades, situaciones específicas, como insularidad, pobreza, lengua, y al mismo tiempo permite también que esas situaciones específicas se desarrollen compatiblemente con una visión de conjunto y general del Estado. Otra cosa es que la práctica política acierte en el necesario equilibrio y en evitar privilegios y discriminaciones. Lo que se trata aquí de resaltar es este elemento de un modelo que lo diferencia de otros.

Esta característica de pragmatismo político y jurídico ha evitado algo que fue quizá el germen del fracaso de otros ensayos de descentralización política en nuestro país. Ha evitado también estériles polémicas nominalistas sobre una serie de principios. Las primeras discusiones que se planteaban sobre el proceso autonómico en España estaban cargadas de la misma visceralidad y del mismo academicismo del que estuvieron cargadas a lo largo de la historia. La Constitución resolvió la cuestión rebajando el problema de una manera radical al ámbito del pragmatismo y del posibilismo político y jurídico. Hoy es virtualmente imposible leer debates sobre las autonomías tan radicales y academicistas como los que se planteaban en otras épocas. Así ocurre con debates, por ejemplo, sobre federalismo, independencia, nacionalismo, que, además de desarrollase con serenidad, no ponen en cuestión las virtudes del modelo vigente.

La dinámica del proceso autonómico

A mi juicio, es demasiado aventurado decir, como algunos pretenden, que ya las preautonomías configuraron un determinado modelo y que los constituyentes no hicieron más que plasmar eso en términos de la Constitución. Más bien, puede aventurarse que las preautonomías pudieron haber acabado perfectamente en lo que han acabado, en Autonomías, o podrían haber acabado en una especie de descentralización administrativa, según los modelos de la época, en una especie de «super-Diputaciones Provinciales».

Lo cierto es que cuestiones fundamentales como el régimen electoral, la capacidad legislativa de los parlamentos, etcétera, no estaban decididas. Las preautonomías fueron una cobertura para extender al resto de España lo que ya estaba decidido políticamente y es que, de alguna manera, había que dar una amplia autonomía a ciertas partes del territorio español que la demandaban históricamente y con mayor intensidad, como Cataluña,

Ministerio de Cultura 2011

País Vasco y Galicia. Lo cierto es que al aprobarse la Constitución ya estaban en marcha las preautonomías, un dato incuestionable que influyó más o menos decisivamente y que permitió que el debate se plantease en unos términos más sensatos y más relajados. Por ejemplo, cuando se debatía si se creaba una Diputación General para Cataluña, ante el éxito del regreso de Tarradellas el Gobierno hubo de reconocerle y nombrarle Presidente de la Generalitat, porque los catalanes se negaban a que se creara una Diputación General y lo que querían era recuperar la existencia de la Generalitat. Pues bien, se decide y se da un paso fundamental: estas decisiones fueron capitales porque con ellas se amortiguó la tensión política.

En el año 79 se aprueban ya los primeros Estatutos de autonomía, inmediatamente después de aprobarse la Constitución, proceso ya prácticamente simultáneo y que empieza a generalizarse. La aprobación de la Constitución y los Estatutos de autonomía es prácticamente simultánea para los primeros Estatutos lo cual revela, efectivamente, que se iba muy deprisa y que se tenían ideas muy claras, al menos, de las líneas gruesas del modelo y que había que avanzar deprisa porque ambos procesos, el democrático y el de descentralización, el de creación de las CC.AA. eran simultáneos. Un ejemplo de ello es que, decidido el texto constitucional, hubo de modificarse el contenido de los Estatutos, en fase de consenso muy avanzado, por resultar incompatible con aquél (así ocurrió con la previsión de financiación por convenio en el borrador consensuado del Estatuto catalán).

En el año 80 se aprueba una de las más importantes leyes que se han dictado en el Estado autonómico, la LOFCA, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, pieza básica de todo el sistema. Es una gran ley porque ha permitido, además de respetar los sistemas forales vasco y navarro, construir la financiación autonómica con bastante acierto, mucho más de lo que pueda parecer ahora. La LOFCA es una gran ley que fue muy discutida, muy debatida, sobre todo teniendo en cuenta que en muchos aspectos se partía de una improvisación y no se sabía cómo iba a evolucionar el sistema autonómico.

En el año 81 se producen los primeros pactos autonómicos entre el Gobierno de entonces (UCD) y el PSOE, en el que se deciden varias cosas fundamentales: el cierre del mapa territorial, cuestión fundamental porque se eliminan algunas incertidumbres que aún existían como el caso de Segovia y de León, se decide también el ritmo de constitución de las restantes Comunidades Autónomas, de modo que el último Estatuto que se

Ministerio de Cultura 2011

aprobó fue el de Castilla y León con el Gobierno del PSOE, en febrero del 83 (junto a otros tres).

Se acuerda al tiempo algo fundamental, y estos pasos sí que fueron decisivos como constatación del pragmatismo y del dinamismo que ya hemos analizado: que las Comunidades Autónomas del Artículo 143 tengan potestad legislativa y un sistema institucional similar al resto de las Comunidades Autónomas, es decir un Parlamento, todos los poderes clásicos, incluso se arbitra la posibilidad de que puedan tener Tribunales de Cuentas, etcétera. Esto es importante porque no está ni en la Constitución, ni tenía por qué estar: se decide en un acuerdo político entre el Gobierno y los partidos más importantes de entonces. Se decidió algo también muy importante: la velocidad de acceso de ciertas CC.AA. a determinados niveles de competencia, concretamente las del Artículo 143, cuya puesta en práctica aún colea después de los Acuerdos Autonómicos del 92 de los que luego hablaremos, y unas soluciones específicas para Canarias y la Comunidad Valenciana que habían quedado muy descontentas al quedar en ese cierre del mapa autonómico incluidas en las del Artículo 143, cuando sus aspiraciones eran llegar a un nivel mayor de competencias con rapidez, arbitrándose las leyes orgánicas conocidas, LOTRACA y LOTRAVIA, que las hacen saltar al primer nivel. Soluciones que incluso algún riguroso podría calificar de frívolas y discutibles, pero que en lo que a mí me interesa aquí destacar, permiten afirmar claramente que el sistema ha funcionado satisfactoriamente, desarrollándose con un enorme pragmatismo político y con un enorme pragmatismo jurídico perfectamente encajado en la Constitución, virtud fundamental que yo querría resaltar.

El año 83 registra otro hito importante: las primeras elecciones a las Asambleas en trece Comunidades Autónomas que estrenaban Estatuto de autonomía. A partir del 83-85 se producen los primeros traspasos masivos a las CC.AA. de acuerdo con las redacciones que entonces tenían los Estatutos de autonomía. Ese es el momento capital de construcción de la Administración autonómica: ya tenían un Parlamento, tenían un gobierno democráticamente elegido y se empieza a rellenar de competencias su autogobierno, aunque ya tenían algunas de la fase de preautonomía, modestas eso sí, pero lo importante es que en esos años el proceso de traspasos es ya un hecho serio, masivo y definitivo.

En el año 86 se produce una modificación muy importante en el sistema de financiación autonómica: aunque habrá ocasión de tratarlo más explícitamente, me interesa destacar que se da un

Ministerio de Cultura 2011

giro fundamental. Hasta entonces, la financiación autonómica se basaba en el coste efectivo que se reconocía en los decretos de traspasos. El nuevo sistema da un vuelco espectacular y se va a un sistema de financiación en el que entran muchos más factores: se empieza a distribuir el dinero acumulado en las transferencias con otros indicadores que son población, pobreza relativa, etcétera.

Simultáneamente y esto es muy importante, en estos años, fruto de la inexperiencia, de la falta de cultura de cooperación y pacto en la clase política y en la organización administrativa, se había creado un clima de conflicto entre el Estado y las CC.AA. que derivó en una remisión masiva de contenciosos mutuos al Tribunal Constitucional.

A partir del año 89 se llegó a la conclusión de que aquella situación era insostenible, había más de 400 asuntos pendientes de sentencia en el Tribunal Constitucional, lo cual tenía al Estado autonómico en una permanente provisionalidad. No se sabía muy bien qué iba a pasar con competencias fundamentales que estaban sujetas a sentencia y por tanto no se podía modular una Administración, un Ministerio, una Unidad Administrativa porque no se sabía cómo iba a quedar ese conflicto y eso acabó siendo un grave problema. Entonces iniciamos un proceso muy complicado de negociación para retirar de mutuo acuerdo conflictos del Tribunal Constitucional; al tiempo hubo una batería de sentencias muy importantes en esos mismos años que permitieron despejar el panorama y dar los pasos siguientes en la construcción del Estado autonómico. En todo caso, a partir de este año es cuando empieza a descender la conflictividad jurídica, ponemos en marcha instrumentos de prevención de conflictividad con la mayoría de las CC.AA. y esto ha funcionado muy bien. Es decir, iniciamos en la práctica, aunque luego se ha convertido en instrumento básico del modelo, el conocido principio de cooperación aplicado al Estado autonómico.

En el año 91 se toma una decisión importante por lo que va a afectar al futuro: un acuerdo entre los principales partidos del ámbito nacional para reformar el sistema electoral en trece CC.AA. que garantice que en esas trece (las otras cuatro, Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, tienen su dinámica particular) se simultaneen las elecciones autonómicas y las locales, que es lo que viene ocurriendo desde entonces, lo que provoca la primera reforma importante de los Estatutos de autonomía en aquellas en que el acuerdo lo exigía. Vuelvo a mi reiterada afirmación; es un acuerdo político adoptado para marcar un determinado calendario electoral el que lleva a la reforma de los Es-

Ministerio de Cultura 2011

tatutos de autonomía como un elemento obligado, para su cumplimiento. Esto es importante dado que hay en estos momentos algunas iniciativas de reforma que pretenden volver a romper este calendario electoral y dejar que algunas CC.AA. puedan fijar sus fechas de elecciones libremente rompiendo el acuerdo que se tomó entonces.

En el año 92 se firman los segundos Acuerdos Autonómicos de carácter global, que hacen que una serie de competencias como Educación, INSERSO, Trabajo, entre otras muchas, puedan ser asumidas por las CC.AA. del Artículo 143 incluso con potestades legislativas. Se consagra en esos mismos Acuerdos Autonómicos como principio de funcionamiento político el principio de cooperación, instrumento sustancial del Estado autonómico que es de práctica habitual en los Estados federales. El compromiso de los firmantes (Gobierno, PSOE y PP) permite trasladar su puesta en práctica a los órganos habituales (conferencias sectoriales) y a las relaciones ordinarias entre el Estado y las CC.AA. Además se completa el mapa autonómico obligándose a redactar algo que a esta fecha ya se ha cumplido, los Estatutos de autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, culminándose con su aprobación en el 95 definitivamente el mapa autonómico.

En el año 94 se produce la reforma de los Estatutos de autonomía de las diez CC.AA. afectadas para incorporar las previsiones de los Acuerdos Autonómicos, cuya puesta en marcha se había iniciado con la aprobación de la Ley Orgánica 9/92.

Otro hito importante que va conformando de forma simultánea este modelo es el debate, ya en plena madurez del Estado autonómico, sobre el Senado como Cámara territorial. Todos sabemos que una de las quejas sobre el Senado es que es una Cámara de representación territorial nominal: en la práctica sin embargo, no lo es, en buena medida incluso su propia composición y el sistema electoral lo impiden *de facto*. Ahora se está intentando reformar el Senado, se han dado unos pasos previos importantes, con un acuerdo de principio entre los grupos parlamentarios en el Senado, para ir configurando el Senado como una Cámara auténticamente territorial.

El debate sobre el Estado de las Autonomías del año 94 fue un debate importante. Ese debate, sobre el que todos teníamos temor previo sobre su desarrollo, aunque muy lejos del temor catastrofista de algunos, fue muy importante porque participaron prácticamente todos los presidentes de las CC.AA. y el presidente del Gobierno de la nación. Se utilizaron aunque fuera simbólicamente los idiomas propios de algunas CC.AA., y, ello

Ministerio de Cultura 2011

es lo más importante, los debates revelaron que el Estado autonómico está plenamente aceptado por todos y sirve para afrontar y encauzar los problemas fundamentales que pueden afectar a nuestro país en el ámbito territorial y esa fue quizá la mayor virtud del debate: consagró al Estado autonómico como un elemento de unidad y de integración española, respetando además su pluralidad interna.

Por fin, como se sabe, se ha puesto en marcha una Ponencia que ha alcanzado unas primeras conclusiones para reformar la Constitución en lo que toca a la composición y atribuciones del Senado, proceso que tardará un tiempo, porque estos procesos son lentos, pero que ya es, creo, irrefrenable.

En estos años hemos cubierto un hito histórico más, hemos realizado buena parte de los objetivos de traspasos de las competencias a las CC.AA. del Artículo 143, en particular INSERSO y Universidades, que eran las que teníamos como prioritarias para la etapa. En esta próxima legislatura, en virtud de los Acuerdos Autonómicos, deberá transferirse la enseñanza en sus niveles obligatorios y en un próximo futuro, creo que no lejano porque las cosas van madurando, se transferirá también el INSALUD. Como se sabe no estaba incluido en los Acuerdos Autonómicos, pero se decidió por los dos principales partidos de este país que en cuanto al INSALUD tenga un sistema de financiación definido, claro y con carácter permanente, se puede ir claramente a descentralizar también su gestión. En ese momento España será un país con un nivel de descentralización muy profundo, quizá el país más descentralizado del mundo; todos los servicios educativos, sanitarios, culturales, asistencia a desfavorecidos, todo esto que forma parte de lo que un Estado moderno debe dar a sus ciudadanos día a día para que funcione el país, todo esto estará descentralizado. Por tanto seremos uno de los países, con los federales clásicos, en que tengamos los ciudadanos una Administración intermedia, no estatal, (aunque no se llame federal) que nos preste esos servicios públicos básicos.

A hilo de este proceso de transferencias se está produciendo una reforma cuantitativa muy importante en el conjunto de las Administraciones Públicas. Nuestros cálculos son que cuando estén transferidos el INSALUD y la educación no universitaria, de cada diez funcionarios en España, seis lo serán de las CC.AA., dos del Estado y dos de los ayuntamientos, a reserva de que luego haya procesos de traspaso de algunos servicios a las Entidades Locales. Eso introduce unos cambios sustanciales en muchas cosas, por ejemplo en la negociación colectiva en la función pública, que se irá dispersando y se irá fragmentando

Ministerio de Cultura 2011

de una manera clave, problemas como la movilidad de los funcionarios, el acceso a la Administración «federal», todo ello hará cambiar muchos esquemas de funcionamiento en las actuales Administraciones. Y también reformas cualitativas, cambios fundamentales en las funciones, en los procedimientos, en la manera de actuar de los funcionarios, sobre todo de los funcionarios estatales, configurándose unas Administraciones que funcionarán de forma completamente distinta a como se ha funcionado históricamente en este país.

Elementos de homogeneidad y de diferenciación

Trazado el proceso autonómico de forma gruesa, es el momento de plantear algunas reflexiones que sugiere el mismo título de esta ponencia, es decir, el encaje de las peculiaridades territoriales en el proceso general de construcción del Estado autonómico.

La primera tiene que ver con algo que analizábamos antes: que el Estado autonómico es más el fruto de la experimentación que de un modelo academicista preelaborado. Uno de los elementos capitales que hay que tener en cuenta cuando se habla del Estado autonómico, es el papel que han jugado, juegan y jugarán los nacionalismos periféricos. Esto es un elemento propio del Estado autonómico que no se da, en general, en los Estados federales, o que donde se da, es siempre con unas características muy particulares. No tienen nada que ver Cataluña y Euskadi con lo que pueda ser Quebec en Canadá, aunque algunos puedan buscar similitudes.

El papel que han jugado y juegan los nacionalismos periféricos, tiene unas características que me gustaría resaltar para que se valoren los elementos de homogeneidad y heterogeneidad que se han ido implantando y que se seguirán desarrollando. Puede ser polémico y discutible, pero, a mi juicio, las CC.AA. históricas como Cataluña, el País Vasco y Galicia y en cierto modo Andalucía, han sido las que han tenido mayor protagonismo en la construcción y desarrollo del Estado autonómico. Dicho de otra manera, y comparto esta afirmación de los partidos nacionalistas, sin Cataluña y País Vasco es difícil pensar en un Estado autonómico, o al menos como se presenta en estos momentos, y la experiencia lo avala. El peso de Cataluña y del País Vasco en cuanto a la aportación de ideas, de fórmulas, ha sido fundamental; incluso se puede llegar a pensar que ha sido una manera de participar en la construcción del Estado autonómico. En ese sentido, no es del todo legítimo afirmar después: esto no nos gusta o no ha salido bien.

Ministerio de Cultura 2011

Para bien o para mal, debemos todos ser corresponsables de ese proceso.

La otra gran característica, que acompaña a esta, ha sido que este papel prevalente de las CC.AA. históricas se ha visto acompañado y simultaneado con la configuración general del Estado autonómico y ello a pesar de la natural tendencia de los partidos nacionalistas a no subordinar el desarrollo de su autogobierno al modelo general. Sin embargo, lo cierto es que al tiempo que se configuraba el autogobierno de las CC.AA. históricas y desde éstas se aportaban ideas para irlo construyendo, se iba configurando con carácter general el Estado autonómico; y esto es muy importante también como elemento de integración, porque al ser el proceso simultáneo, se está contribuyendo al modelo general.

También hay que destacar que la estructura fundamental del Estado autonómico se ha consolidado y sería muy difícil concebir una España futura como un Estado no descentralizado.

Otra reflexión muy importante dentro de este panorama es que la demanda de autonomía, de poder por parte de las Comunidades Autónomas ha sido desigual, fruto fundamentalmente de este carácter abierto del proceso. Ello ha permitido también, al tiempo que se da satisfacción a la integración de los nacionalismos periféricos, consolidar el resto de las CC.AA. De ahí también lo injusta, y en todo caso poco acertada, que es la crítica que a veces se vierte, de que cuando se reconoce una competencia o se traspasa una materia a una Comunidad Autónoma histórica, se le está dando un privilegio. Esta es una visión sectaria y deforme del proceso; esto ha ocurrido siempre así, en los últimos años y desde que existe el Estado autonómico, y es normal que así sea por el papel protagonista que tienen ciertas CC.AA. Lo cierto es que cuando se reconoce una competencia acaba siendo reconocida al resto de las CC.AA. que lo solicitan por el propio devenir de los hechos.

Otro elemento específico de nuestro modelo y éste es un problema de entidad, es que nuestra organización territorial ha devenido en una enorme complejidad; nuestra Administración no es ya lo lineal, lo simple y lo esquemática que era antes. Hoy todo es mucho más complicado, hoy todo se ha enrevesado, lo que no quiere decir que tenga que ser una Administración más ineficaz, sencillamente es que es mucho más compleja.

Las tensiones centro-periferia se han agudizado, esto también es una característica importante a destacar, fruto del acelerado desarrollo del proceso. Hay una tensión centro-periferia que

Ministerio de Cultura 2011

está ahí, que se ha extendido además a todos los territorios. Antes se veía mal a Madrid desde Cataluña o desde San Sebastián; ahora uno lee la prensa de Zaragoza, Sevilla o Murcia y se leen el mismo tipo de análisis y quejas. Todo el mundo considera a Madrid como un rival, cuando no como un enemigo. Las tensiones centro-periferia se han agudizado; es, creo, el fruto de una enfermedad infantil que acabará con toda seguridad, aunque está tardando un poco más de lo deseable. En todo caso no debe preocupar más de lo imprescindible mientras se administre bien esa tensión y creo que, por el momento, se administra razonablemente bien.

Otra característica importante a tener en cuenta para analizar el proceso autonómico es la enorme importancia que tiene el sistema de partidos, tanto el nacional como en el nivel autonómico, en la configuración del Estado autonómico. No es lo mismo un Estado autonómico en el que todas las autonomías fuesen gobernadas por partidos de ámbito estatal o por partidos regionalistas o nacionalistas. El caso de Alemania, por ejemplo, donde los *Länder* son gobernados por la CDU o por el SPD, es bien distinto al español, donde hay en estos momentos tres Comunidades Autónomas gobernadas por partidos nacionalistas y en otras una situación de apoyos mutuos muy sofisticada. Por tanto son fundamentales para la buena administración del Estado autonómico, para el buen desarrollo, dos cosas: una, el sentido que tengan del mismo y del ejercicio del poder los partidos de ámbito estatal, cómo configuren sus alianzas o su manera de entender ciertas CC.AA., por ejemplo al definir su estrategia de reforma de Estatutos de autonomía, y de otro lado, el papel que jueguen los partidos nacionalistas y regionalistas, tanto si gobiernan como si no gobiernan, pero influyen políticamente en las instituciones o en la sociedad. Quiero simplemente destacar aquí sin mayores connotaciones políticas que el papel de los partidos políticos, los de ámbitos estatal y los nacionalistas y regionalistas, en el desarrollo del Estado autonómico es capital, es fundamental.

La siguiente cuestión que tiene que ver con el desarrollo de la construcción del Estado autonómico y a modo de recapitulación, es la polémica sobre el carácter abierto del modelo. Este es un debate muy complejo, muy dado además a simplificaciones y a buscar el enfrentamiento político por defender una posición u otra, acusándose de centralistas a aquellos que defienden el modelo cerrado, o de disgregadores a aquellos que defienden el modelo abierto.

Lo cierto es que la Constitución define un modelo, ya lo decía antes, que en sí mismo encierra la idea y la necesidad de un pro-

Ministerio de Cultura 2011

ceso de desarrollo y de evolución. Es un modelo flexible en todo caso, sea abierto o cerrado, muy flexible y con estas características funcionará en el próximo futuro. Lo que no es, es un modelo que esté continuamente sometido a reinterpretaciones; puede ser flexible y abierto, pero no permite que el Estado autonómico se esté reinterpretando continuamente, cuestionando por ejemplo su denominación o cambiando las reglas de poder fundamentales que establece la Constitución.

La Constitución fija una serie de principios que forman parte de la médula del Estado autonómico a partir de la cual vale el debate, pero lo que no permiten la Constitución ni el propio modelo es que se estén reinterpretando continuamente.

No es un modelo cerrado porque si lo fuese no habría permitido el proceso evolutivo y dinámico que ha tenido en los últimos años y que tiene que seguir teniendo; incluso cabe pensar que si hay que cerrarlo, habría que pensar para qué, porque hay elementos propios de ese dinamismo que no es que sean buenos o malos, es que son imprescindibles, por ejemplo el sistema de financiación autonómica. Este es un elemento dinámico en propia esencia, entre otras cosas porque estamos ante un modelo de financiación que ha sido bueno en términos generales pero, evidentemente, se ha quedado viejo y tiene elementos claves, como por ejemplo la corresponsabilidad fiscal o la vinculación de la Comunidad Autónoma a la gestión de los impuestos, que están por debatir y por tanto esto es un elemento abierto, nos guste o no. De modo que si alguien pretende cerrar el modelo estará cortando de raíz su capacidad de evolución.

Lo importante no es tanto decidir si es cerrado o abierto (es evidente que el sentido común lleva a pensar que habría elementos que habría que ir cerrando y habría otras cosas que habría que dejar abiertas), lo importante es que cualquiera que sea la evolución del Estado autonómico, éste debe desarrollarse dentro de los cauces constitucionales establecidos. Es importante decirlo porque alguno puede pensar que efectivamente no es tan necesario el seguir los cauces constitucionales establecidos, sino los que la coyuntura política permita o condicione.

Pérez Royo sostiene que el desarrollo permanente del Título VIII es una prolongación del proceso constituyente y está llena de sentido la afirmación. Un buen ejemplo práctico de esta afirmación es el que me lleva a sostener sistemáticamente que cualquier modulación importante o relativamente importante del reparto del poder consagrado en el Estado autonómico, debe

Ministerio de Cultura 2011

formar parte de un acuerdo político similar al que se originó cuando se elaboró la Constitución, es decir, compartido por la mayor parte y, en todo caso, por los principales partidos políticos de este país. Porque el desarrollo del Título VIII, como dice Pérez Royo, forma parte del proceso constituyente. El admitir esa tesis o no admitirla es fundamental; la contraria sería decir, por ejemplo, que una vez que un Parlamento regional aprobase una reforma del Estatuto, las Cortes Generales deberían verlo en lectura única para decir sí o no. Este sería un cambio radical en la concepción del Estado autonómico de la que yo discrepo respetuosamente. Porque yo entiendo que dentro de ese carácter abierto, no lo es tanto como para que cada uno exija sin límite lo que debe ser su Comunidad Autónoma, sino que hay que sujetarse a unos principios constitucionales y a una reglas políticas fruto del proceso constituyente del que todavía es partícipe el Estado autonómico. Y porque, queramos o no, continuamente se están planteando política y jurídicamente nuevas demandas de las CC.AA. que hay que atender, sobre las que hay que reflexionar y sobre las que hay que tener un determinado esquema de funcionamiento político que permita garantizar el éxito de la solución.

No hay que olvidar, para valorar el modelo en toda su dimensión, que dentro de la afirmación de modelo abierto caben hipótesis como la de la reforma unilateral de los Estatutos de autonomía, reclamaciones de soberanía total o parcial para ciertas partes del territorio nacional, o incluso de soberanía compartida, término que algunos mantienen más o menos en serio. Quiero decir que los riesgos de ese modelo abierto son evidentes, pueden plantear hipótesis de muchos tipos: pero que si mantenemos la reglas del juego y el espíritu constitucional que se derivó de ellas creo que no habría nada que temer en principio.

Como conclusión de esto, lo importante para analizar el modelo en toda su profundidad es interrogarse: ¿quién debe administrar el Estado autonómico? o ¿quién debe administrar el modelo? Las relaciones de poder que se han entablado en el Estado autonómico son ya tan sofisticadas que conviene recordar continuamente quién debe administrar este modelo. La realidad es que hoy una Comunidad Autónoma, por modesta que sea en términos de tamaño o población, puede plantear una hipótesis desde su Parlamento a las Cortes Generales muy difícil de aprobar y eso plantea quién debe administrar el proceso. Teniendo en cuenta además que las relaciones de fuerzas políticas en nuestro país pueden cambiar y de hecho cambian, y pueden cambiar mucho, no sólo por la alternancia de un partido por otro, sino que pueden cambiar las relaciones de poder de ma-

Ministerio de Cultura 2011

nera fundamental, fruto de consensos, fruto de apoyos parlamentarios, puede llegarse de hecho a cuestionar y a cambiar cada cierto tiempo la respuesta a esa pregunta de ¿quién administra el proceso?

A mi juicio, el proceso lo debe administrar el consenso de las principales fuerzas políticas de nuestro país: de ese consenso el Gobierno no es más que un mero gestor de un acuerdo de los principales partidos políticos de este país.

Existe otro modelo de gestión: para evitar la suspicacia de que se administra mal el Estado autonómico favoreciendo a algunos o que se va contra el propio sentido del Estado autonómico, la otra hipótesis sería residenciar en el Legislativo buena parte de las cuestiones territoriales que hay que resolver.

Esto hoy por hoy es una mera reflexión, pero de cara al futuro habría que residenciar en el Senado muchas de las cosas que actualmente se hacen en el nivel ejecutivo: el Ejecutivo no debiera tener más papel en materia territorial que administrar, y poco, el proceso, en el sentido más administrativo de la palabra, de gestionar pura y simplemente.

Los términos homogeneidad y diferenciación van mucho más allá de lo que puede ser el clásico debate entre elementos de similitud y de diferencia entre Comunidades Autónomas: el problema de la homogeneidad del proceso o de la diferenciación de alguno de sus componentes es un debate mucho más profundo, tiene muchos más elementos, incluso algunos de ellos están por descubrir aún.

Conclusiones

1) *El Estado autonómico presenta más ventajas que inconvenientes* porque ha sabido solucionar algunos de los problemas que estaban enquistados en la historia de España o al menos ha arbitrado el procedimiento para que se puedan abordar sin la acritud y sin el dramatismo que se han abordado en otras épocas.

2) El Estado autonómico es la *etapa más larga y fecunda del pluralismo territorial* en la historia de España.

3) *Ha sido un proceso rápido* y esto es muy importante resaltarlo porque si hubiese sido más lento, quizá algunos de esos problemas hubiesen tenido una solución mucho menos fácil.

Ministerio de Cultura 2011

4) *Ha sido un proceso general* que además ha sabido simultanear varios procesos específicos, entre ellos uno muy difícil, la integración de España en las instituciones comunitarias, lo que ha dado lugar a algunas disfunciones y problemas, pero lo cierto es que se ha ido consiguiendo con cierto éxito. A pesar de lo que pueda parecer, la presencia de las CC.AA. en las instancias comunitarias es ya intensa.

5) *Se ha evitado esa dialéctica extraña entre unidades y uniformidad* que tanto daño ha hecho en la historia de España, ya que se puede estar unidos sin ser las partes uniformes necesariamente. Este es un tema abierto, pero que ha funcionado sustancialmente bien y ha ido permitiendo este proceso tan abierto, tan pragmático, introduciendo elementos de funcionamiento federal o federalizante que eran necesarios también para el propio proceso autonómico, y para los que estábamos tan poco preparados bajo el punto de vista cultural, político y administrativo.

6) *Los hechos diferenciales de ciertas CC.AA.*, los básicos, los capitales tienen encaje y *tienen reconocimiento en el modelo.* La lengua y la cultura cada vez con menos problemas, aunque algunos persisten, los derechos forales que se ejercen por quienes los han tenido históricamente, se han mantenido y recuperado instituciones tradicionales, la insularidad ha tenido un reconocimiento político y técnico como nunca la ha tenido en la historia de España y se han potenciado y revitalizado instituciones de derecho civil que en algunos casos estaban coartados o abandonados en ciertas regiones.

7) *Estos hechos diferenciales, además, no han implicado privilegios;* lo que sí pueden generar, como ocurre por ejemplo con las lenguas propias, es cierta tensión al ser una cuestión muy vital allí donde existe, y no tanto porque el hecho diferencial genere tensión por sí mismo, sino por el modo como se administra por los poderes públicos o se enfoque desde posiciones políticas.

8) *El modelo está bastante más definido de lo que podría parecer en un principio y está también bastante blindado;* es decir, todos los problemas que podemos catalogar como importantes que se pueden plantear en el Estado autonómico, tienen su marco de discusión y su marco de decisión y por tanto no hay ningún problema que carezca de cauce de solución. Tan blindado está que el Estado autonómico permite que se discutan en público y de una manera crispada a veces, cuestiones inherentes al mismo, incluso la autodeterminación, sin que se resienta ningún pilar del sistema.

Ministerio de Cultura 2011

9) *El modelo es modificable y deberá ser modificado periódicamente.* Lo que no cabe es la imposición unilateral por parte de nadie, ni por un solo partido político, ni por un solo territorio, porque la propia articulación que se ha ido creando dentro de sí mismo y el marco constitucional lo impiden radicalmente.

En fin, el Estado Autonómico tiene ante sí retos fundamentales en su inmediato futuro: el sistema de financiación, transferencias muy importantes todavía por realizar, por ejemplo el INSALUD o el futuro de la gestión del INSS como entidad gestora de la Seguridad Social, el encaje de la Administración local en el entramado autonómico, el Senado como verdadera Cámara de representación territorial, el perfeccionamiento del modelo de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos; todo ello permite decir que el modelo sigue abierto, por estas razones y no por otras, que no es malo que siga abierto en ciertos aspectos, pero que en otros ya el molde va cogiendo forma y se va configurando como algo bastante más serio y operativo de lo que podría parecer en un primer momento.

Ministerio de Cultura 2011

SERVICIOS PUBLICOS Y UNION EUROPEA

Elisenda MALARET

Introducción

Servicios públicos y Comunidad Europea, ¿dos realidades contrapuestas? La confrontación entre servicios públicos y derecho comunitario ha sido objeto de intensos debates desde diversas perspectivas, académica, política o simplemente ciudadana. Constituyen un exponente ilustrativo de la preocupación especialmente extendida en la sociedad francesa las manifestaciones y movilizaciones sociales que agitaron las ciudades francesas en diciembre de 1996.

En esta dirección no pueden obviarse las propuestas de modificación del Tratado de la Unión Europea en aras a la introducción de una referencia explícita a la especificidad de los servicios públicos. Los servicios públicos aparecen en este contexto como el otro pilar de la acción de la Comunidad. Como el Par-

Ministerio de Cultura 2011

lamento europeo ha declarado, la acción de la Comunidad no puede orientarse únicamente hacia el establecimiento de un régimen de libre competencia, sino que es preciso contribuir a la promoción de los servicios de interés general (Resolución del 13 de marzo de 1996).

En este orden de consideraciones, no puede olvidarse que algunas recientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (T.J.C.E.) y el proceso de «comunitarización» de las políticas relativas a los grandes servicios económicos con estructura de red —transportes, telecomunicaciones, correos, gas y electricidad— han contribuido de manera decidida a colocar la temática de los servicios públicos en el centro del debate social.

La preponderancia del objetivo «competencia» y la consecuente erosión, cuando no desaparición, de algunos monopolios públicos emblemáticos —correos, teléfonos, electricidad— ha obligado a replantear no tanto el ámbito de los servicios públicos en general cuanto la posición y extensión de los más significativos servicios de carácter económico. En efecto, los servicios públicos educativos o asistenciales no sólo no entran en el ámbito de competencias de la Comunidad Europea, sino que en tanto en cuanto se entiende que dicha actividad no tiene contenido económico, no cabe discutir la aplicación a la misma de las reglas de la competencia. Como ha indicado el propio T.J.C.E., puesto que cumplen una finalidad de solidaridad no entran en el ámbito del Artículo 90.2 TUE (Sentencia del 17 de febrero de 1993, «Poucet»).

En definitiva, el debate se centra en torno a la supresión de los monopolios públicos en los países de nuestro entorno. Debate no sólo en torno a su supresión como consecuencia de la aparición de nuevos operadores, sino también en torno a las nuevas reglas de juego que se imponen a las empresas prestadoras de servicios de interés general. La aparición de nuevos operadores comporta la introducción de competencia, lo que requiere repensar las formas de financiación de aquellas actividades que precisamente por su escasa rentabilidad (o por la cuantía de las inversiones que requerían) habían pasado a la órbita de lo público. Actividades que se entienden necesarias, que son esenciales para el pleno desarrollo del individuo en la sociedad. Se trata de la satisfacción de necesidades sentidas no sólo como individuales, sino también como colectivas, puesto que constituyen elementos de vertebración social.

Como se intentará demostrar en este trabajo, el proceso de construcción europea, que en nuestro país corre paralelo al de-

Ministerio de Cultura 2011

sarrollo del Estado de bienestar, —no en vano nos integramos en la Comunidad Europea justo en el momento de aceleración de la integración mediante la adopción del Acta Unica Europea (1986)—, obliga a replantearnos el alcance y la significación no sólo de los servicios públicos en su realidad material, con el problema de la equidad como eje central, sino algo mucho más sencillo: ¿De qué hablamos cuando utilizamos la expresión servicios públicos?

De la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea

La perspectiva de la integración europea en su estado de evolución actual obliga a interrogarse sobre la función de los servicios públicos en el desarrollo de una Unión Europea que se ha puesto como uno de sus objetivos estratégicos institucionales el «promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria».

Como es bien conocido, el proceso de integración europea se ha producido a través de un proceso gradual de integración económica desarrollado a partir de la idea rectoral de que la formación de un mercado común constituía el fundamento necesario de una integración política, de una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

En la estrategia gradualista con la que fue concebida la Comunidad Europea, el mercado tiene un papel fundamental y central en la regulación de la construcción europea. Esta opción parece permitir la «despolitización» del proceso frente a un modelo de regulación estatal clásico, en el que las divergencias nacionales e ideológicas se hubieran presentado con toda su nitidez. En esta dinámica las reglas a adoptar, las normas a formular serán meras exigencias «técnicas» para garantizar las libertades y la competencia. Por ello sus actores privilegiados en el panorama institucional comunitario serán la Comisión y el Tribunal de Justicia, instancias que se presentan como desvinculadas de los órganos políticos nacionales.

Pero el paso de un mercado «común» a un mercado «interior» ha significado también una renovación y un reforzamiento del objetivo principal de la Comunidad Europea. Este mercado no se concibe sólo como un área de libre cambio, incapaz como tal de dar respuesta a los fines enunciados en el propio Tratado de la Unión Europea (TUE): «Mediante el establecimiento del

Ministerio de Cultura 2011

mercado común y de una unión europea y monetaria, y mediante la realización de las políticas y acciones comunes» deberá promoverse «un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, (...) la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros» (Artículo 2). La introducción del objetivo de integración y cohesión económica y social implica la toma en consideración de una nueva dimensión que obliga a adoptar políticas y medidas que contribuyan a la creación de un espacio europeo cohesionado y solidario.

En este contexto, la Comisión ha recordado recientemente cómo la originalidad del modelo europeo de sociedad estriba en que se «ha construido sobre un conjunto de valores comunes entre los cuales está el del acceso de los ciudadanos a servicios universales o servicios de interés general que contribuyen a los objetivos de solidaridad e igualdad de trato» (declaración del 28 de febrero de 1996).

Es precisamente en este contexto de transformación de la naturaleza de la Comunidad Europea en el que cobra especial significación la introducción de la noción de *ciudadanía* europea (Artículo 8 TUE). Esta noción, pieza basilar de los regímenes democráticos, es fundamental para la toma de conciencia propia y la adquisición de legitimidad de la Unión.

La noción de ciudadano no puede concebirse hoy única y exclusivamente en el contexto cerrado de los Estados-nación. La introducción de la noción de ciudadano en el TUE evidencia el nuevo *status*, la nueva relación entre la UE y la población. Si la ciudadanía es ante todo un estado de conciencia y de intelección del cual sólo una parte es traducible en términos de derecho positivo, no parece entonces difícil establecer precisamente en términos de ciudadanía la relación de pertenencia de los nacionales de los Estados miembros a este nuevo sujeto, la Unión Europea, que no necesariamente debe tener la condición de un Estado, pero sí constituye ya una comunidad cultural y política.

Una comunidad transformada en Unión y que como tal se fundamenta en el respeto de los derechos fundamentales tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros (Artículo F.2 TUE). En este contexto, concebir la acción de los poderes públicos como destinada a garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona contribuye a afianzar la identidad política de la Unión Europea.

Ministerio de Cultura 2011

En esta perspectiva dinámica se inscribe el informe elaborado por el Comité presidido por Pintasilgo, *Por una Europa de los derechos cívicos y sociales* (1996), en el que los derechos políticos y sociales, como un todo inescindible, constituyen el contenido necesario de la ciudadanía europea.

La lógica de este proceso de unión ha conducido a una ampliación de los cometidos y poderes asignados a las instancias comunitarias.

En esta nueva perspectiva y puesto que la determinación de la misión de servicio público es esencialmente una determinación política, las preocupaciones e ideas que estuvieron en el origen de la noción de servicio público reaparecen en el contexto renovado de un derecho comunitario que tiende cada vez más a presentarse como un derecho común.

La integración europea no puede seguir desarrollándose sobre el único pilar de la exaltación del mercado y de las reglas inherentes al mismo —la competencia— sino que requiere la construcción de cánones o títulos de legitimación de la acción política. Estado y mercado no son realidades yuxtapuestas, la construcción de una nueva comunidad política como es la Unión Europea requiere la toma en consideración de ambas formas de regulación y provisión de servicios.

El propio TUE desde su versión original contempla ya la prevalencia del interés general sobre las reglas de la competencia, pero permitiendo un control comunitario —de la Comisión y del Tribunal— sobre las reglamentaciones y decisiones nacionales (Artículo 90). Esto es, el derecho aplicable no es única y exclusivamente el derecho nacional. Sin que ello signifique en ningún momento que sólo el derecho comunitario pueda establecer servicios públicos de naturaleza económica. El principio de subsidiariedad impide una solución en este sentido. Pero no puede olvidarse que así como muchos servicios públicos nacieron con vocación local y posteriormente las necesidades de cobertura de todo el mercado nacional propiciaron su transformación en servicios nacionales, asimismo ahora los servicios con estructura de red tienen una propensión natural a comunitarizarse.

En esta dinámica la cuestión que se plantea es determinar cuál es el órgano comunitario que tiene la legitimidad para adoptar la decisión relativa a la creación de un servicio público europeo, y a quién se le encomiendan las tareas de regulación. Parece que una decisión de esta naturaleza sólo puede ser adoptada por el Parlamento y el Consejo, esto es, por las instancias

Ministerio de Cultura 2011

políticas dotadas de una base democrática. Cuánto mercado, qué mercado y qué tipo de competencia, son opciones estratégicas para una comunidad política puesto que contribuyen a la estructuración de una sociedad que se considera y se quiere precisamente tal.

Junto a misiones de interés general como la protección del medio ambiente, la seguridad en el aprovisionamiento de recursos energéticos o la obligación de satisfacer determinadas actividades sobre partes del territorio que no serían comercialmente rentables —las obligaciones de servicio público— existen también supuestos en que la tarea de interés general se vincula al carácter universal de la actividad. Esto es, un servicio que debe ser prestado a todos los que lo soliciten en el conjunto del territorio a un precio asequible y de acuerdo con una calidad determinada (como establece, por ejemplo, la Decisión del Consejo del 7 de febrero de 1994 sobre los principios del servicio universal en materia de telecomunicaciones).

La noción de servicio universal refuerza y concreta la noción de servicio público. En efecto se trata de una actividad esencial sometida a un régimen jurídico particular que puede caracterizarse de acuerdo con los principios de universalidad, igualdad, continuidad y calidad. Por ello es de prestación obligatoria para el proveedor, que no puede denegar el acceso a la misma.

Una noción de servicio público adecuada al ordenamiento jurídico constitucional

Tomar en consideración los servicios públicos supone afirmar que los poderes públicos (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales) tienen en ciertos ámbitos de la vida social y económica la obligación de garantizar el cumplimiento de determinados objetivos destinados a preservar los intereses generales y las necesidades colectivas de los ciudadanos, así como la responsabilidad en la efectiva prestación de los servicios necesarios para el pleno desarrollo de la dignidad de la persona humana; valor que nuestra Constitución configura como supraprincipio rector de los derechos y libertades.

Es preciso recordar que a pesar del tiempo transcurrido desde la recepción de las teorías francesas e italianas del servicio público, nuestra doctrina no ha logrado todavía un consenso suficiente acerca del significado, alcance y funcionalidad de esta noción. Sorprendentemente, no plantea conflicto más que en un supuesto concreto: cuando el legislador contempla como forma

Ministerio de Cultura 2011

ordinaria de gestión aquella realizada por particulares a través de la fórmula concesional.

En mi opinión, la peculiar recepción de la elaboración de matriz francesa con insertos italianos depende estrechamente del orden político-institucional en el que se produce.

En primer lugar, está lo que podría denominarse debilidad o inconsistencia de la libertad de industria y de comercio, a la que seguramente no es ajena la debilidad del liberalismo como ideología política. Si bien no existen estudios sobre esta cuestión, de la lectura de los tratadistas del primer tercio de siglo parece deducirse la hipótesis explicativa, que nos hemos atrevido a adelantar ya, de que las referencias a esta libertad fundamental en la construcción del orden económico son escasas. Pero creo que todavía es más significativo que en la etapa inmediatamente posterior a la recepción de la teoría del servicio público nos encontramos con una suspensión o ausencia de régimen constitucional de los derechos y libertades individuales (dictadura de Primo de Rivera). Dato que cobra todavía mayor significación durante los años cincuenta y sesenta, periodo en el que se elaborarán las ideas maestras de la dogmática administrativa española.

Por el contrario en el sistema francés, en el momento de auge de la teoría del servicio público, el Conseil d'Etat entendía que la libertad de comercio y de industria constituía un límite para la creación de los servicios públicos —municipales—, operando en una dirección similar a la que podría haber significado el principio de subsidiariedad del periodo franquista.

En segundo lugar está aunque pueda parecer paradójico, la debilidad de la Administración Pública, tanto desde la perspectiva del desarrollo de los servicios públicos como frente a los intereses privados. Estos elementos son tanto más relevantes cuanto que estarán presentes no sólo durante la mayor parte del siglo XIX sino también durante muy largos periodos del actual siglo XX, configurando seguramente el paisaje administrativo con el que operará la doctrina.

Posiblemente por ello la teoría del servicio público se recibe, se generaliza y se desarrolla en nuestro ordenamiento desde la óptica de la concesión, de la gestión privada como regla. En este proceso el concepto —puesto que ya no es una teoría— del servicio público cumple una función distinta; ya no se trata de delimitar el papel del sector público en relación al sector privado sino de fundamentar los poderes de la Administración en relación a determinadas actividades que realizan los particula-

Ministerio de Cultura 2011

res. Es la idea que se expresa con la referencia al servicio público como título de intervención. En esta óptica el régimen jurídico se analiza fundamentalmente desde la perspectiva del concesionario, se privilegia como objeto de análisis la relación concesionario-Administración, desdibujándose el papel del usuario, cuando en atención a las necesidades de éste se ha erigido precisamente la actividad en servicio público.

Como es bien conocido, en nuestro país no se conocerá una experiencia como la de la III República francesa ni lo que se ha denominado «socialismo municipal», puesto que el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo se mueve en unas coordenadas ideológicas distintas. Estos factores son especialmente importantes puesto que, si el contexto institucional en el que se elaboran las construcciones dogmáticas claves del derecho público las impregna de forma clara, este fenómeno es todavía más acentuado si nos enfrentamos a una noción como la de «servicio público», que ha estado siempre en el centro del debate ideológico, tanto en su vertiente política como jurídica, al significar una determinada forma de entender las relaciones entre Estado y sociedad.

Esta recepción de la teoría del servicio público desde la óptica del particular-concesionario llevará parejo un tratamiento de la concesión como institución necesariamente diferenciada de la autorización. Creo que esta aproximación reforzará una determinada visión del servicio público caracterizada por su carácter limitativo del concepto: sólo es servicio público lo que se presta mediante concesión o, si la Administración actúa directamente, solamente se presta atención a su quehacer en el supuesto de monopolio, cuando se reserva la actividad a la gestión por la propia Administración.

Quizás ello explica la poca atención al significado y alcance jurídico de los principios de regularidad, continuidad e igualdad, probablemente en parangón con la ausencia de enfoques globales sobre esta cuestión, así como la poca atención a las obligaciones que impone el servicio público. Sólo excepcionalmente se procederá a una determinación precisa de los niveles y condiciones de prestación.

Esta posición privilegiada de la concesión se corresponde con el importante papel que complicará la financiación privada de las infraestructuras, importancia aparente puesto que aquí aparece un factor que explica la debilidad y escasez de los servicios públicos en nuestro país. En la centralidad de la cuestión financiera está el origen de una forma «privilegiada» de actuación o gestión de los servicios públicos que se ha desarrollado especialmente en el ámbito económico. Me refiero al monopolio o gestión en ex-

Ministerio de Cultura 2011

clusiva, y excluyente de la gestión por otros sujetos, que será exclusivamente la contrapartida a las obligaciones asumidas.

Este es un proceso radicalmente distinto al francés, en el que la construcción de la escuela del servicio público y la determinación del alcance de la noción se articulan partiendo de la actividad que realiza la Administración como tal de manera coherente con los propios orígenes de la expresión, siempre indicativa de la actividad pública. La noción de servicio público se desarrollaba en un contexto administrativo en el que el elemento orgánico —el gestor— y el elemento material —el fin— se confunden muy a menudo. El gestor del servicio público es una persona pública cuya actividad natural —por no decir su justificación— reside precisamente en la asunción de necesidades de interés general, menos desarrolladas que ahora, por otra parte. La gestión de servicios públicos por personas privadas se contemplará posteriormente, a partir de los años treinta y reaparece con fuerza en los años ochenta. Pero es preciso señalar que, en general, se utiliza la expresión «institución u organismos de derecho privado» y con ello se alude a un fenómeno más complejo, puesto que aquí se contemplan las sociedades mixtas (de capital mayoritariamente público al menos), las sociedades íntegramente públicas y los particulares en sentido estricto.

La necesidad de contar con una red conceptual, con una noción de servicio público que tenga fuerza prescriptiva debe permitir establecer con precisión cuatro cuestiones fundamentales: a) establecer con precisión los rasgos que caracterizan la actividad pública y la diferencia de la actividad desarrollada por los particulares, que puede tener un contenido similar, pero no tiene por qué estar sometida a las mismas reglas puesto que responde a otra dinámica que tiene un fundamento distinto, la libertad personal; b) determinar el significado, contenido y alcance de la responsabilidad de la Administración cuando presta directamente los servicios, pero sobre todo en aquellos supuestos en que ha encomendado a organismos privados la realización efectiva de la prestación (como ocurre en la sanidad y la educación); c) precisar cuándo la Administración o los particulares habilitados por ésta actúan al margen de los requerimientos propios de la competencia y la libertad de empresa, bases sobre las que se asienta la economía de mercado, lo que consecuentemente permite modular el régimen de las empresas públicas en función del tipo de actividad realizada, de «mercado o económica» o, por el contrario, de «gestión de servicios públicos»; d) y finalmente pero fundamentalmente, determinar los derechos de los usuarios; la posición del usuario se verá entonces notablemente reforzada y garantizada al establecerse la obli-

Ministerio de Cultura 2011

gación de efectuar la prestación, circunstancia en la que Salas cifraba el origen de la declaración de servicio público del agua, gas y electricidad por el Real Decreto de 1924.

En definitiva, no puede olvidarse que la noción de servicio público ha cumplido históricamente (como el movimiento del socialismo municipal ilustra bien) y cumple todavía hoy una doble función: a) legitimación de la actividad de los poderes públicos, inicialmente sólo de gestión (puesto que si hay actividad directa de la Administración Pública no hace falta regulación específica, basta con la aplicación del régimen general, propio y peculiar que responde a exigencias de interés general) y sólo recientemente de regulación (cuando se encomienda a particulares la producción y prestación efectiva del servicio); b) fundamento de los derechos de los ciudadanos, puesto que la creación por los poderes públicos de un servicio público supone la obligación de realizar la misión encomendada y de acometerla de acuerdo con unos determinados parámetros.

Cuestión distinta es la de determinar a qué autoridad le corresponde crear el servicio público, lo cual significa determinar quién tiene la competencia para establecer o apreciar las necesidades del interés general en un determinado tiempo y territorio. En relación a la determinación de la instancia competente para la creación de un servicio público, es preciso señalar que en nuestro sistema jurídico existen tres supuestos distintos: a) exigencia constitucional, como por ejemplo, la educación básica; b) opción del legislador —estatal o autonómico—; c) decisión discrecional de la Administración Pública, como por ejemplo los servicios facultativos municipales.

Asimismo, debe diferenciarse del fundamento —constitucional, legal o administrativo— la cuestión relativa a quién decide la forma de gestión. Aquí nos encontramos también con que el derecho positivo suministra una variedad de opciones de manera coherente con la heterogeneidad de actividades susceptibles de ser configuradas como servicios públicos. En determinados supuestos la Constitución establece reglas claras; así, en el sector de la enseñanza, la Administración debe necesariamente prestar directamente el servicio, pero no puede monopolizar la actividad —lo que no supone que los centros creados en base a la libertad de enseñanza deban necesariamente tener reconocida la prerrogativa de otorgar títulos. Por el contrario, en relación a otros servicios necesarios para la efectividad de la realización de los derechos sociales, la Constitución impone única y exclusivamente la regulación y organización pública del sistema, otorgando al legislador la discre-

Ministerio de Cultura 2011

cionalidad en la decisión relativa al sujeto gestor. Paralelamente, existen supuestos en los que el legislador deja en manos de la Administración la forma de gestión, y otros en los que opta directamente.

Si con la noción de servicio público aludimos a aquellas organizaciones que tienen encomendada la misión de suministrar las prestaciones necesarias para la efectividad de los derechos económicos y sociales que nuestra Constitución proclama, entonces la tarea de construir un *status* de los derechos de los ciudadanos-usuarios constituye un reto inexcusable de la dogmática jurídica para la realización plena del orden constitucional que configura la perspectiva del Estado social y democrático de derecho.

Libertad e igualdad son inescindibles y por ello, como proclama nuestra Constitución, «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (Artículo 9.2).

Ministerio de Cultura 2011

REVISTA SINTESIS Nº 27-28

ESPAÑA Y AMERICA LATINA. RELACIONES Y COOPERACION EN EL CAMBIO DE SIGLO

Uno de los objetivos fundacionales de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y en especial de esta revista, es la promoción de las relaciones académicas entre España y los países iberoamericanos. Sin embargo, desde su creación en 1987, SINTESIS no había dedicado hasta ahora ningún número monográfico a las relaciones entre España y América Latina. La publicación de este número nos ofrece la ocasión de aportar algo a la conmemoración del centenario de "1898", cuando América Latina se independiza definitivamente de España, y se inicia un largo proceso de normalización de las relaciones hispano-latinoamericanas. Asimismo, la cercanía del fin de siglo y el vacío existente en la literatura académica brindan una excelente oportunidad para reflexionar sobre el pasado, el presente y el futuro de estas relaciones. En este sentido, estamos convencidos de que la atención científica y el análisis son factores importantes para asegurar la continuidad de este tema en la agenda política. Esperamos que este número especial contribuya a este fin.

Indice

Presentación
Visión General:
Iberoamérica y España: unidad de destino.
Andrés Zaldívar Larraín
Relaciones Bilaterales:
Las relaciones bilaterales entre España y Argentina en la década de los noventa. *Florencio Gudiño*
Aproximación a las relaciones España-Colombia durante los años noventa. *Juan Rodrigo Alvarez Alvarez*
La relación hispano-cubana en el centenario del 98.
Manuel Iglesia-Caruncho y Mari Paz Ramos
Las relaciones bilaterales España-México (1986-1998).
Pedro Pérez-Herrero
Temas:
De las Cumbres Iberoamericanas a la articulación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones. *Tomás Mallo*
La cooperación española para el desarrollo latinoamericano.
Christian Freres
Cooperación española y gobernabilidad democrática en Iberoamérica. *Ramón Blecua Casas*
España, la ONU y la participación de Centroamérica.
Juan Antonio Yañez-Barnuevo
El proceso de paz de Guatemala. El papel de España.
Juan Pablo de Laiglesia
América Latina: nuevo escenario para la inversión española.
José Antonio Alonso
Miscelánea:
Reseñas
Documentos
La Cooperación Internacional a Debate

Deseo que me envíen ___ ejemplares del Nº 27/28 de la revista SINTESIS, al precio unitario de 2.500 ptas. (US$ 40 para el extranjero). El pago será mediante ___ talón bancario adjunto (a nombre de REVISTA SINTESIS) o contra reembolso (sólo para España).

Deseo Suscribirme a SINTESIS a partir de los números. Envíenme información.

Nombre .....
Dirección .....
Población ..... C.P. .....
Provincia ..... País .....

Enviar a: AIETI
Claudio Coello 101, Bajo C - 28006 Madrid
Tel. (+34 91) 577 06 40 - Fax. (+34 91) 576 30 70 - email: aieti@lix.intercom.es

Ministerio de Cultura 2011

ESTADO DE BIENESTAR Y COMPETENCIAS LOCALES

Javier LOSADA DE AZPIAZU

El Estado de bienestar. Reflexiones para el debate

Cuando se habla del Estado de bienestar se alude, en su conjunto, a ciertos temas que hoy son origen de discusión, a saber: compatibilidad entre crecimiento económico, creación de empleo y políticas redistributivas, problemas relacionados con la provisión de servicios públicos, su privatización y desregulación, y el futuro de la sanidad y el gasto de pensiones en España.

Son muchas las definiciones que se manejan del llamado «bienestar social», pero partiendo de la premisa de que la política social del Estado de bienestar va dirigida a todos los ciu-

Ministerio de Cultura 2011

dadanos sin excepción, creo que hay que superar la visión que nos proporcionan las definiciones de *bienestar residual* y *bienestar institucional.* El primero implica un elemento de subsidiariedad (los mecanismos estatales actuarán sólo cuando fallen los naturales: familia y mercado) lo que produce la sensación de obligación gravosa al erario y costosa para el libre funcionamiento económico. Más o menos es la impresión que constato en muchos ciudadanos al considerar que «Estado de bienestar» es el entramado de los servicios sociales y que, a la mayoría —puesto que los más desfavorecidos, por suerte y de momento, aún no son la mayoría—, lo único que les reporta son gastos consuntivos de sus impuestos. También parece la opinión del Gobierno al ceñirse este tema a cuestiones como el desempleo, la marginación, las pensiones, los inactivos, los desfavorecidos, etcétera. Las medidas que genera este planteamiento constituyen políticas sociales restrictivas que atajan sólo los efectos y no la causas, es decir, puras políticas asistenciales.

El segundo, por el contrario, supone el protagonismo de los poderes públicos, garantizando la cobertura de los servicios a toda la sociedad y no sólo a la persona o colectivo afectado por las carencias. Aquí se enmarca la generalización de las prestaciones y responde a los valores de universalidad e igualdad de trato, en el marco que nos proporciona el Artículo 9.2 de la Constitución española, en cuanto a que los poderes públicos deben procurar la satisfacción de las necesidades colectivas creando las condiciones que favorezcan la libertad y la igualdad, propiciando que la integración del individuo en el grupo sea real y efectiva. Si este último modelo es el que ha entrado en crisis, no se impone eliminarlo —como dice Carlos Berzosa—, sino reformarlo para que sea posible su supervivencia. Viene aquí al hilo esa frase de E. Burke: «Nadie cometió mayor error que el que no hizo nada pensando que sólo podía hacer un poco».

Soy consciente de muchas de las crisis actuales que dificultan el mantenimiento de un Estado de bienestar: crisis ideológica, crisis económica, crisis política, crisis de la función directiva, crisis de legitimación, crisis fiscal y presupuestaria, etcétera. A pesar de que los nuevos planteamientos neoliberales no son tan nuevos, pues tenemos ejemplos de los años ochenta en países como Gran Bretaña o Estados Unidos, que aunque intentaron en un principio desmantelar y luego reducir, no consiguieron llevar a cabo el desmantelamiento del Estado de bienestar, soy también consciente de que en los momentos acutales el bienestar institucional no puede abarcar la totalidad de las prestaciones, por lo que se hace necesario que toda la so-

Ministerio de Cultura 2011

ciedad participe y se involucre. El voluntariado, la iniciativa privada, incluso la colaboración informal, deben llenar el vacío estatal o completar el servicio público insuficiente. Decidir qué debe hacer el Estado y qué la sociedad es una tarea que, al igual que todos los temas que la actualidad política pone sobre el tapete (privatización, desregulación, liberalización, mercado-sociedad, intervencionismo sí o no...) no puede emprenderse en abstracto, sino servicio por servicio. Se trata de una pluralidad de responsabilidades y el primer punto de corresponsabilidad Estado-sociedad reside en restablecer la cohesión social a través del pacto como único camino hacia el crecimiento económico y la riqueza.

La ciudad y su gestión

La ciudad es, ante todo, y como diría Tochterman, un marco de vida, el lugar en que los hombres y mujeres trabajan, se desplazan, se encuentran, se instruyen y se divierten. Las posibilidades que ofrece aumentan en función de su tamaño, el número de sus instituciones y la intensidad de sus intercambios económicos, comerciales, sociales y culturales.

Pero, de acuerdo con su origen, educación, intereses profesionales y aspiraciones, cada uno de sus habitantes tiene una percepción diferente del medio urbano al que pertenece. Para muchos la ciudad se limita a la vivienda, al lugar de trabajo y al trayecto que los une; otros ven en ella un entorno más complejo y rico en posibilidades.

Difícil tarea pues, la de «hacer ciudad» para todos. Para sus alcaldes y ediles una ciudad es primordialmente una entidad política, y plantea problemas de gestión que es preciso resolver en interés de sus habitantes. Es también un lugar que hay que animar proponiendo o estimulando una iniciativa capaz de dar a la ciudad un carácter propio, que la diferencie de las demás.

La Administración local es vital para el desarrollo orgánico de la ciudad. De ahí que, junto a la planificación estratégica y el desarrollo económico local, una de las prioridades de la acción de los gestores locales deba dirigirse a la *modernización de la gestión local.*

En este sentido quisiera señalar que el entorno en que se desarrolla la acción de los Entes Locales es cambiante y muchas veces impredecible. Se vive, además, un momento en que se incrementan las expectativas de la sociedad y ello supone un

Ministerio de Cultura 2011

aumento cuantitativo y cualitativo de estas necesidades. La sociedad demanda más y mejores servicios públicos, y ello origina, por qué no decirlo, una imagen de deterioro de estos servicios.

Las principales técnicas que se vienen utilizando en este proceso de modernización y de adaptación al cambio, son:

1) Prever mecanismos que consigan dotar de responsabilidad a los gestores del sistema, con el fin de alcanzar una mayor eficacia en el uso de recursos humanos y materiales dentro de un marco de autonomía responsable: responsabilidad, eficiencia, autonomía.

2) Crear las bases para que el sistema pueda funcionar para mayor satisfacción subjetiva de los usuarios de los servicios.

3) Promover una conciencia de coste, tanto para el profesional como para el ciudadano. Los recursos que se manejan son escasos y se hace necesario su óptimo aprovechamiento.

Partiendo de estas premisas generales, como gestor local me toca hablar de las ciudades, de sus problemas, de cómo garantizar un nivel de vida, de cómo ofrecer más y mejores servicios públicos, de cómo potenciar la inversión, de cómo dinamizar e involucrar a los diferentes sectores y colectivos, de cómo lograr buenas coberturas educativas, culturales, de transporte, urbanísticas, sanitarias, en suma, me toca hablar del *bienestar ciudadano,* y me toca hacerlo, además, en el contexto de la llamada «crisis del Estado de bienestar».

Unas conclusiones obtenidas recientemente en el marco de unas jornadas sobre las consecuencias de la transición demográfica celebradas en La Coruña, ciudad de la que soy edil, reflejan que: en Galicia el 68% de los municipios tiene más población anciana que joven (porcentaje que se eleva al 90% si se habla de Lugo o de Orense). Si en 1970 el porcentaje de diferencia entre jóvenes y mayores de 65 años era de 13 puntos, en 1996 es sólo de 2 puntos. La situación demográfica crea mayores problemas.

Además el descenso del empleo y el aumento del número de parados, unidos a otros factores de gestión de la Seguridad Social, han ocasionado un endurecimiento progresivo de las prestaciones por desempleo. Otras áreas relacionadas con el bienestar social como la salud, la vivienda y la educación, también

Ministerio de Cultura 2011

han reducido la posibilidad de acceso a su sistema de protección social debido a los recortes presupuestarios para contener el déficit público. Esto ha motivado un descontento generalizado con la actual política social, que ha sido contestada por todos los sectores sociales. Como consecuencia de ello, y dado el aumento de las necesidades sociales, se han desviado las demandas de protección social hacia los servicios sociales municipales, que se están viendo desbordados por una avalancha de problemas de todo tipo (educación, vivienda, salud, integración, inmigración...). Sin embargo, este incremento en la demanda de servicios sociales no se ha visto acompañada de un incremento presupuestario paralelo, sino de una contención del gasto social.

El municipio

Me aventuro a decir que el municipio es la pieza clave del Estado de bienestar: a él le corresponde en la práctica su mantenimiento y a él le pertenece también padecer de cerca su crisis, pues constituye de hecho una compleja máquina que no es sólo prestatoria de servicios. Casi todo lo que recibimos a lo largo de nuestra vida cotidiana proviene y está vinculado de alguna forma con él. Si funciona bien, los transportes serán ágiles habrá una red sanitaria suficiente, los ciudadanos encontrarán parques y un urbanismo razonable y habrá ofertas culturales adecuadas, pues es en la ciudad donde estas manifestaciones alcanzan su máxima sensibilidad. El municipio es, pues, el que debe enfrentarse a diario con las pretensiones del ciudadano.

Si hiciéramos una encuesta sobre cuáles son las demandas de la población en este momento, obtendríamos resultados que no tienen nada que ver con los que se habrían obtenido hace quince años, como además pude constatar a lo largo de quince años de gestión municipal socialista. En aquel tiempo se reivindicaba al Ayuntamiento lo tradicional: más zonas verdes ante las debacles urbanísticas que había producido el urbanismo concertado y de expansión, hacer una política social dirigida a toda la población, mejor pavimentación, más equipamientos sociales, deportivos y de ocio, más infraestructuras educativas, coberturas en servicios básicos como luz y agua... es decir, suministro de servicios, ruptura con el periodo anterior, y respuesta a servicios elementales. Decir que si bien esto se hizo con un déficit legislativo importante —pues hasta 1985 no se aprueba la Ley de Bases de Régimen Local— y sin una respuesta financiera paralela, hoy la realidad va mucho más deprisa que aquella legislación. Actualmente, las preocupaciones

Ministerio de Cultura 2011

ciudadanas están dirigidas a temas que se apartan del llamado «bloque obligatorio competencial» diseñado en 1985. Hoy, los problemas en las sociedades urbanas son la vivienda, la seguridad ciudadana, la circulación, la droga, los ruidos, la justicia o el medio ambiente, entre otros. Hoy se exige, además, calidad en la prestación de los servicios, de ahí todos los nuevos planteamientos sobre las formas de gestión local.

Por lo demás, el marco internacional impone nuevos campos de actuación, cuestión que se observa desde la propia Unión Europea, que hace descansar todos sus programas y políticas en la cohesión social y el bienestar en las ciudades. En Europa, la necesidad de innovar las políticas locales y globales se ha fortalecido desde 1992, al calor de la Conferencia de Río y del quinto programa europeo de desarrollo sostenible. La competitividad de su sector productivo, el paro estructural, la presión migratoria, los procesos de exclusión social y las dificultades para mantener el Estado de bienestar conviven con un crecimiento demográfico bajo y con unos patrones de producción, distribución y consumo de alto impacto ambiental, que convierten al sistema urbano europeo en uno de los más saturados y con mayores responsabilidades en la necesaria reconversión de los modos de desarrollo vigentes.

La ciudad como unidad administrativa y social de convivencia humana surgió de la necesidad de atender a las demandas individuales y colectivas de los ciudadanos. Por tanto, su única razón de existir radica en su capacidad de ofrecerles un espacio de vida, bienestar y desarrollo. Si en los tiempos actuales la ciudad no encuentra instrumentos para convertirse en un centro de atracción y dinamización de nuevas actividades económicas y sociales, se verá abocada al papel de promotora de nuevas formas de marginalización.

Expuesto esto aparecen nuevos campos de actuación municipal: captación de empresas a través de la creación de grandes infraestructuras de suelo industrial, identificación y formación de empresarios potenciales, organización e intervención en el mercado laboral, actuaciones relacionadas con el avance tecnológico (universidades con alto nivel de investigación, buenas infraestructuras y parques tecnológicos, sociedad de la información que alumbra nuevos modos de vida...), promoción exterior, etcétera. En consecuencia, el Ayuntamiento no es sólo un prestador de servicios básicos sino un agente dinamizador que pretende la reactivación económica y la sensibilidad social de todo lo que se mueve en su entorno.

Ministerio de Cultura 2011

Sin embargo, la realidad supera a la ficción, pues en todos estos temas las ciudades tienen legal y presupuestariamente escasas competencias. La situación actual produce serios problemas a la hora de implantar políticas redistributivas en las ciudades, sobre todo en materia fiscal y de servicios públicos. Resulta curioso que una modificación trascendental de la sociedad, que plantea demandas diferentes, no tenga un Ayuntamiento con suficiente capacidad para defenderlas. Los problemas de la vida cotidiana que se localizan en un territorio concreto deben poder resolverse por los responsables de ese municipio.

Propuestas para el desarrollo

Llegados aquí se proponen por parte de los gestores locales varias vías de solución, la mayoría consensuadas por todos los que participan en la vida local:

1) Creación de un nuevo marco jurídico competencial.

En la Resolución adoptada en la Asamblea Extraordinaria de la FEMP de 1993, en La Coruña, se señala que si bien el diseño de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (que establece los sectores de intervención de los Entes Locales) es adecuado, en función del momento histórico-político en que ésta aparece, su posterior desarrollo no ha sido todo lo feliz que podría esperarse. El legislador sectorial parece haberse olvidado de los principios inspiradores de la ley comentada, así como del principio de subsidiariedad reconocido a nivel europeo, que implica que la competencia ha de ser emplazada en el escalón territorial más apto para su desarrollo y ejercicio y, por ello, la elevación de un nivel a otro ha de precisar justificación. Todo ello guiado por el principio de servicio al interés general de la ciudadanía, puesto que el escalón local es el más cercano al ciudadano. Superado en buena parte el debate de las transferencias Estado-Comunidades Autónomas, se abre paso a la nueva descentralización en favor de los municipios, con la transferencia de los medios económicos necesarios para sostener muchas actividades desarrolladas en la práctica. La FEMP señaló en el año 93, entre otras, determinadas funciones en las competencias de deportes, educación, empleo, juventud, mujer, servicios sociales y urbanismo, exigiendo al legislador sectorial que permita una mayor intervención local en estas materias, sin perjuicio de la necesidad de adaptación al entorno, a las posibilidades y al tamaño de los distintos municipios, estando en este sentido sobre el tapete

Ministerio de Cultura 2011

el proyecto de ley que recoge las peculiaridades de la gestión local en las grandes siete ciudades de España (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga).

2) Mayor capacidad de gestión y de participación en las decisiones que le afecten.

Cualquier gobierno autónomo regional goza de mayor capacidad ejecutiva que la mayor de las corporaciones locales. Desde luego, esta mayor ejecutividad no está relacionada con la capacidad inversora. Existe en la actualidad una fuerte disfunción entre la capacidad real de gasto de las corporaciones locales y la auténtica capacidad de gestión.

El examen de la normativa estatal en material de contratación, recaudación, procedimiento administrativo, función pública, etcétera, provoca una estructura política y administrativa que va más allá de las perspectivas deseadas por estas leyes ajenas a la realidad local, que demanda mayor agilidad y eficacia en la gestión.

Las ciudades necesitan una voz propia ante cualquier instancia, lo que nos lleva al punto siguiente.

Los gobiernos (estatal y autonómico) deben decidir hasta dónde están dispuestos a llegar cuando las ciudades formulen sus proyectos de futuro.

3) Estructuras de integración: áreas metropolitanas, mancomunidades y espacio europeo.

La Unión Europea exige ya para la ejecución de muchos de sus programas comunitarios el intercambio de experiencias con otras ciudades pertenecientes a Estados miembros. El futuro de la comunidad internacional se vislumbra a través de redes internacionales de áreas metropolitanas con problemas comunes de desarrollo, con participación en el diseño europeo con voz propia y antes, por supuesto, en el plano nacional, empezando por las conferencias sectoriales. Al mismo tiempo, los gestores locales debemos empezar a superar el campo de la estricta demarcación municipal promoviendo estrategias globales basadas en el diseño de respuestas comunes a necesidades y problemas también comunes.

Ministerio de Cultura 2011

4) Fortalecimiento de su sistema financiero.

Dotación de mayores recursos. Lograr la pauta del 50-25-25 entre las tres Administraciones como objetivo final. Mientras tanto, los grados de participación deberán de ser adecuados a las competencias que les correspondan, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y el criterio de la demanda social. Hoy los porcentajes son de 60-24-16, lo que demuestra que la culminación del mapa autonómico se ha hecho, en parte, merced a los Ayuntamientos.

5) Cooperación público-privada.

Fundamentalmente en temas de desarrollo urbanístico y de bienestar social. En este punto, y en consonancia con el anterior, hay que señalar una vía complementaria de implantación reciente, que es la de la concertación entre varias instituciones para responder de manera conjunta a actuaciones de especial relevancia en la ciudad. Por ejemplo en La Coruña, la nueva empresa del gas, o los consorcios de turismo y la promoción de la música.

En materia de bienestar social conviene recordar que la escasez de recursos obliga a aunar esfuerzos para lograr un uso más racional de éstos. El desfase entre necesidades y recursos para afrontarlas es percibido como inoperancia por parte de los demandantes.

La desconfianza que ha generado lo público nos obliga a buscar el camino intermedio entre el individuo y lo público. Los llamados «servicios sociales comunitarios» exigen estructuras que favorezcan el ejercicio de la autonomía y de la participación de los individuos. Hablar de servicios sociales es algo más que gasto en infraestructuras. La mera dotación profesional, técnica y material de los «servicios sociales comunitarios» no es suficiente si no se alcanza más que a burocratizar y estructurar profesionalmente a un colectivo de personas que padecen una serie de necesidades. Ni siquiera los sistemas preventivos no participativos se contemplan como una trayectoria a seguir. El Estado de bienestar no alcanzó a prever que una parte de la comunidad productiva podía dejar de serlo, al tiempo que necesitaba seguir siendo comunidad. Sin embargo, y en cuanto a servicios sociales se refiere, todavía seguimos pensando en el modelo productivo, de control de riesgos y de justificación política. Ahora bien, el modelo futuro nos obliga a considerar seriamente otras actuaciones, es decir, que

Ministerio de Cultura 2011

tengan en cuenta pobreza y marginación, y el hecho de que resulta cada vez más laboriosa y compleja la «integración comunitaria» de activos en precario, inactivos, drogodependientes, mujeres y niños maltratados, jóvenes sin empleo, inmigrantes, etcétera.

Asumir responsabilidad desde el ámbito asociativo-comunitario (ONG'S, voluntariado social) permite desarrollar de modo efectivo la complementariedad (supone una descentralización, permitiendo que actúen las asociaciones mejor conocedoras de los problemas sociales y que se tomen decisiones desde el ámbito local) y la pluralidad, así como la promoción de empresas de interés social y de mercado.

6) Concienciación ciudadana del proyecto común.

Se trata de superar conceptos como el de Bienestar igual a beneficencia.

La ciudad sólo alcanzará el espacio que necesita para sobrevivir si comparte esa inquietud con las restantes instancias administrativas y con los agentes económicos y sociales. Es necesario apostar por un pacto político global para la gestión de la ciudad como factor de desarrollo.

7) Mayor coordinación y lucha contra el fraude

Para evitar la superposición de servicios, las actuaciones parciales y el «peloteo» entre instituciones que producen la callada por respuesta ante la demanda ciudadana.

Coordinación también con los agentes sociales privados, sobre todo con los que realizan una iniciativa social no lucrativa, evitándoles trabas y ejerciendo, al tiempo, una labor de inspección para mantener la calidad en los servicios.

Competencias locales y formas de gestión.

Descentralización y desconcentración

En las actividades económicas, por tanto, caben varias formas de gestión reconocidas en la Ley:

a) Gestión directa
   - Sin órgano especializado
   - Con órgano especializado
   - Organismo Autónomo Local
   - Sociedad Mercantil de exclusiva participación local.

Ministerio de Cultura 2011

b) Gestión indirecta
   - La concesión
   - La empresa mixta
   - El arrendamiento
   - La gestión indirecta
   - El consorcio
   - El concierto.

No todas son factibles para cualquier servicio público, pues la ley impone ciertas limitaciones. Así, las funciones que impliquen ejercicio de autoridad deben realizarse siempre directamente por la Entidad Local, sin posible atribución a organismos especializados; los servicios sociales deben prestarse por gestión directa o concierto, etcétera.

Además de en las formas de gestión hay que hacer hincapié en el análisis de la organización. Los municipios, provincias e islas, garantizada constitucionalmente su autonomía, disponen de potestad de autoorganización. La ley asegura un mínimo necesario, pues como dice la Constitución en su Artículo 140 «el gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales...». Frente a una serie de órganos necesarios —alcalde, teniente de alcalde y pleno y Comisión de Gobierno (para ciudades de más de 5.000 habitantes)—, existen además *órganos de gestión administrativa y de los servicios públicos,* subordinados a los anteriores y pueden ser:

a) centrales, organizados en grandes áreas y unidades inferiores;

b) desconcentrados: territorialmente (por ejemplo, las Juntas de Distrito) o para la gestión de servicios (organización especializada);

c) descentralizados: entes con personalidad jurídica propia para la gestión de los servicios o en núcleos de población (Entidades Locales menores).

La Carta Europea de Autonomía Local señala que «las Entidades Locales deben poder definir por sí mismas las estructuras organizativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz».

La búsqueda de la eficacia está llevando a organizaciones menos burocráticas y más flexibles, mediante la aparición de las gerencias, la llamada *descentralización funcional* (creación de

Ministerio de Cultura 2011

entidades territoriales inferiores, dotadas de personalidad, autonomía y representatividad política propias) y las técnicas de desconcentración *funcional* (entes instrumentales sometidos a la tutela de la Entidad Local que los crea) o *política* (desconcentración, que no delegación, de competencias en los concejales, tratando de que cada concejalía tenga autonomía, evitando la concentración en el Alcalde y Pleno y haciendo más factible la toma de decisiones).

¿Privatización en la gestión local?

Visto lo anterior, y de acuerdo con la legislación de régimen local actual, podemos hablar realmente de privatización cuando se transmite la titularidad de bienes o derechos del sector público al privado. En su sentido más coloquial se habla de privatización al referirse al paso de la gestión de un servicio o de la titularidad de un bien de manos públicas a privadas. Con esta concepción del término se recogen todas las formas de gestión indirecta que hemos visto.

La privatización de bienes, derechos o acciones en la Administración local se limita principalmente a dos supuestos: venta de bienes patrimoniales que no estén afectos a ningún servicio público y acciones de sociedades constituidas para la producción o prestación de servicios en régimen de libre concurrencia. En el resto de los casos, como ya hemos visto, el marco regulador establece la posibilidad de prestación por gestión indirecta (que no privatización), pues incluso en la gestión más indirecta, que es la concesión, la corporación local mantiene en todo momento la facultad de disponer, regular, organizar y modificar la prestación del servicio, en suma, se reserva el control. Además, la propia legislación impide la privatización de la competencia o del uso privativo de un bien público, ya que todas las concesiones tienen un término extintivo.

En consecuencia, la privatización de los servicios locales es limitada. Podemos hablar de operador público o privado, no así de titular público o privado. Se privatiza la gestión, no la competencia o los bienes afectos al servicio. Es la prestación de cada actividad lo realmente privatizable, y sobre *cada actividad* debe decidirse la conveniencia de realizarla directa o indirectamente mediante un operador público o privado.

Una última reflexión: cuando miramos por ejemplo, los contenedores de recogida de basura, alguna vez nos preguntamos: ¿Sería posible gestionar este servicio de otra manera a corto plazo? Si el servicio municipal de limpieza estuviese privati-

Ministerio de Cultura 2011

zado, ¿estarían igual de limpias todas las zonas de la ciudad? Si el Ayuntamiento decidiese desmonopolizar esta actividad y ofrecérsela al mercado, a todas aquellas empresas de limpieza que operan en la ciudad, haciendo posible que ellas ofreciesen a los vecinos de cada barrio o núcleo de población sus condiciones y cobrasen sus propios precios, en suma, que compitiesen en un sector liberalizado y mínimamente regulado por el ente municipal (requisitos mínimos de ejercicio de la actividad):

- ¿No es cierto que barrios periféricos con una alta tasa de desempleo, conflictividad social, problemas de chabolismo, etcétera, estarían menos limpios porque su capacidad adquisitiva no daría para «comprar» en la mejor empresa del mercado?

- ¿No es cierto que la limpieza en estos lugares sería «menos rentable» que la del barrio elegante que ha suscitado estas reflexiones?

- ¿No es cierto que un ejemplo hoy —no sé si mañana— tan forzado como el expuesto podría llevarnos a establecer *de facto* ciudadanos de primera, segunda y sucesivas categorías?

- ¿Podría suceder que frente a la conocida forma de gestión municipal, como la concesión, que implica un monopolio de la actividad —como después explicaré—, y que se utiliza como forma *más eficaz* de prestar un servicio público con control último de la gestión por parte del Ente Local, el mercado termine también por introducir un «monopolio natural» al competir las empresas ente sí? La experiencia privatizadora británica en el transporte público urbano ha demostrado que cuando varias empresas han competido en una línea, ésta ha acabado servida por una sola empresa. ¿No favorecería esta tendencia la aparición de fuertes grupos financieros que controlen servicios básicos desligados de todo control público?

Podríamos establecer iguales reflexiones a propósito de la sanidad, los servicios sociales, y demás servicios públicos que son de «primera necesidad» y que por definición llevan implícito el concepto de igualdad en la prestación, pues no sólo jurídica, sino también políticamente, así lo exige el interés público. ¿No será que es difícil hablar de privatización pura y dura para este tipo de servicios que cubren las necesidades básicas de los ciudadanos?

Ministerio de Cultura 2011

¿Es el mercado quién debe determinar las necesidades de los ciudadanos o son los poderes públicos los que, como dice la Constitución, deben procurar la satisfacción de las necesidades colectivas creando las condiciones que favorezcan la libertad y la *igualdad* y hagan posible que la integración del individuo en el grupo sea real y efectiva?

Es cierto que después de un cuarto de siglo de intervencionismo público creciente en las economías de mercado, asistimos desde los años ochenta a la incorporación de propuestas privatizadoras en las agendas políticas de los distintos gobiernos, y también es verdad que la discusión política de la disyuntiva «empresa privada frente a empresa pública» es con frecuencia más visceral que el debate técnico, lo que explica que en muchas ocasiones la apelación a criterios como la eficiencia, la competitividad, la reducción del déficit, etcétera, dé por sentadas estas cualidades en cualquier privatización mientras otros las nieguen radicalmente, en el más puro debate ideológico. Mi apuesta es que desde la eficacia, la eficiencia y la competencia es posible, es deseable y es necesario que el servicio público, la voluntad de los ciudadanos sea el órgano de gestión del Estado de bienestar.

De todas formas, la derecha comienza a hacer suyos conceptos y palabras como desconcentración, descentralización, o cooperación social. Quizás desde la izquierda sea preciso concretar espacios en el lugar e institución, así como las actuaciones que nos lleven a una mejora y mantenimiento del Estado que hemos creado, que no es otro que el del bienestar.

Ministerio de Cultura 2011

EL CRISTIANISMO, UNA CUESTION PUBLICA PARA LA IZQUIERDA

SANTIAGO SANCHEZ TORRADO

Rafael Díaz-Salazar, *La izquierda y el cristianismo,* Taurus, Madrid, 1998.

Vaya por delante mi reconocimiento expreso de que este ensayo es un trabajo riguroso y documentado, de un nivel estimable de erudición, que presenta un aparato crítico exhaustivo y casi apabullante, una muy amplia recogida de datos. El tema global que aborda —la relación entre el cristianismo y la izquierda— me parece de una actualidad, envergadura e interés incuestionables. Y el planteamiento fundamental que hace el mismo —que comparto plenamente— es alejarse de toda vinculación instrumental entre izquierda y cristianismo: la izquierda y lo social no deben ser teologizados, y el cristianismo posee múltiples dimensiones —las más importantes y específicas— que están más allá de la política.

El contenido del libro es denso y sugerente. En el primer capítulo del mismo se analizan los principales problemas sociales con los que se enfrenta la izquierda en este final de siglo y las posibles propuestas para afrontarlos. En el segundo capítulo se presenta el tipo de relación que puede establecerse entre religión cristiana y política de la izquierda, respetando la identidad y distintividad de cada una de ellas. En el tercero se invita al lector a un largo viaje por la historia del socialismo moderno y contemporáneo. En el cuarto capítulo se aborda el tema del nuevo espíritu del socialismo, desde una relectura de la obra de Marx, de Weber y de Sombart. Y el quinto y último apartado consiste en una exploración de cómo el cristianismo puede fecundar a la izquierda.

El tratamiento de algunas cuestiones abordadas en el libro y el tono general del ensayo ofrecen, a mi modo de ver, algunas «sombras» que quiero señalar, para pasar después a destacar sus aciertos o logros, que son relevantes. Existen a lo largo de sus páginas frecuentes repeticiones —algunas posiblemente inevitables— y «declaraciones de intenciones» formuladas en un cierto tono retórico, que podían haberse suavizado o eliminado. El estudio ofrece un discurso fluido y a veces de carácter «circular», no suficientemente articulado y falto de progresión y de profundización, reiterativo y excesivamente «utópico» o voluntarista, con apelaciones moralizantes frecuentes. Ya he dicho antes que su aparato bibliográfico es excesivo, «apabullante». Conviene, a mi juicio, reflexionar más sobre la vida y desde la vida, también desde la práctica sociopolítica, y no sólo —o tanto— desde los libros, haciendo compatibles y complementarios la experiencia y el rigor intelectual y sistemático.

Me parece que esto último es una carencia bastante común en este tipo de ensayos, que se convierte ya en una demanda apremiante. Como lo es también la necesidad de cuidar más el nivel pedagógico y didáctico en el tratamiento de cuestiones tan complejas como las que aquí se tratan, con el propósito de hacer-

Ministerio de Cultura 2011

las más asequibles a un público amplio —aunque siempre reducido—, menos «culto» o introducido en ellas.

Los capítulos del libro son demasiado amplios —en cuanto a los bloques temáticos que abordan—, y una mayor articulación y desarrollo interno de los mismos hubiera hecho más atrayente su lectura.

Pero el problema de fondo de este ensayo de Díaz-Salazar estriba en el peligro de un cierto «confesionalismo moderno» o de nuevo integrismo que acecha permanentemente al desarrollo de su contenido y que suscita en más de una ocasión la cautela de un lector avisado y crítico. Se trata de buscar y afinar el hilo o la frontera siempre movediza entre la fe personal y la dimensión pública de la sociedad y de la vida, la instancia intermedia entre lo personal-subjetivo y lo institucional-confesional, que por un lado no haga irrelevante esa fe y, por otro, no derive hacia un confesionalismo encubierto de nuevo cuño. ¿Desde dónde y cómo elaborar esa instancia, esa frontera que articule las dimensiones personal y pública de una creencia válida que impregne y dé sentido a la vida? El autor de este ensayo contribuye con seriedad a responder a esta pregunta siempre abierta, decantándose a mi juicio —si puede hablarse así— por el segundo polo de esta dialéctica, reconociendo con excesiva obviedad —aunque con un arsenal teórico e histórico muy contundente— la fecundación de la sociedad por parte del cristianismo.

Las «luces» de este trabajo son abundantes y sólidas. Denuncia con claridad la separación creciente que existe entre la izquierda social y la izquierda política. Destaca sin remilgos que la visión cristiana de la política es una perspectiva secularizada de la misma. Realiza un buen estudio del proceso de secularización de la sociedad. Ayuda a superar complejos, tanto desde el cristianismo como desde la izquierda. Concede un espacio amplio y adecuado a las realidades sociopolíticas de América Latina, como la revolución cubana, la teología de la liberación y las comunidades de base, y los posibles modelos «locales» de relación entre la izquierda y el cristianismo. Lleva a cabo una adecuada crítica de la antropología burguesa (y posburguesa) desde el prisma de la pobreza evangélica. Reconoce la importancia del espacio prepolítico y antropológico de toda praxis colectiva y también partidista. Se apunta a una regulación ecológica de la sociedad, y trata de modo nuclear y preponderante el tema de la solidaridad.

A mi modo de ver, en el libro no se ofrece una consideración adecuada del tratamiento dado a los cristianos por parte del PSOE en la historia reciente, que no ha sido un trato especialmente favorable. Creo que Díaz-Salazar se apoya en referencias algo «antiguas» —teniendo más en cuenta la trayectoria que la actualidad— y aborda el tema con una excesiva capacidad de síntesis.

El capítulo cuarto posee una gran densidad técnica y realiza un análisis de las cuestiones tomado desde muy lejos. En el quinto se ofrece un inventario de los problemas actuales de nuestra sociedad, se insiste en la debilidad de la izquierda —de la que forma parte la crisis ético-cultural del socialismo— y en la escisión entre práctica política y cultura moral. También se formula una enumeración exhaustiva de los objetivos de la izquierda, entre los que destaca la necesidad de una democracia económica anticapitalista y del equilibrio entre la eficacia en lo económico y la equidad en lo social. Considero muy estimable la reflexión en torno a la cultura ética de la solidaridad, entendida como la organización integral de la sociedad desde los derechos de los menos iguales.

El paralelismo que se establece entre cristianismo y socialismo se me antoja demasiado literal y mecánico. Creo que sobra un excesivo acento imperativo en

Ministerio de Cultura 2011

algunas cuestiones, y falta un mejor desarrollo o enlace entre los análisis y las prácticas que se proponen.

Lo más importante del ensayo de Díaz-Salazar es, a mi juicio, la gran carga ética, de humanismo y de utopía que contiene, su apelación y aportación constante a configurar la «responsabilidad del futuro». Propone tesis de fondo muy válidas, que suscitan un debate abierto sobre su viabilidad y posible desarrollo. Plantea valores morales alternativos no estrictamente economicistas para diseñar y consolidar una sociedad asentada sobre un nuevo talante de actitudes personales y colectivas. Está plagado de resonancias —próximas en el tiempo y todavía vigentes— como la «mística de la izquierda» de Mounier, la «revolución de las conciencias» y la indispensable vinculación entre los movimientos sociopolíticos y la cultura moral, que siguen constituyendo una referencia importante y esperanzadora para muchos de nosotros. Por todo ello, este libro merece una lectura atenta y reposada, una reflexión personal y un debate que nos enriquecerá a todos. □

TRAMA DE ESTRATEGIAS

MARIAN ACHA

Josep M. Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español,* Anagrama, 1998.

La transición española resulta un caso ideal para el estudio de los fenómenos de cambio político desde la teoría de la elección racional, y el libro de Colomer es una muestra de las posibilidades del enfoque estratégico o actorial de Linz y Przeworski, principales representantes de la corriente, en su aplicación a un caso, el español, que consigue convertirse en un modelo susceptible de ser aplicado a cualquier otra transición con un muy alto grado de adaptabilidad.

Colomer inicia su argumentación defendiendo la imprevisibilidad que, por definición, caracteriza a todo cambio político, especialmente si se trata, como es el caso, de un proceso tan complejo como el paso de un régimen autoritario a uno democrático. Cualquier explicación de este tipo de fenómenos ha de prescindir siempre del determinismo al que lleva el intento de buscar en las estructuras económicas, sociales o culturales la causa de la implantación de uno u otro régimen. Para el ensayista catalán, el éxito de un proceso de transición depende de las estrategias llevadas a cabo por los actores que en él participan, entre ellas «el arte de la manipulación de la agenda, la negociación y la toma estratégica de decisiones» (pág. 14). La transición española se inicia porque, a la muerte del dictador, de los tres grupos que compiten por el poder (los continuistas, los reformistas y la oposición democrática), ninguno tiene fuerza suficiente para imponerse a los otros, con lo que se abre un periodo de lucha y negociación que acabará llevando a un resultado democrático.

Para analizar aspectos concretos de la transición española, el autor se sirve del instrumental clásico de este enfoque, provisto por la teoría de juegos y la teoría de la elección social. Cada capítulo de este ensayo se refiere a una circunstancia específica de la transición española, a alguno de los numerosos momentos de inflexión en los que un mínimo cambio de estrategia por parte de los actores, como haber tomado una decisión distinta, haber adoptado otra posición o haber previsto de diferente manera la relación de fuerzas

Ministerio de Cultura 2011

entre los contrarios y uno mismo, podría haber llevado a variar el curso de los acontecimientos que finalmente se produjo. La actuación de sus protagonistas en ciertas circunstancias específicas, hoy consideradas los hitos del proceso de transición —como la inclusión de Adolfo Suárez en la terna de candidatos a la presidencia del Gobierno, la legalización del PCE, la aprobación contra pronóstico de la Ley para la Reforma Política en las Cortes franquistas, o las negociaciones acerca de la Constitución—, encuentra una explicación lógica mediante la aplicación de un diferente «juego»: la manipulación de las dimensiones, el dilema del prisionero, el intercambio de votos estratégicos, etcétera.

Especialmente interesante resulta el tercer capítulo, en el que Colomer se atreve a desentrañar el oscuro sistema de votación que permitió que el nombre de Suárez apareciera en la terna que el Consejo del Reino presenta al rey Juan Carlos para que elija un presidente de Gobierno. Torcuato Fernández Miranda, presidente del Consejo y artífice de ese resultado, parece haberse valido, en opinión de Colomer, de la llamada «manipulación de las dimensiones» (estrategia a la que Colomer dedica un trabajo que es, en buena medida precedente de éste, *El arte de la manipulación política,* Anagrama, 1990), cuyo principal efecto es conseguir alterar los resultados esperados del voto estableciendo determinado sistema de votación.

La cuestión se plantea cuando Fernández Miranda tiene que conseguir que el Consejo del Reino elija una terna de candidatos en la que vaya incluido un candidato que vaya a asumir los planes democratizadores del Rey. Pero los miembros del Consejo, en su mayoría continuistas, abortarán toda candidatura sospechosa de reformismo que se les presente: la solución será hacer que elijan al candidato deseado sin que se den cuenta. Para ello, el Rey tendrá que renunciar a sus candidatos preferidos: Areilza y Fraga.

Fernández Miranda explica a los consejeros que la terna final debe incluir a un candidato de cada una de las familias franquistas: la católica, la tecnócrata y la falangista. En esos tres grupos divide a los 19 candidatos iniciales, que van siendo votados uno a uno. El resultado de que todos los consejeros tengan que dar su opinión sobre cada uno de los nombres es que los continuistas, mayoritarios en el Consejo, concentran sus votos negativos en los candidatos más reformistas, que resultan apartados. A su vez, los consejeros aperturistas, obligados a elegir a alguno de los candidatos «duros», se decantan por los menos radicales de ese grupo. De esta forma desaparecen Areilza y Fraga, pero se mantiene Suárez.

Quedan seis nombres: López Bravo, Gonzalo Fernández de la Mora y Federico Silva —los tres ministros de Franco, los favoritos del sector continuista— y tres candidatos considerados irrelevantes por los consejeros: Alejandro Rodríguez de Valcárcel —que hubiera sido el candidato ideal para los continuistas, pero que está gravemente enfermo y, de hecho, fallecerá poco después—, Alfonso Alvarez Miranda —un perfecto desconocido— y Adolfo Suárez —que sólo inspira indiferencia—. Si llegados a este punto se hubiera votado por mayoría simple, Colomer calcula que los elegidos habrían sido López Bravo (13 votos) y Silva (2 votos) y, en segunda votación Fernández de la Mora (15 votos). Pero Fernández Miranda cambia el sistema de votación porque la terna debe incluir tres familias, y entre esos seis nombres hay dos católicos (Silva y Alvarez Miranda), dos tecnócratas (López Bravo y Fernández de la Mora) y dos falangistas (Suárez y Rodríguez de Valcárcel), a los que habrá que votar por separado. La terna final está compuesta por Silva, López Bravo y, de los falangistas, Suárez. El éxito de Tor-

Ministerio de Cultura 2011

cuato Fernández Miranda no es fruto de la casualidad, sino de un cálculo racional de una complejidad casi increíble.

La actitud que Suárez adopta en sus relaciones con el «búnker» y con la oposición democrática es también analizada desde un punto de vista estratégico. En este caso, Colomer sugiere que la teoría de juegos permite arrojar algo de luz sobre el difícil cálculo de probabilidades que el nuevo presidente del Gobierno debió hacer para conseguir salir victorioso de una lucha en dos frentes.

Se plantea primero el caso de la aprobación de la Ley para la Reforma Política en las Cortes franquistas. Suárez no cuenta con votos suficientes, por lo que tendrá que pactar con los continuistas. El dilema del prisionero muestra que fácilmente podría haberse encontrado entre los dos grupos una posición común mediante un pacto, pero el temor a pactar y ser traicionado hace que Suárez prefiera ofrecer una falsa imagen revolucionaria (contactos con la oposición democrática, amnistía, legalización de los partidos...) que hace que sean los continuistas los que, para no ser excluidos del proceso, acudan a él y le ofrezcan sus votos. La misma táctica será la que adopte con la oposición, que busca evitar que Suárez se una a los continuistas y paralice la reforma iniciada. Pero el presidente deberá cambiar de estrategia durante sus negociaciones con Santiago Carrillo para legalizar el partido comunista: si antes el presidente jugaba desde una posición de poder, ahora deberá enfrentarse a un segundo jugador que también utiliza la estrategia. El resultado es que ambos renuncian a máximizar sus preferencias y buscan beneficios comunes: para el Gobierno, que el PCE acepte la Monarquía y la bandera bicolor; para Carrillo, el fin de la clandestinidad.

El característico consenso alcanzado en estas fechas, sobre todo al redactar la Constitución, también es entendido por Colomer en función de negociaciones estratégicas, si bien aquí la complejidad en el cruce de estrategias llega al extremo, pues hay tantos jugadores como grupos en las Cortes. La conclusión del autor en este caso es que no habría sido posible el acuerdo si no se hubiera tomado una decisión racional. En unas Cortes que no dan mayoría suficiente a ningún grupo para ganar ninguna votación, la única salida será la de renunciar todos a las segundas preferencias con tal de conseguir las primeras por medio del intercambio de votos estratégicos: un partido votará a favor o se abstendrá, al margen de sus ideas, cuando se esté debatiendo un tema prioritario para otro partido, esperando que ese otro partido seguirá la misma norma en los demás casos. Sólo así consiguen Alianza Popular y UCD una monarquía fuerte, PNV y Convergencia Democrática de Cataluña ven aprobado el Título VIII, que consagra el Estado Autonómico, y los partidos de izquierda (PSOE y PCE) logran incluir en el texto constitucional una amplia lista de derechos y libertades.

En el capítulo séptimo, de los más interesantes, de nuevo intenta Colomer desentrañar la complicada trama de estrategias que se cruzan en uno de los episodios más importantes de la transición: el golpe de Estado del 23-F. Con gran profusión de detalles acerca de lo ocurrido durante los días previos y el golpe mismo, el autor explica lo que supone causa del fracaso del golpe: el cálculo erróneo que sus organizadores, Milans del Bosch y Armada, hacen de las preferencias del rey Juan Carlos I. La situación que se les plantea es la siguiente: están convencidos de que todos los capitanes generales apoyarán el golpe si creen estar sirviendo al Rey, y , por otra parte, creen que el Rey aceptará el hecho consumado si todos los capitanes generales se unen al golpe. La clave está, Milans lo entiende perfectamente, en controlar la información y mentir si es nece-

Ministerio de Cultura 2011

sario, utilizando la consigna «en nombre del Rey». Pero el cálculo del Rey es distinto: si bien implicándose hay muchas posibilidades de mantenerse en el Trono —que es su principal preferencia—, porque mantendría su legitimidad hereditaria y reforzaría su legitimidad franquista, esta situación puede ser peligrosa, como sabe por experiencia —pues algo así le ocurrió a Alfonso XIII y, más recientemente, a Constantino de Grecia—. Si frena el golpe mantendrá su legitimidad constitucional, que es la más importante, y puede que incluso gane legitimidad carismática para el resto de su vida. Así que, durante el día 23, Juan Carlos llama a todos los capitanes generales y les exige lealtad. Estos tienen dos preferencias: el golpe y el apoyo al Rey, pero prevaleciendo siempre la última; la situación ideal para ellos sería dar el golpe a las órdenes del Rey, pero, viendo que esto no es posible y que deben elegir, optan por la lealtad a la Corona.

El modelo de elección racional, en fin, sirve incluso para descubrir las causas por las cuales la democracia actual es un sistema, según Colomer, «de baja calidad». El autor concluye su trabajo haciendo una reflexión sobre los aspectos negativos que puede conllevar una transición pactada. Cuando el diseño de las instituciones y de las reglas del juego es producto de pactos alcanzados tras engaños, pruebas de fuerza, negociaciones de segundas preferencias y, sobre todo, el miedo a la inestabilidad y la regresión, el resultado es una definición ambigua de los términos, con la que el conflicto es esquivado momentáneamente, pero reaparece más adelante, originando disfunciones crónicas en el funcionamiento cotidiano del sistema democrático. La relación inversamente proporcional entre los éxitos de la transición y los defectos de la democracia es, según Colomer, el precio inevitable de un cambio consensuado. □

Ministerio de Cultura 2011

La cultura pasa por aquí

AV Monografias
Ábaco
Academia
ADE-Teatro
Afers Internacionals
África América Latina
Ajoblanco
Álbum
Archipiélago
Archivos de la Filmoteca
Arquitectura Viva
Arte y parte
Astrágalo
Atlántica Internacional
L'Avenç
La Balsa de la Medusa
Bitzoc
La Caña
CD Compact
El Ciervo
Cinevideo 20
Clarin
Claves de Razón Práctica
CLIJ
Con eñe
El Croquis
Cuadernos de Alzate
Cuadernos Hispanoamericanos
Cuadernos de Jazz
Cuadernos del Lazarillo
Debats
Delibros
Dirigido
Ecología Política
Er, Revista de Filosofía
Éxodo
Experimenta
FotoVideo
Gaia
Goldberg
Grial
Guadalimar
Guaraguao
Historia, Antropología y Fuentes Orales
Historia Social
Ínsula
Jakin
Lápiz
Lateral
Leer
Letra Internacional
Leviatán
Litoral
Lletra de Canvi
Matador
Melómano
Ni hablar
Nickel Odeon
Nueva Revista
Ópera Actual
La Página
Papeles de la FIM
El Paseante
Política Exterior
Por la Danza
Primer Acto
Quaderns d'Arquitectura
Quimera
Raices
Reales Sitios
Reseña
Revista Foto
Revista de Libros
Revista de Occidente
RevistAtlántica de Poesía
Ritmo
Scherzo
El Siglo que viene
Sintesis
Sistema
Temas para el Debate
A Trabe de Ouro
Trama & Fondo
Turia
Utopías/Nuestra Bandera
Veintiuno
El Viejo Topo
Visual
Voice
Zona Abierta

Asociación de Revistas Culturales de España

Exposición, información, venta y suscripciones:

Hortaleza, 75. 28004 Madrid
Teléf.: (91) 308 60 66
Fax: (91) 319 92 67
http://www.arce.es
e-mail: arce@infornet.es

Ministerio de Cultura 2011

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Leviatán
Revista de hechos e ideas

C/. Monte Esquinza, 30
28010 MADRID

TARIFA (4 números)

España	2.800 ptas.
Europa (correo ordinario)	3.700 ptas.
(correo aéreo)	4.400 ptas.
América (correo aéreo)	5.100 ptas.
Resto del Mundo (correo aéreo)	9.000 ptas.

Nombre y Apellidos .....

Dirección .....

Ciudad ..... C. P. .....

Teléfono ..... Suscripción a partir del N.º .....

FORMA DE PAGO

☐ Adjunto talón bancario

☐ Giro Postal N.º .....

☐ Contrareembolso

☐ Tarjeta de crédito:

☐ Visa ☐ Mastercard/Eurocard/Access ☐ Caja Madrid/6000

Núm.: |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_| Caduca: .....

☐ Domiciliación bancaria:

Dr. Director de .....

Sucursal n.º ..... Ruego atienda hasta nuevo aviso los recibos que anualmente les pasará la revista LEVIATAN en concepto de suscripción contra mi c/c.

Entidad	Oficina	D.C.	N.º de Cuenta
|_|_|_|	|_|_|_|	|_|	|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

Firma:

Puede también suscribirse por teléfono 913 104 313, fax 913 194 585 o e-mail: fpi@ctasa.es

Ministerio de Cultura 2011

EDITORIAL
PABLO IGLESIAS

EL PSOE CONTRA FRANCO
CONTINUIDAD Y RENOVACIÓN
DEL SOCIALISMO ESPAÑOL
1953 - 1974
Abdón Mateos

EDITORIAL
PABLO IGLESIAS

EL PSOE CONTRA FRANCO

Continuidad y renovación del socialismo español 1953-1974
Abdón Mateos

504 págs. 3.850 ptas. (IVA)

Frente a la visión convencional según la cual la trayectoria del partido y sindicato socialistas durante la dictadura franquista se resume con términos como fraccionalismo, decadencia y refundación, EL PSOE CONTRA FRANCO explica los esfuerzos para asegurar la continuidad de las organizaciones y de los ideales del socialismo democrático, amenazada no sólo por las rupturas históricas que supusieron la represión y el cambio social, sino también por el temporal desencuentro entre los dirigentes del exilio y de la clandestinidad de posguerra y unas nuevas y radicales generaciones de antifranquistas, que sólo encontrarían acomodo en el PSOE y en la UGT con el decisivo triunfo del proceso de renovación desde el final de los años sesenta.
Abdón Mateos, profesor de Historia Contemporánea de la UNED, realiza un detallado análisis de la historia interna del movimiento socialista, de las relaciones con otras fuerzas –desde los monárquicos a los comunistas y nacionalistas–, de la política hacia España de las internacionales afines, de la presencia en las protestas sociales y del contrapunto represivo franquista.

Pedidos:
Monte Esquinza, 30 - 2º dcha.
Teléf.: 310 46 96 - Fax: 319 45 85

Forma de pago:
talón bancario o giro postal

Ministerio de Cultura 2011

9 778402 106330 00074

Precio de este ejemplar: 700 Ptas.

Ministerio de Cultura 2011