



CRONICAS

SIMPOSIUM «ESTADO Y SECTOR PUBLICO EN ESPAÑA»

Durante los días 16, 17, 18 y 19 de febrero de 1981 se celebró en Madrid el simposium «Estado y sector público en España», organizado por la Fundación Hogar del Empleado, y que contó con la colaboración del Instituto de Estudios Fiscales y el Colegio de Economistas de Madrid.

Pretender acercarse a una realidad tan amplia y compleja como es el Estado y el sector público en España, y querer hacerlo desde la diversidad de planos significativamente presentes en nuestra realidad actual, no era una tarea ciertamente fácil. Era imprescin-

dible seleccionar algunos de los planos más significativos y anudarlos de manera que ofrecieran en conjunto una visión unitaria e interrelacionada de los más graves problemas y dificultades con que se enfrenta la configuración de un Estado moderno y democrático en nuestro país.

La construcción del Estado de las autonomías, las competencias económicas de las CC. AA., la crisis fiscal, la reforma de la Administración y el papel de la empresa pública fueron examinados con el telón de fondo de la crisis económica, y en el marco del difícil

proceso de cambio de una sociedad autocrática y centralista a otra democrática y autonómica.

La primera sesión del simpósium se dedicó al estudio del Estado de las autonomías, al proceso de configuración del Estado, a los dos años de aprobada la Constitución. Sin duda la decisión política de construir un Estado de autonomías, la constatación de que el Estado burocrático y centralizado no es válido para nuestro tiempo y que es imprescindible la opción por un sistema político más cercano a sus destinatarios, configura uno de los mayores retos con que hoy se enfrenta nuestra sociedad.

Porque se trata no sólo de dar una respuesta positiva a una secular reivindicación, sino de diseñar una nueva forma de Estado democrático, capaz de asegurar una amplia participación política de los ciudadanos, coherente con el principio de que la autoridad debe distribuirse.

Y eso no es una tarea fácil, cuando se parte de un Estado centralista y autoritario, cuando se está en plena crisis económica y social y cuando el diseño de Estado democrático a construir se realiza sobre la marcha.

Ya en la introducción a esta primera sesión (tras constatar que el modelo de Estado que configura la Constitución española de 1978, aun pudiendo ser objeto de diversas interpretaciones, aparece diferenciado de los modelos federal y regional y combina elementos del Estado unitario y elementos del Estado federal) nos preguntábamos: «¿Hacia dónde se dirige

realmente?» «¿Cuál será su resultado final?»

Don Eduardo García de Enterría, don Jorge de Esteban Alonso, don José Antonio González Casanova, don Isidre Molas Batllori, don Santiago Muñoz Machado, don Javier Salas Hernández y don Francisco Sosa Wagner trataron de responder desde diversos planos a esas interrogantes.

El interés de los temas abordados por los ponentes, así como la talla de las intervenciones de los expertos, dieron a esta sesión especial relevancia. La constatación de la dimensión e importancia de los temas tratados se vería reafirmada en fechas posteriores con la constitución, a instancias de UCD y del PSOE, de la Comisión de expertos, que, bajo la dirección del profesor García de Enterría y con la inclusión dentro del equipo de otros tres invitados del simpósium, elaborarían los informes de todos conocidos.

La sesión de la tarde, cuya temática se correspondería asimismo con uno de los informes de la Comisión de expertos, tuvo el aliciente de poder contar con una representación de Cataluña y el País Vasco, lo que permitió saltar con limpieza sobre el permanente peligro de unilateralidad centralista con que pueden abordarse desde Madrid estos problemas.

De este primer día del simpósium hemos seleccionado para DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, en lo que a la sesión de mañana se refiere, la ponencia de Jorge de Esteban Alonso, «Constitución española y Constituciones europeas», que estudia la peculiaridad del

caso español en relación con los modelos constitucionales europeos de descentralización territorial del poder y que tras señalar lo que, a su juicio, constituyen los elementos de irracionalidad del proceso, termina desarrollando los criterios de racionalización del proceso autonómico, que considera deben ser aplicados.

Aun siendo muchas y muy ricas las polémicas que al hilo del debate se desarrollaron en esta sesión, quisiera referirme, con la brevedad obligada, a la interesante intervención de Javier Salas Hernández, en torno a la fórmula contenida en el artículo 149.3 de la Constitución, según la cual las normas del Estado deben prevalecer en caso de conflicto sobre las de las CC. AA. Este es un tema de una gran relevancia no sólo jurídica, sino también y fundamentalmente política.

El profesor Salas, tras referirse a algunos ejemplos de competencias compartidas sobre materias globalmente consideradas entre el Estado y las CC. AA., y el alcance de las competencias exclusivas de uno y otras, bien sobre sectores concretos de aquellas materias o sobre determinadas fases del procedimiento de adopción de las correspondientes decisiones, señaló—siguiendo lo establecido tanto por la Constitución como por los Estatutos de autonomía ya promulgados—que el citado contenido del artículo 149.3 del texto constitucional debía interpretarse, en su opinión, en el sentido de que la prevalencia del derecho del Estado sobre el de las CC. AA. sólo podría producirse en los supuestos

de competencias de las CC. AA. de desarrollo de bases o principios fijados por el Estado, y de competencias de titularidad del Estado cuyo ejercicio haya delegado éste en aquellas Comunidades.

En relación a la sesión de la tarde de este primer día, hemos seleccionado la comunicación de Joaquín Tornos Mas, «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica».

El segundo día del simposium estuvo dedicado a «La crisis del Estado fiscal». Como expuso el profesor Rodríguez Bereijo en su introducción, dos factores enmarcan el entorno en que se desenvuelve la teoría del Estado en las sociedades industriales de capitalismo avanzado: de una parte, la lucha social protagonizada por amplias capas de la población y manifestada en múltiples formas, que se dirige frontalmente a la exigencia de mayores prestaciones de bienes y servicios públicos y de una mejor calidad de la vida. De otra parte, la crisis económica, profunda, de carácter estructural, que se manifiesta en su expresión externa en el creciente aumento del déficit del sector público, la protesta fiscal ante el incremento de la presión tributaria a que parece abocado el Estado posindustrial; en fin, la aparición de la crisis fiscal del Estado en el capitalismo avanzado.

Era este tema, sin duda, el que recogía de manera más directa lo que se ha convertido en uno de los ejes centrales de debate del mundo actual—por lo menos dentro de nuestro mundo occidental—.

En este debate confluyen con especial agudeza —como por otra parte no han dejado de hacerlo nunca dentro del marco económico— el debate estrictamente económico y el ideológico. Me estoy refiriendo al cuestionamiento del papel y tamaño del sector público, en el seno de las sociedades de capitalismo avanzado. Al cuestionamiento del papel del Estado en las sociedades capitalistas desarrolladas.

Esta ya vieja polémica se agudiza con la crisis económica de los años 70 —y ya hoy podemos añadir 80—, con la reaparición espectacular de viejas-nuevas corrientes de pensamiento (nuevos economistas, pensamiento neoliberal...) y, sobre todo, a partir de la política aplicada por los gobiernos de Mrs. Thatcher y Mr. Reagan, que parecen cuestionar en la práctica —aunque en diversa medida— el papel del «Estado benefactor» o «Providencia», tan vinculado al desarrollo económico de las últimas décadas.

Era ésta una referencia, pues que no sólo no estaba desvinculada de la realidad española actual y del tema objeto del *simposium*, sino que debía considerarse como una referencia obligada.

Bajo el epígrafe genérico de «Crisis del Estado fiscal», agrupamos dos sesiones —la de la mañana y la de la tarde— perfectamente delimitadas.

La sesión de mañana estuvo dedicada a una referencia teórica más general, «La Hacienda y el Estado en las sociedades de capitalismo avanzado», y contamos

con la presencia de los profesores James O'Connor y Ian Gough, dos de los representantes más brillantes y significativos del pensamiento radical anglosajón.

Por lo que respecta a James O'Connor, profesor de la Universidad de Santa Cruz, del estado de California (EE. UU.), resulta imprescindible la referencia a su *The Fiscal Crisis of the State*, publicada en 1973, de cuyo libro Daniel Bell llegó a decir que «es el más ambicioso esfuerzo para desarrollar una sociología de la política fiscal».

O'Connor ha retomado con acierto el hilo de las aportaciones de Puviani (la ilusión financiera), Schumpeter (Crisis del Estado fiscal) y Goldscherd (Estado, presupuesto y sociedad), logrando una obra ya clásica en la sociología financiera.

En relación con Ian Gough, profesor de la Universidad de Manchester (Inglaterra), su libro *The political economy of the Welfare State*, de inmediata aparición en castellano, ha proporcionado uno de los análisis más completos, minuciosos y rigurosos con que hoy contamos acerca del «Estado del bienestar».

Del debate, polémico y vivo, en que fueron barajadas numerosas cuestiones de interés, sólo quiero referirme a dos cuestiones, quizá incidentales al mismo: las referencias de carácter concreto, en torno a las consecuencias de la política de Mrs. Thatcher y Mr. Reagan —y sus posibles traducciones a la española— y la polémica que en torno a los funcionarios y ser-

vidores públicos tuvo lugar en relación con su papel en la democratización del Estado y en el asentamiento de su función social y de servicio a la comunidad.

De esta sesión hemos seleccionado uno de los dos trabajos presentados por Ian Gough al simposium, «El thatcherismo y el Estado de bienestar», por considerar que la experiencia de la Gran Bretaña en cuanto a política de «la nueva derecha» y las dificultades de una alternativa progresista en lo económico (alternativa, por cierto, hoy presente de forma espectacular en Europa, tras el triunfo de Mitterrand en Francia), ofrecen una referencia de gran interés para nosotros.

La sesión de la tarde, dedicada a «La crisis del Estado fiscal en España», contó con dos importantes ponencias. La primera, de marcado carácter teórico, fue presentada por uno de los escasos estudiosos de la sociología financiera, con que contamos en nuestro país: el profesor Rodríguez Bereijo, que desarrolló su línea positiva a través del análisis del Estado, la Hacienda pública y la crisis económica, y de los problemas que la lucha por el presupuesto y el gasto público conllevan, no olvidando la referencia obligada a la reforma fiscal en curso, a través del estudio de la ideología de la reforma fiscal y la relación entre crisis fiscal y reforma tributaria en España.

La segunda ponencia corrió a cargo del profesor Lagares Calvo, que en el marco del comportamiento de las principales magnitudes del sector público español

a lo largo del presente siglo, analizó el comportamiento en materia de gastos e ingresos de las Administraciones públicas durante la última década, en un intento de valoración de la política fiscal española frente a la crisis actual. El profesor Lagares concluyó su análisis señalando cómo los intentos de la política fiscal por mantener el equilibrio presupuestario pueden estar provocando efectos multiplicadores sobre la crisis.

El debate, en el que intervinieron, junto a los ponentes, don Gregorio Rodríguez Cabrero, don Angel Melguizo Sánchez, don Joaquín Soto Guinda y don Eduardo Merigó González, fue especialmente polémico.

Hemos seleccionado del debate la intervención del profesor Rodríguez Cabrero, en torno al auge del neoliberalismo en España y su posición ante los problemas del sector público, por considerarla sistematizadora y clarificadora de esta gran polémica que se centra en el mismo corazón del sistema.

El tercer día del simposium estuvo dedicado al tema «El funcionamiento y la reforma de la Administración pública en España».

La consolidación de un Estado democrático en nuestro país no parece posible sin reformar la estructura y los mecanismos de la función pública en España. La ausencia de esta reforma aparece sin duda hoy como uno de los problemas fundamentales con que tropieza la modernización de la sociedad española. Por otra parte, la adecuación de nuestras Administraciones a las normas de eficacia, objetividad y productividad

exigibles a todo servicio público se configura como tarea ineludible si pretendemos la construcción de un Estado moderno.

Estas afirmaciones con que iniciábamos el desarrollo de este tercer día se reproducirían con diversas formas a lo largo de las tres ponencias que tuvieron lugar durante la sesión de la mañana.

Don Lorenzo Martín Retortillo, que desarrolló el tema «Carrera administrativa y *status* funcional», señaló cómo no resulta difícil convenir que muy destacados derechos y libertades no pueden alcanzarse, ni en aproximación, a no ser a través de un decidido esfuerzo administrativo, que, por lo mismo, ha de llegar a través de los correspondientes funcionarios.

En su intervención, que giró en torno a la Constitución, se refirió a los preceptos constitucionales en relación con la democracia y el funcionariado, al acceso a la función pública, a la exigencia del Estatuto de Funcionarios, a las incompatibilidades —que considera son también un postulado constitucional a defender y reclamar— y, por último, a los criterios de eficacia y economía que deben informar la función pública.

Terminó señalando que tenemos una Constitución meritoria, que es preciso defender, y que la mejor manera de defenderla es no regatear esfuerzos para auspiciar su cumplimiento, también en lo que se refiere a las exigencias constitucionales a propósito del tema funcional.

Don Alejandro Nieto García basó su intervención en el siguiente

punto de partida: «Hoy estamos peor que nunca, aunque quizá mejor que mañana... Hoy, como nunca, la función pública es ineficaz, está desigualmente retribuida y mal estructurada. Sobre todo si tenemos en cuenta que hoy, más que ayer, se exige a la función pública unas tareas nuevas que le imponen esfuerzos complementarios.»

El profesor Nieto, tras referirse a la ausencia de voluntad política, enumeró los factores condicionantes que impiden afrontar la situación: la coyuntura de paro, la coyuntura de inflación, la legislación presupuestaria y la transformación del valor de las normas funcionariales, que hoy deben ser negociadas con los funcionarios.

La última ponencia llevaba el título «Funcionariado y Administración autonómica», y fue desarrollada por don José Manuel Castell Arteché.

Dado el interés que despertó esta problemática en el simpósium, y —por qué no decirlo— los conflictos que se vienen desarrollando en torno a ella, hemos considerado de interés ofrecer el trabajo del profesor Castell, que, por otra parte, no deja de referirse a los temas centrales de esta sesión del simpósium.

En la mesa redonda que tuvo lugar durante la sesión de tarde, intervinieron, junto a don Miguel Beltrán Villalva, que fue el moderador y coordinador de este tercer día del simpósium, don Julián Arévalo, doña Pilar Arroyo, don Antonio Fernández-Martos, don Fran-

cisco Ramos y don Enrique Velloso.

Numerosos fueron los temas debatidos. Entre ellos, la participación de los funcionarios en la reforma administrativa, los problemas más importantes que dificultan el funcionamiento de las Administraciones públicas, la incidencia perturbadora de los puestos de libre designación, la necesaria democratización de la Administración pública española y, sobre todo, la necesidad del Estatuto de la Función Pública.

No quiero dejar de referirme en esta crónica apretada a la intervención de don Julián Arévalo en torno al tema «El papel de los funcionarios en la reforma de la Administración pública». El señor Arévalo, tras referirse a que puede afirmarse, sin apenas exageración, que todo —o casi todo— está ya dicho sobre la reforma de la Administración, y que sólo falta llevar a la práctica alguna de las soluciones propugnadas, se mostró partidario de tomar como modelo base de reforma el modelo de reforma propuesto en el número 13 de los *Cuadernos económicos* de ICE (agosto-septiembre de 1980), en sendos trabajos de Miguel Angel Albadalejo y del equipo Luis María Linde-Angel Viñas.

Las propuestas que contienen considera que básicamente son soluciones inobjetables y progresivas, señalando como fundamentales limitaciones de lo que denomina modelo Albadalejo-Linde-Viñas, su tecnocentrismo y su tecnocratismo.

Los problemas de la Administración española, indica, no son ex-

clusivamente un problema de organización y retribución; son también, y fundamentalmente, un problema de falta de ideas y de políticas para satisfacer las demandas de los ciudadanos hacia el Estado. La ausencia de imaginación y de voluntad política, unido a la crisis financiera, está en la raíz del progresivo deterioro en el funcionamiento de la Administración de los últimos años.

Terminó propugnando la constitución de un movimiento o asociación para la reforma de la Administración, que impulse y fomente dicha reforma entre los propios funcionarios ante el Estado y en la sociedad civil.

Y alcanzamos ya el último día del simpósium, dedicado a la empresa pública.

Los acontecimientos políticos de aquellos días nos aconsejaron reducir la mesa redonda y que la sesión quedara constreñida a la mañana del día 19 de febrero.

Don Arturo Romani Biescas fue quien presentó la primera ponencia, dedicada al futuro de la empresa pública. En esta ponencia —que ponemos a disposición de los lectores de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA— Arturo Romani profundiza en algunos aspectos sobre los que ha disertado en anteriores ocasiones: complementariedad de la acción empresarial pública y privada, armonía en la coexistencia a través de la igualdad de tratamiento, necesidad del excedente empresarial en todo caso (incluso en las empresas prestadoras de servicios públicos, mediante una contabilidad separada de costes

de servicio general), indeterminación apriorística de sectores a abordar por la empresa pública y principio de no socialización de pérdidas.

Y al lado de ello las tan reiteradas ideas de transparencia en las cuentas y líneas de actuación, profesionalidad y estabilidad en los cargos, régimen de incompatibilidades que evite toda contradicción de intereses y control parlamentario y gubernativo básicamente por objetivos.

Don Miguel Boyer Salvador trató el tema «La reforma de la empresa pública española y la crisis económica».

A lo largo de su exposición se refirió a las diferencias de objetivos entre la empresa privada y la empresa pública. «Los objetivos de las empresas públicas pueden ser cualquiera que contribuyan a maximizar la función de bienestar social definida por el poder político». Tras estudiar el papel asignado a la empresa pública en la economía mixta, que define la Constitución española de 1978, evaluó las tendencias de la empresa pública en España y sus principales problemas.

Entre estos últimos enumeró los siguientes:

La acumulación en el sector público de restos de naufragios empresariales privados, la descapitalización a consecuencia de las dificultades financieras del accionista estatal, la falta de objetivos claros de gestión y la insuficiente profesionalidad y dedicación en la alta dirección.

Dedicó don Miguel Boyer una parte importante de su ponencia a la reforma de la empresa pública y a una propuesta de orientaciones para el Estatuto de la empresa pública (formas jurídicas, control político, técnico y financiero, órganos de gestión, mecanismos de evaluación y proceso de adaptación de las empresas públicas existentes a la organización propuesta).

Tras referirse a la problemática de las empresas públicas de las entidades territoriales, concluyó afirmando que «las empresas públicas, para quienes defendemos su utilidad, han pasado de ser una especie de panacea, a considerarse más proporcionadamente como otro instrumento más de política económica, con sus ventajas y con sus problemas y límites»... «Si es claro en las sociedades modernas el peligro que encierra para las libertades, extender ilimitadamente el poder de la burocracia estatal, también es obvio reconocer el papel útil que ejercen los órganos del Estado compensando concentraciones de poder privado, que acabarían sometiendo a sus intereses a la economía y la política nacionales. La empresa pública desempeña a su vez un papel de elemento compensador tanto de los grupos monopolísticos de poder económico como de sus insuficiencias por divergencias entre intereses privados e interés general.»

Tras las exposiciones de los ponentes asistimos a un animado coloquio en el que intervinieron don César Albiñana, don Enrique Ba-

rón, don José Luis García Delgado, don Angel Martínez González-Tablas y don Rodrigo Keller.

Con la sesión dedicada a la empresa pública, finalizaba un simposium plagado de dificultades, dada la ambición y complejidad de los temas que incluía en su temario, pero que, a pesar de ello, pudo alcanzar de manera satisfactoria sus objetivos.

En el simposium participaron

cuarenta y dos invitados, entre ponentes y expertos, y asistieron doscientos veintiún profesionales.

Buena parte de los materiales del simposium—todas las ponencias y una selección de intervenciones y comunicaciones—han sido ya publicadas por los organizadores en un volumen de doscientas cuarenta páginas.

JUAN ANTONIO GARDE ROCA

CONSTITUCION ESPAÑOLA Y CONSTITUCIONES EUROPEAS

I. Introducción

El tema introductorio que se me ha encargado para abrir este simposium se basa en la comparación entre la Constitución española de 1978 y las Constituciones europeas, tema lógicamente de largo alcance, pero que viene delimitado por dos fronteras. Por una parte se trata de exponer únicamente el tema de la organización territorial del poder en aquellos países que han optado por la autonomía de entes territoriales. Y por otra parte nos ocuparemos aquí, como puntos obligados de referencia,

solamente de las Constituciones europeas que han influido, de forma evidente, en la configuración de nuestro texto fundamental.

Así las cosas, debemos recordar, como ha señalado un autor americano, que «la apropiación selectiva de modelos, conceptos, términos y *slogans* de las Constituciones extranjeras, antiguas y modernas, es una costumbre general, evidente, deliberada y, ocasionalmente, inconsciente. La mayoría de los "padres fundadores" contemporáneos parecen haberse dedicado al plagio constitucional». No es extraño, por consiguiente, que

nuestros constituyentes también hayan caído en este pecado venial constitucional y se hayan inspirado de forma general en los modelos que ofrecían otros países, a fin de redactar nuestra norma fundamental de 1978. Entre otras razones, sin tener que recurrir al unamuniano «que inventen ellos», porque a la altura de casi el siglo XXI es muy difícil inventar ya algo en el ámbito constitucional.

Por supuesto, la inspiración no sólo ha venido de fuera, sino que también se han utilizado la mayor parte de nuestras propias Constituciones anteriores, hasta el punto de que incluso se ha recurrido a las Leyes Fundamentales franquistas, las cuales aparecían, en el momento de iniciarse el proceso constituyente, como el contramodelo a evitar. Pero, en todo caso, han sido fundamentalmente los ejemplos de textos vigentes foráneos a los que se ha recurrido con mayor frecuencia. Ahora bien, conviene señalar que tales modelos pertenecen exclusivamente al ámbito europeo y, dentro de él, han sido concretamente tres las Constituciones de mayor influencia: la italiana de 1947, la alemana occidental de 1949 y la portuguesa de 1976. Así resulta curioso comprobar, porque no es una casualidad, que se han seguido precisamente los modelos constitucionales de tres países que, como el nuestro, habían abandonado inmediatamente antes de sus procesos constituyentes, respectivos regímenes de origen fascista, lo que ya constituye una semejanza a resaltar en relación con nuestra circunstancia.

Claro que esta semejanza no es total, porque en el caso alemán e italiano, los regímenes fascistas desaparecieron como consecuencia de la victoria aliada en la segunda guerra mundial, y en el supuesto portugués, como resultado de una revolución de corte militar con tendencia socialista en un primer momento. Lo que significa que en los tres supuestos hubo una ruptura total con el régimen anterior. Por el contrario, en el caso español no ha ocurrido así, sino que, como es sabido, nuestra Constitución ha sido aprobada después de un peculiar proceso de transición que ha consistido en el paso, sin solución de continuidad, de una dictadura a un régimen democrático, utilizando para ello la propia legislación constitucional del régimen autoritario. Sin embargo, en todos los casos citados, una de las características de los nuevos regímenes, incluido el nuestro, consistió en que no sólo se marcó el acento en la consolidación de los derechos humanos y en la separación de poderes, con las matizaciones que habría que hacer en el caso portugués, sino que también se adoptó la idea de crear estados con una clara descentralización territorial del poder, lo cual aparecía así como un pilar fundamental para lograr un régimen claramente democrático.

Parece, al menos a la luz de estos ejemplos, que la superación de regímenes autoritarios, de carácter siempre centralista, con partidos únicos oficiales, condicionaba, de forma subconsciente o no, la adopción de regímenes plu-

ralistas en los que se consideró que la democracia requería la descentralización territorial del poder a fin de lograr la participación del ciudadano en los diversos niveles del Estado. De este modo se trataba de asegurar la libertad del ciudadano, a fin de impedir que el poder centralista y concentrado apareciese como un temible Leviatán que la pudiese aniquilar.

Desde tal perspectiva, no es extraño que el espíritu de nuestra Constitución se orientase en esa dirección y que los constituyentes eligiesen principalmente, a la hora de plagiarse, la tendencia ofrecida por los tres modelos mencionados. Comenzando por Italia, su influencia sobre nuestra norma fundamental, recae en materias referentes a derecho y libertades, al poder judicial y a la organización regional del Estado. De Alemania Federal se han recogido conceptos relativos al Estado social y democrático de Derecho, a la organización gubernamental y a algunos aspectos de la organización federal del poder. De Portugal hay que mencionar especialmente la inspiración en el campo de los derechos y libertades fundamentales. Por otro lado, sin que podamos entrar aquí en detalles, conviene mencionar que los modelos fueron seleccionados según las distintas fuerzas que participaron en las tareas constituyentes. Así, mientras que Alianza Popular y UCD se fijaban más en el modelo alemán, el PSOE y el PCE prefirieron inspirarse esencialmente en los ejemplos italiano y portugués.

II. Los modelos constitucionales europeos de descentralización territorial del poder

Pero limitándonos ya al tratamiento constitucional de las formas de descentralización territorial del poder, podemos señalar que los tres países citados han adoptado sistemas que acogen este principio, aunque obviamente de forma diferente en su significado y alcance.

En lo que toca al caso alemán, hay que indicar que se optó por un sistema de autonomía propia de todo Estado federal, es decir, una autonomía igual para todos los territorios que componen hoy Alemania Federal. En la Constitución italiana se adoptó el sistema de la autonomía para todos los territorios, pero de forma desigual, en el sentido de aplicar un régimen especial para algunas regiones y un régimen ordinario para el resto de ellas. Por último, la Constitución portuguesa se pronunció por el sistema de autonomía para dos regiones concretas y un régimen administrativo descentralizado para el resto. Dicho de otra forma, podríamos hablar, usando una terminología, tal vez discutible, de Estado federal alemán, de Estado regional italiano y de Estado unitario portugués con reconocimiento regional.

Ahora bien, en cualquiera de los tres países sus Constituciones respectivas regulan con claridad una serie de cuestiones que son las que les confieren su propia naturaleza desde la perspectiva de la descentralización territorial del poder. Veamos las más impor-

tantes de ellas simultáneamente en cada uno de los tres países.

1. En primer lugar, en los tres casos se señalan con exactitud los territorios que acceden a la autonomía y que configuran el Estado. La Ley Fundamental de Bonn enumera, en su artículo 23 los diversos territorios o Länder; el artículo 131 de la Constitución italiana, las diversas regiones especiales y las restantes de régimen común; el 227 de la portuguesa indica cuáles son las dos regiones con autonomía político-administrativa. Lo cual es lógico, puesto que si la Constitución es la norma por la que se estructura un Estado, es necesario saber desde el principio cuáles son las partes que lo forman y el régimen autonómico que poseen en su caso.

2. En segundo lugar, cada uno de los territorios autonómicos en estos países se rige por una norma suprema propia, cuya elaboración y aprobación son especificadas, respectivamente, por el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn, por el 123 y 116 de la Constitución italiana y por el 228 de la norma fundamental portuguesa.

3. En tercer lugar, una vez reconocidos los entes territoriales que gozarán, en mayor o menor medida, de la autonomía, se especifica cuáles serán los órganos de su autogobierno. Así lo señala el artículo 28 de la Constitución alemana, el 121 de la italiana y el 233 de la portuguesa.

4. Por último, en todos los supuestos mencionados se establece el *alcance de la autonomía con-*

cedida que da pie al principio de la distribución de competencias legislativas entre los órganos del Estado y los de los entes territoriales. Veamos rápidamente cada caso.

— En Alemania los artículos 70 a 75 se ocupan de esta materia y se adopta el sistema de cuatro listas para racionalizar dicha distribución, de acuerdo con el siguiente reparto:

- materias exclusivas de legislación federal;
- materias de legislación concurrente entre el Estado federal y los diversos Länder o Estados miembros;
- materias que serán tratadas mediante Ley de Bases federal y que serán desarrolladas posteriormente por los Länder;
- y, finalmente, materias de legislación exclusiva de los Länder.

— En Italia el artículo 117 de la Constitución, desarrollado posteriormente por otras leyes, establece las materias en las que pueden legislar las regiones, distinguiéndose entre las especiales y las de régimen común, dentro de los límites establecidos por los principios fundamentales de las Leyes del Estado y de la Constitución.

— Finalmente el artículo 229 de la Constitución portuguesa señala la capacidad de legislar que poseen las dos regiones autónomas dentro del respeto a la Constitución y a las leyes generales de la República, en referencia a las materias que son únicamente de interés específico para la región

y que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos del Estado.

En cualquiera de los tres casos analizados, hay que subrayar, por consiguiente, que las respectivas Constituciones establecieron, desde el mismo momento de su vigencia, quiénes eran los sujetos autonómicos, cómo se elaboraban y aprobaban sus Constituciones o Estatutos propios, cuáles eran los órganos de cada ente territorial, cuál era el alcance de la autonomía acordada y, en su caso, las competencias legislativas atribuidas a cada uno de ellos. Lo contrario hubiera significado una clara inseguridad respecto a la configuración y funcionamiento del nuevo Estado que creaban y que hubiese ido en contra de la propia naturaleza de lo que se entiende por Constitución, en tanto que elemento base para la seguridad jurídica de un Estado moderno.

III. La peculiaridad del caso español

Pues bien, centrándonos ya en el caso español, objeto final de esta conferencia, debemos señalar desde el principio que esto no ha ocurrido así. En efecto, aún admitiendo que la Constitución española en su conjunto es un texto válido para nuestra actual situación democrática, en lo que respecta a la organización territorial del poder hemos de afirmar que no se ha conseguido una mínima coherencia en su regulación inicial.

No cabe duda de que la Constitución resultante de nuestro peculiar proceso constituyente, goza, o mejor diríamos, sufre, en esta materia, de una originalidad que supera la mencionada tradición al plagio de los padres constituyentes. Ciertamente, nuestro texto fundamental se sitúa en un terreno insólito, dentro del constitucionalismo mundial, que consiste en aparecer como una Constitución que no pone fin al proceso constituyente, a diferencia de lo que ocurre en el resto de las Constituciones vigentes hoy en el mundo. Se trata así de una Constitución inacabada, puesto que no termina de configurar el modelo de Estado que tendremos, desde el punto de vista de la organización territorial del poder, lo cual es especialmente grave si tenemos en cuenta que la cuestión regional ha sido siempre en nuestro país el punto débil por el que ha quebrado varias veces nuestra existencia como Nación.

Evidentemente en el ánimo de nuestros constituyentes no sólo pesó el contencioso histórico que obligaba a buscar una forma de integración estatal de los diversos pueblos de España, sino que probablemente se hallaba presente también el deseo, como se deja ver hoy en la mayoría de los pueblos europeos, de lograr una descentralización política del poder que profundizase el sentido democrático del nuevo Estado. Pero, precisamente por eso, el tratamiento que nuestra Constitución realiza de la cuestión regional en su título VIII está repleto de incontables peligros.

Digamos, en primer lugar, que resulta curioso comprobar que la mayor originalidad de nuestra norma fundamental consiste precisamente en que, teniendo como fuente de inspiración principal las tres Constituciones de que venimos hablando, no ha optado, en lo que a la organización territorial del poder respecta, por alguno en concreto de los tres modelos que hemos analizado, sino que paradójicamente parece haber adoptado los tres al mismo tiempo. La falta de valentía en esta materia llevó a nuestros constituyentes a la adopción de una fórmula autonómica, que como nuestro bachillerato actual, podríamos considerarla «unificada y polivalente». Si como dijimos se trataba de tres modelos que optaban respectivamente por la autonomía igual para todos, por la autonomía especial para unos y común para los demás, y por la autonomía sólo para algunos, la ambigüedad de nuestro título VIII permite afirmar que en teoría es posible la adopción en nuestro país de cualquiera de las tres fórmulas.

De ahí, en segundo lugar, que nuestra Constitución no defina al Estado que quiere crear desde el punto de vista de la descentralización del poder, porque no dice cual será el resultado final. En consecuencia, ninguna de las numerosas definiciones que ha avanzado la doctrina para definirlo es por el momento suficiente y válida. Parece claro que, en caso de tener que definirlo desde ahora, habría que concluir afirmando que se trata por el momento de un Estado autonomista, es decir, de

un Estado que es partidario de la autonomía territorial en sus tres vertientes de municipios, provincias y de las Comunidades Autónomas que se creen en el futuro. Pero nada más, porque en definitiva la Constitución no dice *quiénes* son los sujetos concretos que constituyen las Comunidades Autónomas, *cuándo* deberán acceder a la autonomía, *cómo* tienen que proceder de forma general, *qué* órganos, salvo excepciones, poseerán las diferentes Comunidades Autónomas, *cuáles* son las competencias exactas de las mismas, ni, en una palabra, *cuál* será el *fin* y la duración de todo ese proceso.

Lo que queremos señalar es que no delimita un Estado definitivamente descentralizado, sino únicamente la forma de pasar de un Estado unitario, centralista y centralizador, a otro de carácter autonómico. Ese tránsito requiere un *proceso* que es precisamente lo único que regula nuestra Constitución en su título VIII, pero con el agravante de que dentro del mismo se establecen diferentes y complejas vías. Por eso, como se ha señalado, aunque podamos admitir ya que la transición de la dictadura a la democracia parece casi consumada, seguimos estando todavía en este país frente al reto de una segunda transición que consiste en el paso de un Estado unitario a otro de naturaleza autonómica, proceso que apenas acaba de iniciarse.

En resumidas cuentas, nuestra Constitución, a diferencia de las otras europeas vigentes hoy, es una Constitución inacabada, elás-

tica, ambigua, que se aleja del concepto clásico de Constitución, el cual encuentra su razón de ser en fijar, por encima de los vaivenes de la política, la organización y relaciones de todos los centros de poder que configuran el Estado, así como la concreta asignación a cada órgano de sus específicas competencias. De esta manera, podríamos definir a nuestra norma fundamental como «un camino que anda» hacia la configuración final del Estado.

Resulta, pues, necesario que pongamos las bases para acabar con semejante ambigüedad. Y para ello es requisito indispensable que lo que no hicieron nuestros constituyentes, porque no quisieron o no supieron, deban hacerlo ahora los constitucionalistas con su doctrina, el Tribunal Constitucional con su interpretación, los políticos con su política y los ciudadanos con su prudencia. La concurrencia de estos elementos, dirigidos a una meta bien delimitada, es lo que puede hacer que superemos este obstáculo que aparece como un verdadero peligro en el camino a la consolidación de nuestra democracia.

IV. Los elementos de irracionalidad del proceso autonómico

Se deduce, pues, que para resolver tal embrollo es necesario conocer en primer lugar cuáles son los elementos que componen este enorme iceberg constitucional a efecto de sortearlo lo más rápida y eficazmente posible, para pasar después a establecer los criterios que requiere su definiti-

va superación. Veamos unos y otros sucesivamente.

A. LA AMBIGÜEDAD Y COMPLEJIDAD DEL PROCESO AUTONÓMICO

El hecho de que la Constitución no prevea más que el marco o los cauces para la construcción del Estado descentralizado que parece asumir, encierra graves riesgos respecto a la funcionalidad del proceso autonómico que es necesario entablar. De un lado, porque deja abierto todavía el proceso constituyente, como consecuencia de la indeterminación de las posibles Comunidades Autónomas que se pueden constituir. De otro, porque las diferentes fuerzas políticas de carácter nacional o regional podrán interpretar el contenido del título VIII de forma diferente e interesada. Más aún: por poner el ejemplo más significativo, los propios Gobiernos que se han formado desde las elecciones de marzo de 1979, que como veremos poseen un papel de primera magnitud en la dirección del proceso, han ofrecido ya más de dos interpretaciones o lecturas de dicho título. Circunstancia que viene a confirmar la ausencia de un modelo de Estado asumido con claridad por parte del partido que se encuentra en el poder, pero que probablemente es también extensible a partidos de la oposición.

Pero no sólo hay que constatar la ambigüedad mencionada, sino que también el proceso autonómico adolece de una enorme complejidad técnica que dificulta su puesta en funcionamiento de forma eficaz. Digamos, en primer lu-

gar, que la complejidad de los requisitos exigidos tanto para la fórmula de acceso por la vía lenta del artículo 143, como sobre todo el mecanismo de la vía rápida del artículo 151, hace que no llegue a sortearse con facilidad toda la serie de obstáculos exigidos. Así, podemos citar ya los casos de Valencia, Aragón y Canarias, que no han logrado superar esta difícil prueba, con la consiguiente paralización que eso comporta en la política autonómica general. A continuación debemos señalar que la obscuridad y falta de concentración en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por no haberse optado, por ejemplo, por el sistema que vimos es característico del caso alemán, está ya siendo motivo de decisiones que pueden ser susceptibles de inconstitucionalidad. Recordemos, a título de ejemplo, el caso de las Cajas de Ahorros en Cataluña, cuya competencia de control exigió la Generalitat y fue motivo de un recurso de inconstitucionalidad que planteó el Gobierno ante el Tribunal Constitucional y que después retiró inexplicablemente.

Por último, baste también decir que el proceso escalonado autonómico, tal y como se está planteando, va a requerir un número de normas para su desarrollo que puede ascender a varios miles y para comprobarlo basta leer a diario el «Boletín Oficial del Estado», incluso ahora que hay solamente dos Comunidades Autónomas en funcionamiento.

En suma, tal ambiguo y complejo procedimiento, de seguir así,

puede dar origen a numerosos e interminables conflictos entre el Estado y los entes autonómicos, amén de poder llegar a crear desigualdades y agravios comparativos entre las diversas regiones y nacionalidades.

B. EL PROTAGONISMO DEL GOBIERNO EN PUGNA CON OTRAS FUERZAS POLÍTICAS

Un segundo argumento de la aparente irracionalidad del sistema autonómico adoptado por nuestra Constitución se concreta en la circunstancia, como consecuencia de que no se haya adoptado desde el principio una forma definitiva de Estado, de que son las fuerzas políticas, y más concretamente es el Gobierno y el partido mayoritario que se encuentran en el poder, quienes se convierten en agentes principales del proceso que deberán fijar las formas, los plazos y los modos de caminar de los diversos entes territoriales para alcanzar su respectiva autonomía. La cual constituye una auténtica novedad en el constitucionalismo mundial, puesto que dependerá de la correlación de fuerzas de cada momento, el resultado final de todo proceso autonómico que se inicie.

De ahí se desprende que en esta materia no basta únicamente con el análisis jurídico, sino que también es necesario el político. En tal sentido, el hecho es que, por una parte, el Gobierno aparece como el principal agente del proceso desde el momento en que dispone de los mecanismos jurídicos e institucionales apropiados que le con-

fiere el ejercicio del poder y la facultad de dirección política, para orientarlo y controlarlo, puesto que será el partido mayoritario, tanto en las distintas regiones como en las Cortes Generales, quien decida del proceso autonómico en cada región. Lo cual si siempre es grave, lo es más cuando ocurre como hemos dicho, que el partido en el poder no tiene ni una mayoría suficiente, ni una idea clara de qué hacer con el desarrollo autonómico del Estado. Basta citar, entre otros muchos ejemplos, los titubeos e indecisiones que mostró en el caso de la autonomía de Andalucía, en donde se pudo ver el insólito caso de un Gobierno que convoca un referéndum y patrocina después la abstención en el mismo.

Aun admitiendo la dificultad que existe para construir con rapidez un Estado autonómico partiendo de un férreo Estado unitario y centralista, hay que concluir que han pesado más, en este proceder, razones partidistas, puesto que, entre otras razones, se teme la creación de Parlamentos regionales con una correlación de fuerzas desfavorables para el partido en el poder.

Por otro lado, hay que señalar que las fuerzas políticas de la oposición son también decisivas en la orientación del proceso autonómico, máxime cuando los resultados de las elecciones locales del 3 de abril de 1979 fueron favorables a los partidos de izquierda en muchos municipios. En efecto, en aquellos territorios en que éstos disponen de la mayoría, pueden adoptar posturas, respecto al pro-

ceso autonómico, distintas a las del Gobierno y su partido, situación que incluso se agrava allí donde existen partidos nacionalistas de preponderancia regional.

Recordemos finalmente que al señalar la Constitución que los diversos Estatutos deben aprobarse mediante Ley orgánica, lo que exige la mayoría absoluta del Congreso, es necesario que el Gobierno, al no disponer de tal mayoría, recurra al apoyo de otras fuerzas políticas mediante pactos, siempre difíciles y de carácter más o menos coyuntural, con todo lo que eso comporta.

Como puede deducirse de lo expuesto, tal original procedimiento puede conducir, como de hecho está ya ocurriendo, tanto al bloqueo general del proceso autonómico en general como a un curioso sistema de pujas y presiones de carácter interesado que pasamos a exponer a continuación.

C. EL SISTEMA DE PUJAS AUTONÓMICAS

Las pujas y reivindicaciones a que conduce la regulación constitucional del tema autonómico comienza, como es lógico, por la forma de procederse a la iniciativa que conduce a la autonomía, puesto que existen procedimientos más rápidos y eficaces que otros para alcanzar el techo máximo de competencias a asumir, que es en definitiva el deseo de la mayoría de las regiones.

En segundo lugar, las pujas continúan durante la elaboración de los Estatutos, puesto que se presiona para alcanzar el mayor número de competencias al Estado

(como lo demuestra el caso del Estatuto gallego), para obtener determinados órganos autonómicos o para lograr un concreto sistema electoral respecto de la elección de los Parlamentarios regionales. En otras palabras, el Gobierno tendrá que negociar simultáneamente en cada región o nacionalidad los diversos Estatutos, del mismo modo que si se tratara de trajes a la medida, a fin de atender las «supuestas» necesidades y aspiraciones de cada sujeto autonómico.

Igualmente se pueden presentar reivindicaciones y presiones en otros aspectos referentes al proceso de creación de los Estatutos. Así, por ejemplo, podemos citar ya que los Estatutos vasco y catalán fueron aprobados, de forma presumiblemente inconstitucional, merced a presiones de carácter político e, incluso, en el caso vasco, con el agravante de la presión terrorista.

Y, por último, las pujas continúan también durante todo el período de cesión de competencias, que el Estado, por propia inercia, intenta alargar al máximo posible, según lo demuestra ya la experiencia en los casos de los Estatutos ya vigentes.

Por otro lado, es necesario decir también que este proceso de lucha, dirigido a conquistar los mayores niveles de autonomía posible, está comportando, por la propia fuerza de las cosas, la aparición de un fenómeno, motivado por la misma regulación constitucional, que consiste en la aparición de crecientes partidos nacionalistas o regionalistas. En efecto, se considera frecuentemente que se lograrán me-

jores ventajas autonómicas para la región si se dispone de una fuerza política particularista que tenga como principal cometido la obtención de metas e intereses puramente locales. Lo cual es especialmente grave, porque un Estado casi-federal, como a la postre deberá ser el Estado español, sólo podrá funcionar coherente y eficazmente si cuenta con grandes partidos de ámbito nacional y no con una cohorte de pequeños partidos nacionalistas o regionalistas repartidos por el territorio nacional.

En consecuencia, de no poner fin rápidamente a este peculiar procedimiento de tensión entre las diversas fuerzas que concurren en el proceso autonómico, se corre el peligro de producir en el Estado de Derecho que contempla nuestra Constitución innumerables fisuras que lo pueden poner peligrosamente en entredicho.

V. Los criterios para racionalizar el proceso autonómico

A. INTRODUCCIÓN

Como acabo de exponer los criterios constitucionales relativos al tema autonómico, de no interpretarse y aplicarse *racionalmente*, puede comportar tanto flagrantes desigualdades entre los diversos territorios que componen nuestro país, como una paralización general del proceso autonómico entablado ya. Es urgente, pues, intentar llevar un criterio racional a donde no lo hay.

En efecto, el hecho de que sean posibles diferentes interpretacio-

nes del título VIII, de que el Gobierno posea un protagonismo excesivo en el proceso, de que éste se base en un curioso sistema de pujas y reivindicaciones, exige, pues, un evidente esfuerzo racionalizador. Esfuerzo que, como he dicho, deberá encarnar la doctrina, pero que evidentemente compete fundamentalmente a las fuerzas políticas, comenzando por el propio Gobierno.

Así las cosas, parece claro que la única vía de superar el *impasse* en que nos hallamos actualmente en esta materia exige dos claras condiciones: por una parte, un pacto autonómico entre las fuerzas políticas presentes en las Cortes, y, por otro, la exigencia de unos límites que encuadren dicho pacto.

B. LA NECESIDAD DE UN PACTO AUTONÓMICO

A los dos años de vigencia de la Constitución, salvo los casos de Cataluña, el País Vasco, Galicia y, en parte, Andalucía, sigue abierto el proceso autonómico sin claros visos de que se vislumbre su inmediato y necesario fin. Más bien al contrario: los conflictos que genera toda toma de posición sobre esta materia ha ido complicando la aparición de una solución satisfactoria para todos.

La única manera por consiguiente de acabar con el problema es terminar con el proceso constituyente que dejó abierto la Constitución. Y ello pasa por la necesidad de un *pacto autonómico global* que ponga de acuerdo a todas las fuerzas políticas del arco constitucional a fin de alcanzar la de-

finitiva configuración del Estado autonómico. Pacto que no sería sino la resurrección del enterrado consenso que fue indispensable para elaborar la Constitución. Ello es lógico, porque si toda Constitución en general se presenta como la plasmación clara de un pacto social entre las diversas fuerzas sociales y políticas que existen en un país, cuando se trata de crear un Estado descentralizado territorialmente esa exigencia es incluso más necesaria. No es posible pensar, a la vista de lo que ya hemos examinado, que sea sólo el Gobierno el que intente, merced a su peculiar forma de entender este tema, quien protagonice la orientación del desarrollo autonómico. En efecto, de no realizarse este pacto el modelo que asuma el próximo Gobierno, por muy razonable que sea, si es que asume alguno, fracasará ineludiblemente sin contar con el acuerdo general de todos los partidos parlamentarios.

Es claro que en el caso de los Estados Federales que se crean por integración, se puede ver un pacto entre las diferentes partes o territorios que deciden unirse. Por el contrario, en el caso español actual en que se intenta descentralizar un Estado unitario ya existente, no cabe pactar con los diferentes territorios, los cuales no gozan de soberanía individualizada, sino que es necesario pactar entre las diversas fuerzas políticas, representantes del pueblo, que deciden adoptar un sistema de autonomía territorial.

Pues bien, volviendo al inicio de mi exposición, ha llegado el momento de que se decida, mediante

este pacto autonómico, cuál de los tres modelos que examinamos van a asumir las fuerzas políticas en las Cortes y no sólo el Gobierno. Dicho de otra forma, es indispensable que se decida si queremos autonomía igual para todos —caso alemán—, autonomía para todos, pero para algunos más amplia —caso italiano—, o autonomía sólo para algunos y el resto no —caso portugués.

No valen ya términos medios; la decisión habría de hacerse sobre estos tres modelos únicamente y como voy a exponer a continuación; tanto razones de orden eminentemente político, como de la propia coherencia de nuestra Constitución, parece exigir que tendríamos que optar, el nombre que se adopte es lo de menos, por el modelo alemán. Pero, en cualquier caso, procediendo así se deberá concretar el pacto mediante los siguientes puntos:

— Acuerdo sobre las formas de acceso a la autonomía de los territorios que faltan por convertirse en Comunidades Autónomas.

— Acuerdo para que se creen, en aras de la efectividad del Estado, unas Comunidades Autónomas lo más amplias posibles, con el fin de evitar una excesiva fragmentación del territorio que pudiese agravar los costos económicos que las autonomías comportan de por sí.

— Acuerdo sobre una forma de elaboración y aprobación de los Estatutos que sea común y simultánea a todos los territorios que quedan por acceder a la autonomía.

— Acuerdo sobre los órganos de autogobierno para todos igual, sin perjuicio del reconocimiento de matices propios para cada región.

— Acuerdo sobre el techo máximo de competencias legislativas que se asumen, dejando bien claro cuáles son las competencias exclusivas y las delegables del Estado, las compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las exclusivas de éstas.

— Acuerdo sobre el ritmo de cesión de las competencias que traspasa el Estado a las distintas Comunidades Autónomas.

— Acuerdo, por último, sobre la fecha de terminación del proceso autonómico.

La forma jurídica de llevar a cabo dichos acuerdos debería ser la de una extensa ley orgánica que desarrollara el título VIII y que tendría así carácter casi constitucional. Por otro lado, la existencia ya de Estatutos vigentes, en los que pueden haberse rebasado los límites de la uniformidad que preconizamos, haría también necesaria la adopción de una ley de armonización, según lo previsto en el artículo 150,3 de la Constitución. Norma que goza evidentemente de una supremacía sobre los Estatutos, los cuales, al menos formalmente, son aprobados por leyes orgánicas.

En definitiva, nadie parece dudar ya que de no ponerse fin a la polémica sobre las autonomías, corremos el peligro de asistir a la inoperancia de un Estado que, todavía hoy, es imposible definir, y que nos situaría, como en otras ocasiones históricas, en el umbral

de un nuevo fracaso de la democracia en nuestro país.

C. LOS LÍMITES DEL PROCESO AUTONÓMICO

a) *Introducción*

No hay que decir que tanto el proceso que conduce a las autonomías, meta de la distribución territorial del poder, como la propia actuación de las futuras Comunidades Autónomas que se creen, deberán sujetarse a unos límites que derivan y vienen expuestos por la Constitución y los valores supremos que la inspiran. Si el Estado que prevé la norma fundamental es ciertamente un Estado basado en las autonomías territoriales, también lo es que dicho Estado debe encarnar del mismo modo los atributos de ser un Estado democrático, un Estado social y una Monarquía parlamentaria y, por tanto, deberá circunscribirse a los postulados que derivan de tales características.

En consecuencia, cabe deducir, a la vista de tales principios, unos límites que enmarquen tanto el pacto autonómico necesario, como todo el proceso que desemboque en el Estado autonómico final.

b) *El principio de constitucionalidad*

El primer límite que afecta tanto al contenido del pacto autonómico necesario que hemos mencionado, como sobre todo al futuro funcionamiento del Estado de las Autonomías resultante, es el que se refiere a la exigencia de atenerse a lo impuesto por la Constitución.

Por una parte, conviene insistir en que cualquier solución que se adopte, a través del pacto autonómico, deberá realizarse de acuerdo con lo establecido en la Constitución. Y ello por dos razones fundamentales que en definitiva son las dos caras de una misma moneda: primero, porque el principio de constitucionalidad rige para toda actuación de los poderes públicos y de las distintas fuerzas políticas (artículos 9,1 y 6). Y, segundo, porque tal principio se encuentra aún más reforzado cuando se trata, como es el caso, de poner fin al proceso constituyente que dejó abierto la propia norma fundamental, de carácter inacabado.

De no ser así, es decir, de primar la «razón del Estado», sobre la «razón del Derecho», se estaría socavando los mismos cimientos del Estado de Derecho y se daría lugar a un auténtico fraude a la Constitución. Ahora bien, la necesidad de atenerse a este principio, no impide que, mediante el pacto autonómico, se configure una solución imaginativa que pueda resolver la problemática situación existente, dentro de la flexibilidad que posee nuestro texto fundamental.

Por otra parte, es obvio que el principio de constitucionalidad no sólo rige respecto de la cristalización del pacto autonómico necesario, sino que tiene un alcance mayor y exige también que el futuro funcionamiento del Estado Autonomista se adecue a lo regulado en la Constitución. De ahí que los Estatutos de Autonomía, norma institucional básica en cada Comunidad Autónoma, deberán ade-

cuarse a lo mandado en la norma básica del Estado, puesto que uno de los pilares del Estado de Derecho es el principio de jerarquía normativa.

Igualmente parece evidente que las disposiciones, resoluciones y normas emanadas de los órganos de las Comunidades Autónomas deberán adecuarse a la Constitución, por lo que pueden ser objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional (artículos 161.1.a. y 2).

Es más: el artículo 155 de nuestra Constitución, recogiendo lo expuesto en el 37 de la Ley Fundamental de Bonn, adopta incluso la cláusula de la «ejecución federal», consistente en que el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a que una Comunidad Autónoma cumpla con las obligaciones que le impone la Constitución. Por último, posee una especial importancia, dentro de este principio, el mandato contenido en la disposición derogatoria tercera, en relación con la disposición adicional primera de la Constitución, referente a la derogación de «cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la Constitución», puesto que, en los supuestos de reconocimiento del Derecho Foral, sus normas deberán también ceñirse al contenido de la norma fundamental y, por supuesto, a los valores superiores en que se basa la misma. Dicho de otra forma: en un Estado constitucional democrático, no puede haber más legitimidad

de todo derecho que en la propia Constitución y no en situaciones históricas superadas por la nueva legitimidad.

c) *El principio de la unidad*

El segundo límite que rige en la materia autonómica se refiere a la salvaguardia de la unidad de España. En efecto, el artículo 2.º de la Constitución señala que «esta se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» y ello, claro está, sin perjuicio del reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que la integran.

Por consiguiente, la Constitución no reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos que componen España. En este sentido, pues, se diferencia de algunas Constituciones de Estados Federales, en donde, al menos teóricamente, se reconoce el derecho de las partes que lo componen a separarse libremente de la Federación.

Es más, en el caso de que se presentase un evento de este tipo, no sólo se tropezaría con el artículo ya citado, sino que también el artículo 8.º prevé la legitimidad de las Fuerzas Armadas para impedir cualquier intento de socavar la unidad y la integridad nacional.

Ahora bien, conviene matizar que al hablar el artículo 2.º de la «indisoluble unidad de la nación española» no se niega el hecho, ya examinado, de que «España constituye una Nación de naciones» o, si se prefiere, de «nacionalidades

y regiones». El empleo de tal expresión hay que comprenderlo en el sentido de que no existe más soberanía que la de todo el pueblo español, entendido éste tanto como el conjunto de ciudadanos españoles como la reunión de las nacionalidades y regiones que lo componen. Lo cual es evidente si tenemos en cuenta que no existe más poder constituyente que el que emana de todos los españoles, a diferencia de lo que ocurre en algunos Estados propiamente federales en que toda reforma de la Constitución debe hacerse también con el consentimiento expreso de los Estados miembros.

Sin embargo, a efectos de buscar un sentido más exacto del límite de la unidad, podríamos señalar que la propia Constitución utiliza una fórmula más apropiada para subrayar la realidad «plurinacional» española. En efecto, el artículo 56.1, referente a la organización de la Corona, indica que «el Rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia» y, al mismo tiempo, el artículo 61 señala que al jurar su cargo el Rey lo hará bajo la obligación de respetar «los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas».

En consecuencia, el límite de la unidad hay que entenderlo más bien que como una posible negación de la pluralidad nacional, como la referencia a un Estado único que permite en su seno la existencia y reconocimiento del hecho plurinacional, cristalizado en la existencia de las diversas Comunidades Autónomas que lo integran.

d) *El principio de generalidad*

Aunque la Constitución parte de la consideración de la autonomía como un derecho voluntario de las nacionalidades y regiones, hay que afirmar, sin embargo, la regla de la generalización de la autonomía para todos los territorios que componen el Estado español, sin excluir ninguno. Tal conclusión se desprende tanto de la dinámica del proceso constituyente, como del contenido y espíritu de la Constitución.

Así se puede deducir, en primer término, que la marcha del proceso constituyente impone tal interpretación, ya que, por un lado, la mayoría de los partidos políticos manifestaron, durante la campaña electoral de junio de 1977, su adhesión al principio general de la descentralización territorial del poder del Estado. Y por otro, el propio Gobierno de UCD, emanado de estas elecciones, llevó a cabo, con el beneplácito de las Cortes Constituyentes, la creación de entes preautonómicos que comprendían la casi totalidad del territorio español. Lo cual, obvio es decirlo, presuponia la idea de la generalización de la autonomía para todos los pueblos que componen España.

Pero, en segundo término, se puede deducir también esta idea de la propia Constitución. Y ello no sólo del contenido del artículo 2.º, sino asimismo de lo establecido en otros artículos de la misma. Así el artículo 137 establece taxativamente que el Estado español «se organiza territorialmente en municipios, provincias

y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Esta última frase no hay que concebirla en el sentido de que puede haber territorios que no lleguen a configurarse como Comunidades Autónomas, lo cual sería ilógico en el contexto de una división territorial armónica, sino que hay que entenderla como el resultado de un proceso autonómico que requerirá cierto tiempo para su definitiva plasmación. Pero que, en cualquier caso, afectará a todo el territorio nacional, puesto que—exceptuando los casos atípicos de Ceuta y Melilla, y tal vez Gibraltar—tampoco puede haber unidades territoriales que no se configuren como municipios o provincias. Por consiguiente, al ser las Comunidades Autónomas entidades que integran el Estado, todos los territorios deberán adquirir dicha categoría jurídica.

Por último, los artículos 143 y 144 responden a esta idea de la generalización de la autonomía, al establecer una casuística detallada de los posibles sujetos que pueden acceder a la situación autonómica. Así incluso el artículo 144 posibilita autorizar a las Cortes Generales, «por motivos de interés general», la concesión de la autonomía a territorios no comprendidos en el artículo 143 o suplir la iniciativa de las Corporaciones locales de los que sí comprenden este último artículo.

Ahora bien, aunque la Constitución se basa, como decimos, en la idea de la generalización de las autonomías, no hay que deducir en principio que todos los po-

sibles sujetos deban acceder a la categoría de Comunidad Autónoma al mismo tiempo. Los constituyentes concibieron, en nuestra opinión de forma errónea, un sistema de implantación gradual de la autonomía para los diversos sujetos, basado en formas de acceso diferentes que se eligen teóricamente de forma voluntaria. Por supuesto, no es posible mantener que la fórmula de acceso a la autonomía que se elija vaya a condicionar de forma definitiva el mayor o menor número de competencias.

Sin embargo, es cierto que la fórmula de entrada condiciona, por algún tiempo, el alcance de la autonomía, ya que se halla en estrecha conexión con las competencias que se pueden ejercer inmediatamente, con la fórmula más o menos flexible, de elaboración y aprobación del Estatuto y con una clara concreción de los órganos de la Comunidad Económica respectiva.

Tal peculiaridad, que descansa en el ritmo, pero no en la desigualdad de los resultados finales del proceso autonómico, constituye, como es posible demostrar en el corto espacio de tiempo de vigencia de la Constitución, una fuente de conflictos permanentes entre el Gobierno y los distintos sujetos autonómicos, los cuales tratan de evitar lo que consideran agravios comparativos y materias de privilegios. Tales características, más bien propias de una novela de *suspense*, pueden ser enderezadas mediante el necesario pacto autonómico.

e) *El principio de igualdad*

Uno de los postulados generales admitidos de la existencia de todo Estado federal es su vinculación a la cláusula de la igualdad entre todos los Estados miembros que lo componen. En efecto, la posición constitucional respecto de la igualdad no permite que ningún Estado miembro se vea afectado o discriminado por razón de su tamaño, de su población, de su nivel económico y de sus propias peculiaridades. Basta citar, como muestra significativa, los ejemplos de los dos países más caracterizados en este ámbito: los Estados Unidos y la URSS. Por el contrario, se da el caso del llamado Estado regional, propio de Italia, en donde, dentro de la distribución territorial del poder que adopta la Constitución de 1947, es posible ver distinciones sustanciales entre algunas regiones y otras, lo que permite, entre otras razones, excluirlo de la configuración general de Estado federal.

De ahí que al abordar esta problemática en el caso español actual resulte necesario comprobar cuanto antes si existe o no este límite en la concepción que la Constitución adopta de la descentralización territorial del poder. Dicho de otra forma, se trata de saber si nuestra norma fundamental se ha vinculado a la cláusula federal de la igualdad para todas las partes que integran el Estado. De entrada podemos afirmar ya que esta cláusula de la igualdad parece desprenderse de numerosos pasajes de la Constitución, según vamos a ver, lo que permitiría,

en consecuencia, calificarla de acuerdo con la orientación federal.

Así conviene recordar que uno de los valores superiores en que descansa la Constitución es el de la igualdad, lo que permite afirmar que ésta también rige en el tema de las autonomías territoriales. A continuación hay que mencionar asimismo la cláusula general del artículo 14, que en una interpretación extensiva también rige aquí, así como lo que señala el artículo 9.2. Tales disposiciones de por sí serían ya suficientes para mantener que no pueden existir desigualdades en el trato de los españoles derivadas de la Comunidad Autónoma en que vivan. Sin embargo, la Constitución ha querido subrayar, aun más claramente, esta exigencia de la igualdad, referida explícitamente al proceso autonómico, y así lo indica en varios artículos contenidos en el título VIII.

Con todo, es evidente que la Constitución adopta diferencias importantes entre las Comunidades Autónomas que se formen en el futuro en cuestiones tan decisivas como son la iniciativa del proceso autonómico, la forma de aprobación y elaboración de los Estatutos, los órganos que se creen en cada una de ellas. Pero estas diferencias no son desigualdades porque son queridas por los propios sujetos autonómicos de forma voluntaria. Donde sí pueden surgir desigualdades notorias es en la manera en que se conciben las técnicas de atribución de potestades legislativas y en la forma que se adopte para la transferen-

cia de las competencias en cada caso.

Pero para evitar la vigencia de las posibles desigualdades, la Constitución enumera de forma taxativa tanto la igualdad que ha de regir en las diversas Comunidades Autónomas, como las garantías para lograr la cláusula de la igualdad referida al hecho autonómico.

1. *Enunciación de la igualdad:*

Son tres los supuestos que se contienen en la Constitución a efectos de dejar bien sentada la vigencia de la cláusula mencionada:

1.1 En primer lugar, el artículo 139,1 expone taxativamente que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»; es decir, sea cual fuere la Comunidad Autónoma en la que vivan.

1.2 En segundo lugar, el mismo artículo, en su párrafo segundo, dispone que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español», lo cual se complementa también con lo establecido en el artículo 157.2, al señalar que «las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias... que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios».

1.3 Por último, el artículo 138.2 no se refiere ya a personas o bie-

nes, sino que quiere dejar bien sentada que la igualdad rige también para las Comunidades Autónomas en su conjunto, y así dispone que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». No se trata, pues, de condenar diferencias entre distintas Comunidades Autónomas, las cuales no sólo son lícitas, sino que vienen consagradas por la Constitución. Lo que se condena es una desigualdad entre unas y otras que dé lugar a privilegios injustificados.

2. *Enunciación de las garantías:*

La mera enunciación de la igualdad no serviría de nada si no fuese acompañada de garantías eficaces destinadas a exigir por parte del Estado la realidad de la igualdad. Por una parte, en lo que respecta a la posible desigualdad de los ciudadanos de diferentes Comunidades Autónomas, hay que recurrir, para su supresión, a las garantías jurisdiccionales que se refieren a todos los derechos fundamentales.

Es más: esta garantía viene reforzada por lo que expone el artículo 149, al enumerar las competencias exclusivas del Estado frente a las Comunidades Autónomas. En efecto, por un lado el artículo 149,1, 1.º, considera como una de las competencias exclusivas del Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Y

por otro, el punto 1.18 del mismo artículo expone también que el Estado tiene la misión de establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garanticen a los administrados un tratamiento común ante ellas». Se refuerzan de este modo todos los frentes para que no pueda haber ninguna clara desigualdad entre ciudadanos que vivan en diferentes Comunidades Autónomas.

Pero nada valdría que se garantizase dicha igualdad si no se previera asimismo una garantía para lograr la igualdad de las Comunidades Autónomas entre sí, consideradas como espacios político-administrativos. Así, en este sentido, la Constitución introduce en su artículo 150.3 una categoría especial de ley que por su propio alcance posee un rango mayor o, si se quiere, especial respecto a los Estatutos de las Comunidades Autónomas. En efecto, las *leyes armonizadoras* son la vía que se reserva el Estado en última instancia para lograr que sea un hecho la igualdad entre aquéllas. En concreto dicho artículo establece que «el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad». Es decir, que una de las razones para aducir el interés general sería

sin duda la búsqueda de la igualdad entre las diversas Comunidades Autónomas. De esta manera las leyes armonizadoras, instrumentos para lograr la igualdad autonómica, pueden llegar a prevalecer sobre los propios Estatutos de Autonomía.

Vemos, pues, que la Constitución establece las garantías necesarias para que se dé la vigencia real de la cláusula de la igualdad, siempre que exista la voluntad de lograrlo. Pero además también se puede llegar a la igualdad mediante el principio de solidaridad que analizamos a continuación.

f) *El principio de solidaridad*

Otro de los límites básicos en el desarrollo del proceso autonómico es el que se refiere al principio de solidaridad, el cual consiste en la instrumentación de determinados medios a fin de evitar las desigualdades de tipo económico entre las diferentes Comunidades Autónomas. Si como ya hemos visto el principio de igualdad se halla subyacente en toda la Constitución española y, por tanto, también en el título VIII, es obvio que corresponde al Estado poner las bases para que exista la solidaridad necesaria que conduzca a la igualdad en los ámbitos económico y social. La solidaridad entre las diferentes nacionalidades y regiones es un hecho indiscutible que aparece como consecuencia necesaria de que son las partes que integran la comunidad superior que es la Nación española.

Lo cual tiene una especial importancia en razón de las des-

igualdades existentes hoy entre los diversos territorios que componen España. Tales desigualdades económicas y sociales, de raigambre histórica, no fueron atajadas, sino a veces lo contrario, por la vigencia de los planes de desarrollo elaborados y aplicados durante el régimen franquista. De ahí que convenga preguntarse si la nueva organización territorial que adopta el Estado de la Constitución española de 1978 facilitará la eliminación de dichas desigualdades. Pues bien, la respuesta podría ser afirmativa en el caso de que se aplicaran los mecanismos que prevén la Constitución y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980.

1. *Proclamación del principio:*

Antes de nada hay que citar el artículo 2.º de la norma fundamental en donde se reconoce y garantiza la solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, principio que confirma el artículo 2.c de la LOFCA y que ha sido reconocido igualmente en los Estatutos autonómicos ya vigentes.

Además, el artículo 40.1 indica que es tarea «de los poderes públicos promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa». Pero es, sobre todo, en el artículo 138.1 en donde se especifica con mayor claridad la necesidad de este principio al declarar que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en

el artículo 2.º de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular».

2. *Vías para su realización:*

Es obvio que de nada servirían tales proclamaciones si la Constitución no previera los instrumentos adecuados para hacer realidad dichos deseos de solidaridad. Por ello se establecen diferentes procedimientos encaminados a tal fin, que es de naturaleza vinculante para los poderes públicos.

Así, en primer término, el artículo 158.2 reconoce un organismo privilegiado que tiene como misión la de vigilar por la efectividad del principio de solidaridad. En efecto, «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un *Fondo de Compensación* con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las diversas Comunidades Autónomas y provincias, en su caso».

Semejante organismo, que también existe en otros países, ha sido desarrollado después por el artículo 16 de la LOFCA, en la que se establecen los modos de proceder que no podemos abordar aquí.

Pero, en segundo lugar, la Constitución y la LOFCA contemplan también otros instrumentos que pueden ser puestos en práctica por el Gobierno con el fin de lograr la solidaridad interterritorial.

En primer lugar corresponde al ejecutivo poner en práctica, mediante ley, «la planificación de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (art. 131.1). La elaboración del plan deberá realizarse además mediante «las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas» (artículo 131.2).

En segundo lugar, el artículo 2.b de la LOFCA dispone que el Estado, a través de la política económica general, es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. Y el apartado 6 del artículo 16 de la misma ley insiste también en que «las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público estatal se inspirarán en el principio de solidaridad».

Por lo demás, no hay que decir que el éxito o el fracaso de la organización territorial del Estado adoptada por la Constitución dependerá, en buena medida, de la eficacia y realidad de tal principio.

g) *El principio de eficacia*

Un último principio es el de su eficacia, que consideramos como otro de los límites del proceso autonómico, y que, a diferencia de los anteriores, no se contiene de forma expresa en la Constitu-

ción. Pero el hecho de no estar incluido no permite ignorar su existencia. Por un lado, porque se puede desprender del espíritu de nuestra norma fundamental. Y por otro, porque de nada serviría crear una organización descentralizada del poder si no redundara en una mayor eficacia del Estado que se intenta crear.

Y, sin embargo, el peligro de que no se alcance semejante principio es real y palpable. La deficiente y compleja regulación del título VIII, así como los posibles excesos de insolidaridad de las diversas Comunidades Autónomas, podrían desembocar en un Estado ineficaz y mastodóntico que repercutiese en la esterilidad del esfuerzo realizado. Nadie podría discutir que la hazaña de convertir un Estado ferozmente centralista en otro de carácter descentralizado supera probablemente los límites de una generación. Pero si tal característica viene agravada además por los dos datos mencionados, podría suceder que el nuevo intento de lograr en España un Estado acorde con las necesidades de la sociedad española actual desembocase en otro fracaso más de nuestra historia.

Pues bien, para evitar tal eventualidad no hay más camino que obligar que el Estado y las diversas Comunidades Autónomas logren racionalizar al máximo el proceso de descentralización, al mismo tiempo que éstas no se limiten a exigir su *autonomía* sin hacer suya también la cláusula de la *participación* en el Estado a fin de aunar todos sus esfuerzos en la consecución del interés general.

Concretamente la ineficacia del Estado Autonomista podría acaecer en el terreno de la política económica. Es un hecho que ya nadie discute que una política económica moderna debe realizarse partiendo de un espacio político único, lo más amplio posible. El intento de fragmentar los centros de decisión económica conduciría inevitablemente al surgimiento de un feudalismo moderno que aborrecería en situaciones propias de épocas pasadas. Es más, como ha puesto de manifiesto el profesor García de Enterría, «la totalidad de los sistemas federales, por profunda que sea la autonomía que garantizan, se han hecho cargo directo del problema y lo han resuelto uniformemente reconociendo en los poderes centrales las competencias precisas para evitar el fraccionamiento económico del país en microeconomías llamadas fatalmente al estancamiento y a la pobreza (además de a la confrontación y la rivalidad devastadoras) y para asegurar sobre su unidad del sistema económico que el Estado construye las protecciones precisas y los estímulos para su mejor desarrollo».

En consecuencia, la única salida para superar semejante retroceso consiste simplemente en ir acercándonos en este país a la idea del «federalismo cooperativo» que existe vigente hoy en la mayoría de los Estados federales, a fin de unificar la orientación de la política económica entre el Gobierno central y los Gobiernos autónomos. Ahora bien, si nuestra Constitución no favorece en principio tal necesidad de unificación de

las decisiones económicas, merced al irracional modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas adoptado, también permite una adecuación y acercamiento a este principio de eficacia tanto a través de los supuestos que contempla el artículo 150, como por medio de una interpretación racional del título VIII en la dirección del modelo alemán ya citado.

VI. Conclusión

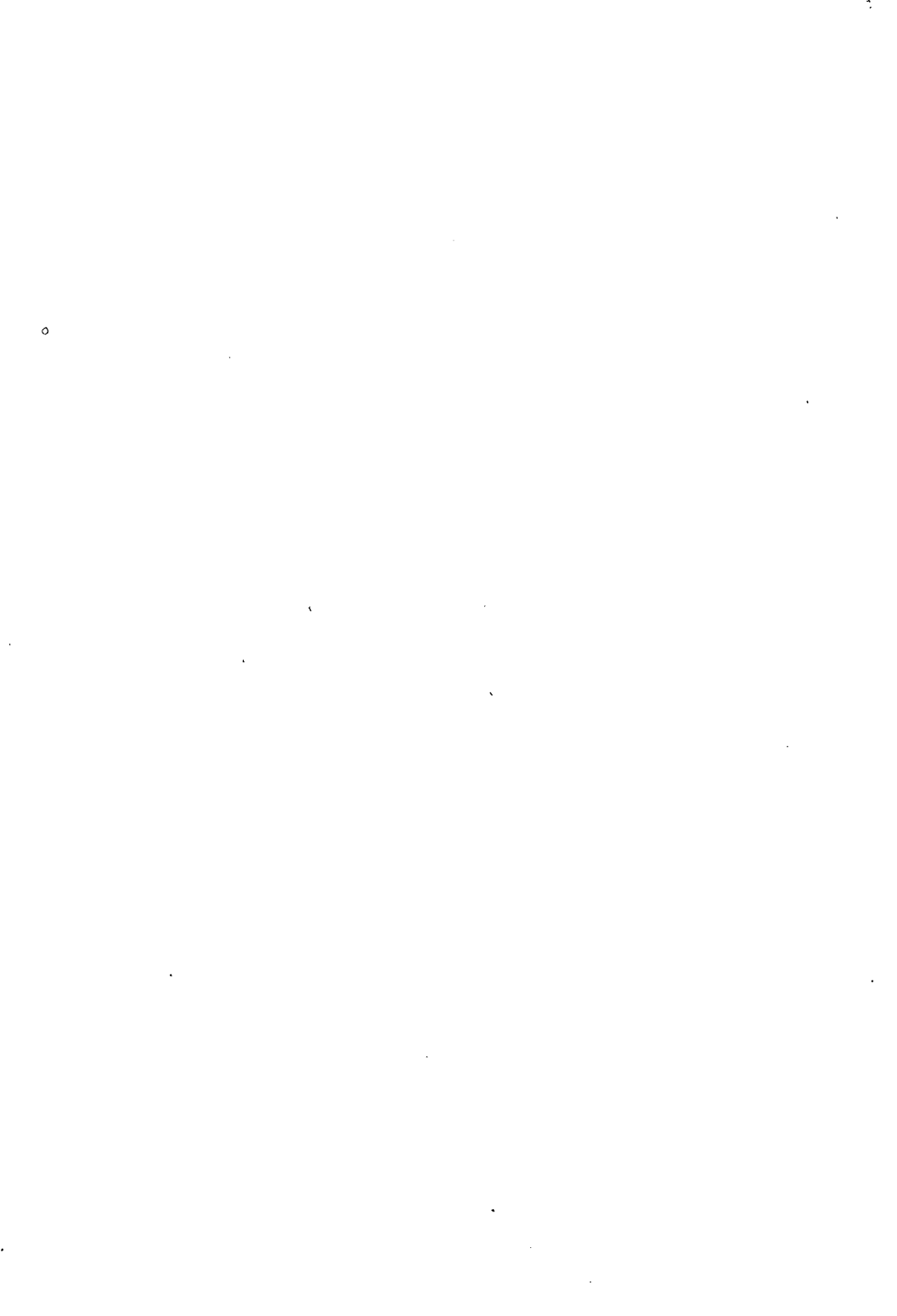
Hasta aquí, pues, la exposición, partiendo de la perspectiva comparada de algunos aspectos de nuestra Constitución en lo que respecta a la organización territorial del poder. Todo lo dicho nos demuestra, por supuesto, que no es una Constitución perfecta, al menos en este terreno. Pero, en todo caso, cabe recordar, como decía Bernard Shaw, que el hombre no es lo suficientemente animal político para redactar una Constitución adecuada, si nos atenemos a la experiencia histórica. Lo cual evidentemente rige también para el actual caso español.

Sin embargo, aceptando tal universal insuficiencia, creo que la Constitución española de 1978 podría ser un instrumento válido para consolidar la democracia en este país. Pero para ello creo también haber demostrado que debe dejar de ser cuanto antes una Constitución inacabada y zanjar, dentro de las posibilidades que se ofrecen en su seno, de la manera lo más racional posible, la forma de Estado que deberá regir en el

futuro. Por supuesto, transformar un Estado centralista en otro de carácter descentralizado, cuasi-federal, lleva su tiempo y no es tarea de semanas. Pero en todo caso es evidente que el primer paso a adoptar consiste en decidir de una vez el modelo que se va a seguir y después en concertar el ritmo de su construcción.

De ahí que convenga recordar, en los momentos en que va a salir a la palestra un nuevo Gobierno de UCD, que por un lado, como dijo Burke, todo régimen político debe ser una filosofía en acción y, por otro, que el tiempo es la primera dimensión de los hombres de Estado. ¿Lo comprenderán así nuestros políticos?

JORGE DE ESTEBAN ALONSO



EL PROCESO DE DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ECONOMICAS Y LA NECESARIA UNIDAD DE LA POLITICA ECONOMICA

I. Introducción

El desarrollo de la Constitución, la aprobación de los Estatutos de autonomía y el ejercicio efectivo de los poderes reconocidos a las Comunidades autónomas, han comenzado a poner a la luz del día una serie de problemas concretos que en un primer momento pudieron quedar ocultos entre las discusiones generales y los grandes planteamientos en torno a la construcción del Estado de las autonomías. Estos problemas singulares no son, sin embargo, en muchas ocasiones, aspectos puntuales que

puedan aislarse y recibir un tratamiento individual. Lo importante es que, a partir de ellos, se ponen de relieve temas de gran alcance, que están en la base de la construcción del nuevo Estado, y que obligan a volver sobre los principios constitucionales en los que se asienta el proceso de transformación hacia un nuevo Estado de las autonomías.

Un ejemplo de esta situación la tenemos en dos conflictos concretos que ya se han planteado en nuestro país, y que han recibido un tratamiento distinto por parte de los poderes públicos. Me refie-

ro al problema de la determinación de unos coeficientes de inversión de las Cajas de Ahorro y el tema de la política de precios.

Al margen del cauce legal y político que se ha seguido en su solución, es evidente que ambos conflictos obligan a examinar con detalle el origen de la polémica, pues ésta, como se ha de ver, no se circunscribe a los problemas concretos que originaron las dos cuestiones debatidas, sino que obedece a unas razones de mayor trascendencia y profundidad.

Nos enfrentamos aquí al complejo tema de la distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales, sobre el que gravitan también todas las deficiencias que pueda tener el sistema español de reparto competencial. No pretendo ahora volver sobre este tema general, que, por otra parte, ha recibido ya una especial atención por parte de la mejor doctrina, al mismo tiempo que de manera significativa, el tema específico de las competencias económicas ha sido objeto de un excelente y exhaustivo estudio (1).

Sí quisiera, no obstante, aportar unas breves reflexiones en desarrollo de las observaciones que ya se hicieron en el estudio

a que acabo de referirme, y que pienso cobran especial interés a la luz de los problemas que antes cité. Pero para ello es preciso realizar antes unas precisiones iniciales.

En primer lugar debe constatar-se la importancia del reparto de competencias, en cuanto ello supone la determinación del quantum de poder político que se reconoce a unos nuevos entes con poder de decisión (2). La Comunidad autónoma no es un ente administrativo o circunscripción territorial de una política central, sino fundamentalmente un ente de gobierno.

En segundo lugar es preciso ser consciente de la extraordinaria amplitud del esquema constitucional, basado en última instancia en el respeto de la voluntad de las distintas Comunidades para determinar su nivel competencial.

En tercer lugar hay que entender el proceso de distribución competencial como la sucesiva determinación del ámbito material sobre el que actuarán las Comunidades autónomas, así como la concreción de qué poderes ejercerán sobre estos ámbitos materiales las respectivas Comunidades. En este proceso, a partir del mandato constitucional, intervendrán los Estatutos y los acuerdos de transferencia de bienes y servicios. Dentro de este esquema ge-

(1) Me refiero al trabajo dirigido por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA titulado *La distribución de las competencias económicas entre el Estado y el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980.

(2) Sobre el tema *vid.* COSCULLUELA: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades autónomas», *Revista de Administración Pública*, número 89

neral, la referencia a competencias exclusivas que se contiene en la Constitución y Estatutos no puede entenderse en sentido estricto, pues competencia exclusiva y concurrente vienen de hecho a coincidir en muchos supuestos. La referencia a competencias exclusivas se utiliza de forma polivalente, lo que obliga a discernir ante esta referencia el verdadero contenido de la misma.

En cuarto lugar no se debe olvidar que al margen de lo dispuesto en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución, existen una serie de principios, directamente expresados o deducibles del texto constitucional, que han de presidir todo el proceso de distribución competencial o, más concretamente, el ejercicio de las diversas competencias. Basta para ello con acudir a un precepto determinado o elaborar a partir de los preceptos constitucionales el principio general e imponer su aplicación recordando que la Constitución, como «norma dominante», debe presidir la construcción del Estado de las autonomías (3).

A partir de estos criterios generales, podemos ya determinar el objetivo final de nuestra comunicación: se trata de constatar cómo por encima del conjunto de referencias concretas a materias de carácter económico que se contienen en las disposiciones relativas al reparto competencial, la Constitución ha reservado al Estado la determinación de la polí-

tica económica. Esta observación, por lo demás, obliga a matizar la distribución competencial en todos los ámbitos materiales de carácter económico, pues aquellos aspectos que incidan en la determinación de la política económica no podrán quedar a la libre determinación de las Comunidades autónomas. Por tanto, al realizarse la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios en relación a las competencias económicas no deberá sólo atenderse a la materia en concreto (agricultura, comercio, crédito, transportes, etc.), siendo preciso tener en cuenta una reserva general de poderes en la esfera central, los cuales permitan al Estado dotarse de los medios necesarios para imponer una política económica a nivel general.

Por lo demás, este poder de dirección no puede entenderse como una potestad más, como una materia con contenido propio. El poder de dirección supone reconocer una potestad de incidir en una pluralidad de sectores concretos, de ámbitos materiales conceptualmente diversos, por lo que la técnica de distribuir las competencias por sectores independientes debe reducirse en todo momento al respeto de este principio de reserva al Estado de los medios de la política económica. En este mismo sentido, y sobre ello hemos de volver, tampoco es posible concebir el sistema de reparto de poderes a partir de las técnicas de coordinación o de articulación de competencias concurrentes de forma que al Estado corresponda la de-

(3) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, prólogo a la obra ya citada, *La distribución...*, p. 23.

terminación de los principios, y a las Comunidades autónomas su desarrollo. La política económica, si pretende ser unitaria, exigirá reconocer al Estado un poder de incidencia directa en cuestiones puntuales, de forma que repartir los poderes separando la legislación marco de la de desarrollo, o la legislación de la administración, no será en muchas ocasiones posible.

La cuestión planteada entiendo que es especialmente importante si añadimos a la vaguedad de nuestro sistema constitucional en su regulación del sistema del reparto competencial, las tensiones que surgirán en un proceso de discusión con una alta carga política. Tal vez por ello la determinación de unos criterios rectores pueda ayudar en el momento de solucionar problemas concretos. Por otra parte, no sólo animan estas líneas un criterio de funcionalidad, sino también la creencia en la necesidad de mantener único centro de dirección en los aspectos de la política económica, tal y como se mantiene en los sistemas europeos (4). Esta unidad no es incompatible con el reconocimiento de la autonomía regional, ni supone reconducir el fenómeno regional en lo económico a una búsqueda exclusiva de nuevos ámbitos territoriales donde aplicar las

(4) Sobre este punto pienso que son definitivos los datos aportados por los diversos trabajos contenidos en la obra citada, *La distribución...*, en los que se analiza la situación en Estados Unidos, Canadá, Suiza, Alemania, Austria, Italia e Inglaterra.

políticas territoriales (5). Pero lo cierto es que el ámbito de lo económico obliga a matizar el reparto de competencias (6).

II. La política económica y el texto constitucional

La determinación de este principio rector en el proceso de reparto competencial obliga a realizar dos esfuerzos sucesivos. En primer lugar concretar el significado del concepto política económica, y por otro lado encontrar los fundamentos jurídicos que permitan la reserva al Estado de esta función.

Por lo que hace a la primera cuestión entendemos por política económica el aspecto económico de la política gubernamental en general, o el proceso de elaboración de decisiones para la resolución de los problemas económicos de la sociedad. Es decir, la determinación de unos objetivos y la aplicación de unas medidas sobre aquellos instrumentos capaces de reaccionar al mandato del poder público. No cabe, pues, identificar, por ejemplo, la política económica

(5) Vid. al respecto la crítica al llamado neo-regionalismo en el trabajo de MARTÍN-RETORTILLO, S., y SALAS: «El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica», en el volumen colectivo *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, vol. III.

(6) Vid. las interesantes observaciones sobre este punto contenidas en el trabajo de COSCULLUELA: «La Región», contenido en el volumen colectivo citado, *Descentralización...*, tomo III, pp. 360 y ss.

con la elaboración de un plan, pues la política es poder de dirección, de impulso. La política puede ser coyuntural, cosa, en principio, incompatible con la idea de planificación. Al mismo tiempo la política económica supone incidir directamente sobre aquellos factores sensibles a la acción del Gobierno, factores que por lo demás actúan interrelacionadamente. Concretando estas ideas podríamos señalar que la política económica comporta la fijación de unos objetivos que pretenden alcanzarse a través de la incidencia en diversos instrumentos, como la hacienda pública, moneda, crédito, tipos de cambio, controles directos (por ejemplo política de Precios) (7).

A partir de estos datos el paralelismo a establecer con el reparto de competencias podría ser muy fácil. Los instrumentos son los ámbitos materiales, y en relación a los mismos los objetivos corresponden al Estado (leyes marco, leyes de bases), mientras que las decisiones, las medidas, son lo reservado a las Comunidades autónomas. Pero como veremos, la política económica posee una fuerza atractiva mayor, una coherencia interna que no permitirá en ocasiones seguir este esquema clásico. Cuando se trata de decisiones económicas que afectan a la política económica no caben centros decisionales diversos; será posible «otra política económica», al margen de la estatal, que complete, desarrolle o persiga otros fines,

pero siempre que los objetivos y las medidas de la primera se respeten.

Entrando ya en el segundo aspecto del tema, tal como antes lo planteamos, es preciso comprobar si la Constitución permite deducir esta reserva de un poder estatal en materia de política económica. Los preceptos determinantes, en este orden de consideraciones, son los artículos segundo («indisoluble unidad de la nación española»); 138 («el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, *velando por el establecimiento* de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...» «Las diferencias entre los Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales.»), y 139 («ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de las empresas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español»). Preceptos que se encuentran situados en el título preliminar y en el capítulo primero («Principios Generales») del título octavo, lo cual les otorga un claro valor informante del contenido del resto de artículos del mismo título. Además cabe añadir la expresa reserva al Estado de la potestad de planificar que se contiene en el artículo 131, así como la redacción del artículo 148, 13, en donde se establece que las Comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia del «fomento del

(7) Vid. KIRSCHM: *Política económica contemporánea*, Barcelona, 1969, p. 28.

desarrollo económico de la Comunidad Autónoma *dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*.

Es decir, existe una serie de límites que condicionan el ejercicio de las potestades legislativas de las Comunidades autónomas en todo caso, y tales límites tienen su fundamento en la defensa de la unidad de mercado. Los mismos límites van a incidir, por lo demás, sobre el reparto competencial realizado mediante la técnica de las competencias concurrentes. Esta forma de distribución competencial, que aparece siempre que se trata de repartir competencias económicas, no va a actuar según los principios clásicos de reservar al Estado la normativa principal y a la Comunidad autónoma de la legislación de desarrollo. Y no va a poder actuar en este sentido al añadirse a la legislación estatal el mandato constitucional que se contiene en los límites citados y que obliga a reservar al Estado unos claros poderes de dirección, lo que desde la perspectiva de la Comunidad autónoma las convierte en entes instrumentales y no en entes autónomos con poder de decisión.

La existencia de los límites a que antes nos hemos referido no supone la desaparición de los ámbitos materiales reconocidos a la Comunidad autónoma, pero sí modulan el modo de ejercitarse estas competencias y el grado de poder sobre los diversos sectores de actuación. De esta forma, aquellos aspectos que incidan en la política económica habrán de quedar

reservados al Estado en todo lo relativo a las decisiones políticas, sin que pueda pretenderse con relación a los mismos un ámbito de libre decisión por parte de la Comunidad autónoma.

Estas reflexiones, por lo demás, parece que han tenido una traducción, ciertamente algo confusa, en la redacción de los Estatutos Catalán y Gallego. Así, el artículo 12 del Estatuto Catalán establece que «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias...».

Pues bien, al margen de la imperfección técnica que pueda suponer hablar aquí de competencias exclusivas, al tratarse de auténticas competencias concurrentes, deben destacarse los siguientes datos:

1. Las diversas competencias relacionadas en este precepto contienen todos los instrumentos clásicos de la política económica.

2. El ejercicio de esta competencia se condiciona a las bases y la ordenación de la actividad económica general, a la política monetaria del Estado y al respeto de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149.

3. De forma especial la política monetaria y la política general de

precios (apartado quinto) se reconocen como materias exclusivas del Estado (8).

III. La política económica como competencia estatal

De los datos anteriores parece posible deducir que la Constitución y los Estatutos de autonomía han reconocido al Estado la competencia exclusiva en materia de política económica, ya sea reservando a éste la totalidad de la regulación de un instrumento (la política monetaria), atribuyéndole también de forma exclusiva la ordenación general de otro de ellos (política de precios), y estableciendo unos límites muy fuertes en relación a los restantes (por ejemplo política crediticia).

Estas consideraciones nos permiten ya exponer las siguientes conclusiones:

1. Se comprueba que el sistema constitucional español sintoniza con los ordenamientos jurídicos de carácter federal o regional ya existentes en Europa, en los que se aprecia la misma voluntad de

centralización de las grandes decisiones que afectan a la economía nacional (9).

2. La referencia a competencias exclusivas que se contiene en los artículos de la Constitución y de los Estatutos deben entenderse siempre como relativa a competencias concurrentes. Pero además, los ámbitos materiales de las Comunidades autónomas tiene en este campo económico unos límites preestablecidos en la Constitución.

3. La relación de potestades sobre diversos ámbitos materiales (precios, créditos, política monetaria, etc.) no puede articularse siempre desde el punto de vista de la coordinación de políticas diversas, como si se tratara de coordinar actuaciones prestacionales. La política económica exige un poder único de dirección, y en consecuencia las potestades de las Comunidades autónomas deberán ser de simple ejecución, excluyéndose poderes discrecionales que puedan suponer obstáculos a las decisiones unitarias adoptadas a nivel central. No se trata de coordinar dos ámbitos competenciales, sino de posibilitar

(8) En el Proyecto de Estatuto de Galicia se contiene un precepto idéntico al del Estatuto catalán, concretamente el artículo 30. En el Estatuto vasco no se repite este artículo, si bien el reparto competencial que se realiza en sus artículos 10 y siguiente es muy semejante. Así, la política general de precios también se reserva expresamente al Estado (art. 10,27). La falta de una referencia a los límites constitucionales, como hacen los artículos 12 y 30 de los Estatutos catalán y gallego, respectivamente, carece de trascendencia jurídica al encontrarse los límites citados en el texto constitucional.

(9) A modo de ejemplo puede citarse el artículo 73 de la Ley Fundamental de Bonn, en el que se reservan al *Bund* los sectores que afectan a la política económica. Como ha puesto de relieve PAREJO, en la obra dirigida por GARCÍA DE ENTERRÍA ya citada, *La distribución...*, p. 181, la Ley Fundamental alemana distingue entre «los sectores determinantes del marco de la actividad económica entera», que son competencia exclusiva del *Bund*, y la «ordenación de los sectores económicos sustantivos como competencia concurrente de la Federación y los Länder», existiendo en este terreno la posible habilitación de poderes federales cuando así lo exija la necesidad «unidad de la economía».

la imposición de criterios de dirección para lograr fines unitarios o de interés general, en cuya gestión puede participar la Comunidad autónoma.

4. Esta reserva general de la política económica supone la existencia de un límite global en el momento de determinar el contenido material de diversas competencias, cuyo simple enunciado genérico no permite conocer con exactitud las potestades que corresponderán al Estado y cuáles a la Comunidad autónoma. La interpretación de estos conceptos deberá realizarse a la luz del valor que se reconozca al principio de reserva de la política económica al Estado. Por ejemplo, cuando se habla de agricultura no debe entenderse incluido en este concepto la fijación de precios agrícolas por campaña, en cuanto esta actividad supone una potestad directamente vinculada a la política económica (10).

IV. Dos supuestos concretos: la política crediticia y la política de precios

Volviendo a los ejemplos que utilizamos al principio, es posible trasladar las conclusiones generales a estos dos supuestos concretos. La Constitución y los Estatutos reconocen a las Comunidades autónomas la competencia exclusiva o de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordena-

ción del crédito, banca y seguros, así como de las Cajas de Ahorro (artículo 149.1, 11 y artículo 10.4 y 12.6 del Estatuto de Cataluña). Podría pensarse que se ha establecido un clásico sistema de competencias concurrentes, de forma que al Estado corresponden las bases, y a la Comunidad autónoma la normativa subsiguiente a los principios fijados en la norma estatal. Pero siendo ello cierto, no se expresa toda la problemática que se encierra en este sector. A esta consideración deben añadirse los límites generales contenidos en la Constitución, que obligan a modular el ámbito competencial de la Comunidad autónoma. Dejar a ésta el desarrollo normativo, o incluso la emanación de simples actos, puede oponerse a la existencia de una política unitaria y a la existencia de un mercado económico único. Piénsese, y el caso no es imaginado, en la trascendencia que posee la determinación de los coeficientes de inversión de las Cajas de Ahorro o de otros índices semejantes en relación con los Bancos (11). Pues bien, esta deci-

(11) Sobre estos problemas en general, y con interesantes referencias al tema de las directrices, *vid.* MARTÍN-RETORILLO, S.: *Crédito, banca y cajas de ahorro*, Madrid, 1975, pp. 180 y ss. La necesaria unidad de dirección queda reflejada en el artículo primero de la Ley de bases de ordenación del crédito y de la banca del 14 de abril de 1982, en el que se establece que corresponde al Gobierno la autoridad de materia monetaria y de crédito, habilitándosele para señalar «al Banco de España y a los diferentes organismos de crédito, a través del Ministerio de Hacienda, las directrices que hayan de seguirse en cada etapa, orientando en definitiva la política monetaria y de crédito en la forma que más convenga a los intereses del país».

(10) Sobre este punto *vid.* BARDUSCO: «Stato, Regioni e coordinamento dei prezzi dei prodotti agricoli», *Le Regioni*, 1977, número 3.

sión debe reservarse al Estado. Además, la política económica exigirá actuar sobre este instrumento modificándolo en el tiempo, de forma que el Estado debe poder imponer su criterio sobre la acción de unos servicios que han pasado a depender de la Comunidad autónoma. Ya no se trata de buscar relaciones entre dos normas generales, ley de bases y normativa de desarrollo, ni de armonizar dos políticas o diversas actuaciones prestacionales, sino de imponer unos criterios, una dirección (12).

Tomando el ejemplo de la política de precios puede llegarse a idénticas conclusiones. El Estado debe incidir en aquellos precios de bienes y servicios que afectan a la economía de la nación, y cuyo control interesa para combatir un proceso inflacionista. De nuevo se exige un poder de dirección unitario, que no puede articularse sobre competencias concurrentes y a

partir de la idea de coordinación. Hay un interés nacional que exige una única decisión política, lo que no permite dejar a la Comunidad autónoma el adoptar criterio alguno. Por tanto, no es posible sostener que el estado determine la normativa general en materia de precios, dejando a la Comunidad autónoma la fijación de los mismos. Pensamos lo que supondría que éstas fijaran el precio del gas o de la electricidad, o del azúcar, el aceite o la harina, de acuerdo, sí, con el Decreto de 28 de octubre de 1977 que es hoy la norma general en este campo, pero de forma libre en cuanto a la cuantía en concreto. No valdría, entiendo, argumentar aquí que la competencia en materia de comercio interior reconocida a la Comunidad autónoma legitima esta acción, y que la política general de precios, que se reserva al

(12) Así, la exposición de motivos del Decreto de 25 de agosto de la Generalidad de Cataluña (DOG de 27 de agosto, número 80), decía que «el desarrollo autonómico de Cataluña exige que, sin dilaciones, la dependencia orgánica y funcional de las Cajas de Ahorro pase a la competencia de la Generalidad, sin perjuicio de las competencias que, por razones de política monetaria del Estado, corresponden al Banco de España...». Dicho Decreto fue modificado, en su polémico artículo 5, por el Decreto de 29 de diciembre de 1980 (DOG de 29 de diciembre, número 103). En relación a este mismo problema es enormemente significativa la exposición de motivos del Real Decreto de 30 de diciembre (BOE de 10 de enero de 1981), en la que se dice lo siguiente: «el marco de la política financiera general del Estado y, en particular, el de la orientación por parte del Gobierno de la actividad financiera de las Cajas de Ahorro, juega un papel importante el coeficiente

de fondos públicos respecto al cual el Gobierno ha venido financiando tanto su nivel como la computabilidad de los diversos títulos valores en el mismo... Es imprescindible, en consecuencia, dictar la oportuna normativa que coordine y armonice los fines y objetivos de la política económica y financiera general del Estado con los de las Comunidades Autónomas...». La realidad es que, si bien se habla de coordinación y armonización de la política económica y financiera, es el Gobierno quien fija los índices. Dicha actividad no puede identificarse con fijar las bases, ni con establecer una normativa de coordinación. Es un típico acto administrativo, con un fuerte contenido político, que se impone a todas las Comunidades Autónomas. Si se atiende a la exposición de motivos del Decreto estatal la justificación aparece con claridad: el coeficiente de fondos públicos es un instrumento de la política financiera general del Estado que no puede dejarse en manos de otros centros decisionales.

Estado, es tan sólo la reserva de la normativa general. En este proceso interpretativo de nuevo la idea de la política económica como límite de las competencias autonómicas podría suponer una ayuda para determinar que los precios de los bienes y servicios antes citados deben ser fijados por una instancia central.

Vemos, pues, cómo la indeterminación de las materias precisa de estos criterios rectores generales a la hora de dilucidar su exacto contenido. Así, nadie se opondrá a que la Comunidad autónoma lleve a cabo una política de fomento de sectores de crisis a base de créditos baratos o de fijación de precios mínimos de garantía. Pensemos en una situación crítica del sector ganadero, que puede dar lugar a una intervención de la Comunidad autónoma. No se puede negar, pues, que exista una competencia regional en materia de crédito o de comercio interior. Pero este ámbito se encuentra limitado por unos preceptos constitucionales que cristalizan, o pueden sintetizarse, en la reserva de la política económica.

La dirección de la misma corresponderá al Estado, por lo que, cuando se incida en este concreto sector, las decisiones corresponderán al nivel central. A la Comunidad autónoma, como dice, entiendo que de forma muy significativa el artículo 148, 13, de la Constitución, corresponderá, en cambio, «el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económi-

ca nacional», referencia ésta muy amplia pero que nunca puede llegar a suponer una colisión con las facultades estatales de dirección económica (13).

Por último, queremos señalar que la existencia de una política económica nacional supone fijar objetivos y disponer de los mecanismos para actuarlos, entre los que la figura de la directriz debe juzgar un papel importante. Esta figura jurídica, definida como «el canal jurídico por el que discurre la dirección de la política económica» (14) estará en manos estatales para imponer sus decisiones económicas, lo cual supone de nuevo replantear en este sector de las competencias económicas la relación Estado-Comunidades autónomas (15).

(13) En este sentido, el ejemplo italiano, con la Ley 382, de 1975, y el DPR 618, de 24 de julio de 1977, es muy significativo. La atribución de competencias por sectores orgánicos ha supuesto establecer un sector denominado «desarrollo económico», pero lo cierto es que tal sector posee una importancia muy relativa, *vid.* sobre el tema ARGULLOL: «La práctica de la autonomía. Los primeros años de las regiones italianas», *RAP* 87, p. 564, y BARTOLE: «Sviluppo economico», *Le Regioni*, 1977, página 1253.

(14) *Vid.* COSCULLUELA: «Sector público y planificación», *RAP*. 57.

(15) En este sentido son muy interesantes las palabras de MUÑOZ MACHADO en la obra citada *La distribución...*, p. 383, quien, entre otras, dice: «el uso de tales instrucciones y directivas debe administrarse, desde luego, con todo cuidado y con el respeto máximo para las autonomías, por lo que habrá de aplicarse tal técnica sólo en las concretas materias en que el interés general o el mantenimiento de principios uniformes de administración así lo exijan».

V. La coordinación y participación en el ámbito de las competencias económicas

Quisiera, para terminar, añadir unas reflexiones finales suscitadas por la temática más general del papel de la Región en el campo económico.

El haber reconducido la política económica a un único centro decisonal no supone negar un claro protagonismo a la Región en la vida económica. Y ello es así porque, por un lado, la Región podrá actuar en muchos sectores económicos que, al no constituir instrumentos de la política económica general, pueden ser ordenados por la propia Comunidad autónoma. Además, la Región, como sujeto económico, podrá actuar también en las relaciones económicas a través de las diversas figuras que permiten a un poder público intervenir directamente en las relaciones mercantiles.

Por último, y es un punto que quiero acentuar expresamente, la Región es un sujeto político de participación en la definición de la actividad económica estatal y, en este sentido, debe colaborar en la definición de las grandes decisiones, ya sea a nivel procedimental o bien orgánico, integrándose en este último caso en órganos de ámbito estatal.

En este sentido entiendo que la auténtica autonomía en materia económica no vendrá determinada por una pluralidad de pequeñas competencias exclusivas en sectores inconexos y de escasa trascendencia, sino por el protagonismo que los entes regionales logren al-

canzar en la definición de la política económica a nivel estatal.

Estas ideas generales, que suponen fundamentalmente el recurso al método de la programación como técnica de actuación administrativa (16), tiene un reflejo evidente en diversos preceptos constitucionales. Así, el artículo 131, al regular la elaboración del Plan nacional, establece un cauce procedimental de participación regional (17), e igualmente podría pensarse que el incierto Consejo previsto en este mismo artículo podría integrar en su seno a representantes de las Comunidades autónomas. Pero no sólo es en este nivel de planificación o de adopción de grandes líneas de actuación económica donde debe establecerse la participación regional. Igualmente en órganos decisorios en temas específicos, o en órganos de gestión, puede establecerse la intervención regional, creando órganos colegiales en los que los intereses generales de la Comunidad autónoma están representados. Si la «Administración por colegios» (18) es una realidad creciente, tal vez para evitar su desviación hacia representaciones sectoriales y neo-corporativistas sería

(16) Vid. AMATO: «La programmazione come metodo dell'azione regionale», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1977, página 413.

(17) En Italia el artículo 11 del DPR 618, de 24 de junio de 1977, marca el regreso a las técnicas de la programación. Vid. el comentario a este artículo en CAPPACCIOLI-SATTA: *Comento al DPR 618*, Milán, 1979, vol. I.

(18) Vid. sobre el tema el reciente libro de CAMELLI: *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980.

bueno potenciar la intervención de sujetos que representan intereses generales (19). Tan sólo apunto el tema, que encierra en sí mismo interesantes problemas, pero que en todo caso pone en relieve cómo la Comunidad autónoma puede jugar en el ámbito de las competencias económicas un importante papel como sujeto que colabora con otros poderes públicos. Pensemos, por ejemplo, en materia de precios, en el protagonismo de los representantes de la Comunidad autónoma en un órgano colegiado, como la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el momento de determinar el alza de la tarifa del gas. El buscar instancias de decisión unitarias no supone, pues, defender el centralismo, ni la imposición de los «Intereses de Madrid» sobre los de las Comunidades autónomas. El problema radica en determinar cómo se adopta la decisión, y por ello los aspectos organizativos y procedimentales adquieren especial relevancia. Ciertamente con ello el concepto clásico de autonomía no aparece por ningún lado, y podría pensarse incluso en un proceso de integración y legitimación de un poder central por las Comunidades autónomas. Pero pienso que en estos temas la idea de autonomía debe redimensionarse, y valorarse a partir de otros parámetros. La simple función de información y consulta que supone la instauración de estos órganos co-

(19) La realidad y los problemas que encierran estos organismos colegiales en Italia han sido puestos de relieve por ENDRICI: «La presenza regionale in organi statali», *Le Regioni*, 1979, p. 787.

legiados no debe ser por ello despreciada.

Ciertamente muchas cuestiones importantes y directamente relacionadas con la problemática que hemos tratado de abordar no han sido aquí tratadas. Baste citar, por ejemplo, el impacto que tendrá la entrada de España en el Mercado Común (20), lo que supondrá incluso que la política económica venga en gran parte dictada por decisiones comunitarias. Mientras tanto, y al tiempo que nuestro Estado de las autonomías prosigue su camino de definición y asentamiento, la distribución de las competencias económicas entre el Estado y las Comunidades autónomas seguirá generando debates y discusiones. En todo caso, y esto es lo que hemos querido decir, los poderes de ordenación y dirección general de la economía, que la situación actual de crisis ha llevado a reconocer de forma creciente a los Estados, precisan un ámbito de actuación estatal o incluso supraestatal. Este proceso, por otra parte, no es incompatible con la regionalización de los Estados, incluso en las materias económicas, siempre que se distingan aquellas competencias que al afectar a los mecanismos de la política económica deben reservarse al poder central.

JOAQUÍN TORNOS MAS

(20) Sobre este tema, que en Italia ha dado lugar a una abundante producción doctrinal, *vid.* en nuestro país el trabajo de MUÑOZ MACHADO: *El ordenamiento jurídico de la Comunidad europea y la Constitución española*, Madrid, 1980, páginas 109 y ss.

EL THATCHERISMO Y EL ESTADO DE BIENESTAR *

Gran Bretaña está viviendo el experimento de más alcance en la política de «nueva derecha» del mundo occidental.

«Señor ministro, ¿cómo va a revitalizar exactamente a la economía británica el cierre de las viviendas de los ancianos?»

(Robin Day, en una entrevista de radio, con un ministro del Gobierno conservador.)

El Estado británico de Bienestar está hoy sometido a un profundo ataque; esto es muy claro. ¿Cuál

es la naturaleza de este ataque? ¿Cómo se diferencia el «conservadurismo del Gobierno Thatcher del *torysmo tradicional* de Macmillan y Heath? ¿Cuál es el nexo entre la política económica monetarista del Gobierno y su postura anti-Estado del Bienestar? ¿Podrá funcionar? Estas son algunas de las cuestiones que quisiera tratar aquí brevemente.

Los recortes presupuestarios

La crisis actual del Estado del Bienestar tiene una dimensión cuantitativa y otra cualitativa.

* Publicado en *Marxism Today*; julio, 1980.

Veamos las dos. Desde mediados de los años 70, primero un Gobierno laborista y luego otro *tory* han intentado con éxito limitar el rápido crecimiento anterior de gastos en los servicios sociales más importantes (véase cuadro). Entre 1975-76 y 1977-78 el Gobierno laborista recortó gastos en viviendas y educación, manteniendo constantes los gastos de servicios sociales

personales, y manteniendo estables el total de los gastos sociales.

El nuevo sistema de limitación del crecimiento de la masa monetaria cumplió claramente su función, especialmente recortando los servicios ofrecidos por las autoridades locales.

Un ligero alivio del control sobre los gastos sociales tuvo lugar en el último año del Gobierno la-

GASTOS SOCIALES EN EL REINO UNIDO

Porcentaje de incremento con precios constantes de 1979

	1975/1976- 1977/1978 — (Dos años)	1977/1978- 1978/1979	1978/1979- 1979/1980	Previsto 1979/1980- 1980/1981	Previsto 1980/1981- 1982/1983 — (Dos años)
Seguridad Social..	8,3	9,7 (3,6) *	3,6 (— 0,7) *	2,4	0,7
Servicio de Sani- dad Nacional ...	2,0	2,6	0,0	2,7	2,1
Servicios sociales personales	0,4	3,7	3,3	— 6,6	3,9
Educación	— 4,0	2,2	1,4	— 4,5	— 4,1
Vivienda	— 12,4	— 5,1	2,2	— 12,5	— 30,9
Total servicios sociales	0,6	4,5 (1,8)	2,2 (0,4)	— 1,2	— 3,4
Total gastos pú- blicos	— 6,5	6,0 (4,5)	4,1 (3,1)	— 0,7	— 3,8

Fuente: *Public Expenditure White Paper Omnd.* 7841, marzo 1980.

* Las cifras de la Seguridad Social para 1978/1979 y 1979/1980 están falsamente infladas, debido al cambio de una combinación de exenciones y por hijos a un subsidio por los hijos. Las cifras entre paréntesis son un intento aproximado de excluir el impacto de este cambio.

borista, permitiendo un incremento del 2 por 100 en total (después de permitir el cambio de exenciones de impuestos por hijos a subsidios por los hijos, un «incremen-

to» bastante falso de los gastos de seguridad social).

El gasto previsto para el año siguiente (1979-80) no permitió verdaderamente ningún crecimiento y

marcó un cambio en el objetivo de los recortes de los servicios provistos localmente hacia el sistema de Seguridad Social y Sanidad, que se proveen centralmente. Aunque el presupuesto *tory*, de junio de 1979, realizó más recortes inmediatos en el programa de viviendas y educación, también elevó los gastos de medicinas y recortó los servicios de empleo para aquel año; los planes para esta siguiente reducción de gastos sociales, ya habían sido decididos por el Gobierno laborista saliente.

Después, en noviembre de 1979 y en marzo de 1980, el Gobierno Thatcher dio dos golpes más de hacha contra el Estado de Bienestar y decidió una auténtica caída en sus recursos para 1980-81. Otra vez más vivienda, educación y los servicios sociales personales son los objetivos primarios, aunque también se reduce la Seguridad Social. Y se planifican unos recortes de más alcance para los próximos dos años. Naturalmente, el impacto inmediato sobre muchos servicios, muchas veces es peor que lo que sugieren los crudos tantos por ciento. Por ejemplo, el número creciente de personas ancianas en la población significa que servicios personales como ayudas a domicilio necesitan elevarse en 2 por 100 cada año, sólo para conservar el mismo nivel anterior. Así, sólo la congelación de gastos tiene como resultado un descenso profundo en la calidad de muchos servicios sociales. Además, los recortes previstos para este año suponen una tasa de inflamación de un 16,5 por 100, lo cual es una subestimación obvia. Si el Gobier-

no insiste en sus limitaciones del crecimiento de la masa monetaria, el impacto real sobre los servicios será mucho peor de lo que refleja el cuadro.

La intención de los conservadores de reducir progresivamente los recursos destinados a los servicios sociales marca un enfoque nuevo; los planes anteriores de gasto público del Gobierno laborista prometían un crecimiento ulterior después de los recortes «temporales» requeridos por la crisis económica. No obstante, es importante subrayar que este ataque cuantitativo contra el Estado de Bienestar fue iniciado por las Administraciones Wilson/Callaghan, en 1975: la política conservadora es sencillamente más (o menos) la misma. Al mirar los cambios cualitativos en la política vemos más claramente el cambio ideológico que distingue a la Administración Thatcher.

La ofensiva ideológica

Los cambios políticos del Gobierno conservador incluyen lo siguiente: Los residentes de viviendas municipales tienen derecho a comprar su casa con unos descuentos muy amplios, pero los alquileres de esas viviendas están subiendo muy rápidamente, lo cual va a promover la venta de casas municipales; los nuevos programas de viviendas se recortan hasta los huesos y nuevos controles son introducidos sobre los departamentos de obras directas de los municipios. En la enseñanza la tendencia a las escuelas extensivas será frenada, las matriculas de es-

tudiantes extranjeros serán ligadas a su costo económico completo y el nuevo esquema de plazas subvencionadas concederá más dinero público a escuelas privadas. Y en la seguridad social el recién aprobado presupuesto marca el más importante ataque contra los derechos sociales desde la guerra: los beneficios a familias de huelguistas se recortan en 12 libras/semana, los subsidios a corto plazo para enfermos, parados y minusválidos, son deliberadamente reducidos al subirlos sólo un 11,5 por 100 este año e imponiéndoles impuestos en los años próximos; los incrementos en los subsidios por hijos son aplazados, y las exenciones a corto plazo en relación con salarios serán abolidos (no así los impuestos relacionados con salarios). Incluso los pensionistas sufrirán una caída en sus ingresos reales, ya que el aumento en un 16,5 por 100 sin duda se queda corto en relación con el aumento de los precios.

Uniendo todos los elementos de estas políticas, observamos un importante intento de reprivatizar partes del Estado de Bienestar (vivienda, enseñanza), y en la Seguridad Social, decisiones explícitas para debilitar a la clase obrera organizada, ampliar la diferencia entre demandantes «dignos» y «no dignos» y para fomentar incentivos al trabajo (al tiempo que algunos esquemas de empleo son eliminados y el paro se extiende). Esto sin mencionar el apoyo a la policía y los servicios de ley y orden, o el ataque abierto contra una enseñanza progresista. Es difícil evitar la conclusión de que el

Estado de Bienestar está siendo atacado por el nuevo conservadurismo, al menos tanto por motivos ideológicos como económicos. Algunas de sus políticas (el esquema de plazas subvencionadas, la posible venta de casas municipales) elevarán los costos netos del Ministerio de Hacienda.

1. La reestructuración del Estado de Bienestar bajo M. Thatcher

En *La economía política del Estado de Bienestar* (1) yo decía que: «Hay cuatro maneras, entre otras, mediante las que el Estado, actuando en función de los intereses del capital a largo plazo, puede intentar reestructurar el Estado de Bienestar, en tiempos de crisis económica como la actual: adaptando unas políticas que aseguren una reproducción más eficiente de la fuerza de trabajo, enfatizando en el control social sobre grupos desestabilizadores existentes en la sociedad, elevando la productividad de los servicios sociales y, posiblemente, reprivatizando partes del Estado de Bienestar.»

No obstante, también decía que este proceso de reestructuración tiene que situarse dentro de una estrategia global para neutralizar la crisis, y que había, en la Gran Bretaña de hoy, dos estrategias capitalistas alternativas: la estrategia radical de derechas y la estrategia «corporatista». Las Administraciones laboristas de 1974 al 1979 practicaron una forma dege-

(1) IAN GOUGH: *The Political Economy of the Welfare State*, McMillan, 1979.

nerada de corporatismo, cada vez más aguada con diferentes elementos monetaristas.

ES ACOMETIDA POR EL NUEVO CONSERVADURISMO, AL MENOS TANTO POR RAZONES IDEOLÓGICAS COMO POR RAZONES ECONÓMICAS

En las elecciones de 1979 se expresó una decisión clara (al menos en la mitad Sur de Inglaterra), a favor de una forma no diluida de estrategia de derechas. Pero ¿cuáles son los elementos cruciales del «nuevo conservadurismo» y de qué forma han afectado la reestructuración del Estado de Bienestar?

Al contestar a esta pregunta me estoy refiriendo a algunos artículos aparecidos antes en *Marxism Today*. Peter Leonard (2) ha investigado las diferentes formas en que la reestructuración tiene lugar bajo la socialdemocracia y bajo la «derecha radical». Junto a otros artículos anteriores de Stuart Hall (3) y Andrew Gamble (4), él subraya el papel específico de elementos políticos e ideológicos en esta particular respuesta a la crisis actual del capitalismo británico. Yo deseo considerar las relaciones entre esos y la estrategia económica de los tories analizada por Michael Bleaney (5).

(2) P. LEONARD: «Restructuring the Welfare State: from social democracy to the radical right», *Marxism Today*, Dec. 1979.

(3) S. HALL: «The Great Moving Right Show», *Marxism Today*, Jan. 1979.

(4) A. GAMBLE: «The Decline of the Conservative Party», *Marxism Today*, Nov. 1979.

(5) M. BLEANEY: «The "Tories" economic strategy», *Marxism Today*, Nov. 1979.

Según Hall y Gamble, el *thatcherismo* es una formación política que combina los principios de la «economía social de mercado» con un nuevo «populismo autoritario». La economía social de mercado representa una vuelta a algunos de los conceptos de liberalismo decimonónico; un papel limitado para el Gobierno, énfasis en las responsabilidades del individuo, etc. En Gran Bretaña y el mundo anglosajón esto ha tomado, en general, la forma de un resurgir del monetarismo tal como es sostenido por Milton Friedman. El populismo representa un llamamiento a los intereses nacionales que se encuentran, presuntamente, por encima de los intereses de clase, aproximándose a la ideología de un mercado neutral, que opera en el interés de todos. En su ataque contra inmigrantes, gente que recibe subsidios, y sindicatos, por ejemplo, se subraya la necesidad de un Estado fuerte que represente los intereses nacionales por encima de los intereses sectoriales, aunque el *thatcherismo* se diferencia claramente de un movimiento realmente autoritario. Hablando crudamente, el *thatcherismo* es monetarismo más populismo autoritario, aunque los dos elementos de esta ideología se complementan claramente entre sí.

El papel central del Estado de Bienestar

Lo que es evidente para nuestros propósitos es la posición del Estado de Bienestar en el corazón de estos dos elementos. El Estado de Bienestar es el objetivo cen-

tral de la derecha radical en ambas posiciones. Primero, porque genera declaradamente niveles de impuestos cada vez más altos, déficit presupuestarios, desincentivos al trabajo y al ahorro y una inflada clase de trabajadores no productivos. Segundo, porque favorece actitudes «suaves» hacia el crimen, los inmigrantes, los ociosos, los ineficaces, los huelguistas, los perversos sexuales, etc. Las recetas económicas y los encantos populistas son entrelazados, y su primer blanco es la amplia esfera de responsabilidades del Estado, la reglamentación estatal y los beneficios que ofrece el Estado, elementos que constituyen el Estado de Bienestar moderno. Como subraya Hall, la nueva ideología de derechos no surgió del aire, tuvo que ser construida aunque utilizando elementos ya existentes. Y, como muestra Gamble, tenía que ser unido a un programa político de partida, que pudiera triunfar electoralmente.

El proceso de reestructuración del Estado de Bienestar puede situarse ahora dentro de la formación política de la derecha radical. Primero, el papel cuantitativo de los recortes presupuestarios es consecuencia de los conceptos del monetarismo: control estricto de la oferta monetaria, una reducción sustancial en el nivel de gastos e impuestos estatales y un cambio hacia los impuestos indirectos. Una reducción en las exigencias de empréstitos del Sector Público es un objetivo clave de la política, debido a su impacto sobre la oferta monetaria (o sobre las tasas de interés, si los títulos de obligacio-

nes del Estado tienen que ser vendidos a sectores no bancarios). Dado el compromiso de reducir los niveles de impuestos, para favorecer incentivos al trabajo y la inversión, esto tiene que implicar unos recortes presupuestarios aún más profundos en el gasto público. Dado el compromiso a elevar los gastos militares, esto tiene que implicar unos recortes aún mayores en gastos sociales y económicos. Ello tiene como otra meta el debilitar el poder de la clase obrera organizada, a través de cuotas más altas de paro (y la amenaza de unas cuotas aún mayores, si las exigencias salariales son «excesivas»). El objetivo es utilizar las fuerzas del mercado (junto a nuevas restricciones legales) para reducir los salarios reales y aumentar los beneficios. Una reducción en el «salario social», por ejemplo reduciendo subsidios de vivienda o servicios sociales personales, aumenta esta presión hacia la reducción de la parte correspondiente al trabajo en la renta nacional. De esta manera se ofrece una vía indirecta para estimular la rentabilidad y reinversión en la industria británica, incluso si un gobierno monetarista puro, como el actual, renuncia a cualquier responsabilidad en la tasa nacional de crecimiento económico.

Segundo, los cambios cualitativos en la política social están dirigidos a asegurar de nuevo el individualismo, la autosuficiencia y responsabilidad familiar y dar marcha atrás en la provisión social colectiva de la era de la posguerra. Intentos actuales de imponer un programa de estudios na-

cional y de «elevar los niveles» de la enseñanza pública nos dan un ejemplo llamativo del programa social del nuevo conservadurismo. De muchas maneras, aunque no en todo, estos cambios cualitativos complementan los recortes absolutos en los gastos: reduciendo los beneficios sociales a los adultos en edad de trabajar se ahorra dinero y complace la mentalidad de estrechas miras del nuevo populismo. Estas dos fuerzas, conjuntamente, han generado el ataque más firme contra el Estado de Bienestar desde la guerra. La reestructuración del Estado de Bienestar ha comenzado seriamente.

2. El bienestar bajo el capitalismo

Para comprender por qué el Estado de Bienestar está siendo atacado hoy tenemos que comprender primero por qué se ha desarrollado tan notablemente en este siglo y, en particular, desde la Segunda Guerra Mundial. Esta parte hace un resumen del análisis más extenso, desarrollado en mi libro. El Estado de Bienestar, en los países capitalistas modernos, comprende beneficios públicos en dinero (como pensiones), beneficios públicos en especie (como enseñanza), regulación pública de las actividades de individuos y sociedades (como legislación sobre consumidor o el trabajo) y el sistema impositivo. Este complejo de medidas es función de dos objetivos mayores: la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento y control de la población que no trabaja. Ambos

implican aspectos cuantitativos y cualitativos: el Estado asegura directa o indirectamente un nivel mínimo de consumo a los diferentes grupos de población, y, al mismo tiempo, modifica el modelo de socialización, comportamiento y capacidades dentro de la población. Dado que es un Estado de Bienestar capitalista, impone sanciones y controles al tiempo que ofrece beneficios (por ejemplo, las viviendas municipales, educación o subsidios complementarios).

Estos objetivos se pueden agrupar y constituyen *la organización estatal de la reproducción social*. Como señaló Engels, la reproducción es tan esencial como la producción en todas las sociedades. El proceso de reproducción social se relaciona con los procesos de reproducción biológica, de consumo económico y de socialización: en suma, la manera como los individuos en cuanto seres sociales son «producidos» al igual que los bienes y servicios en el proceso de producción. Por supuesto, la familia ha jugado, y sigue jugando, una función crucial en esto, pero cuando nos referimos a la organización estatal de reproducción social nos referimos a la forma en que el Estado de Bienestar ha modificado, y en parte sustituido, a la familia en el siglo xx. Desde los subsidios suplementarios para los encargados del cuidado de los niños, el Estado de Bienestar está hoy íntimamente implicado en este proceso. Pero nuestra definición nos recuerda también cuán conflictivo es este proceso: después de todo, la derecha radical está cuestionando los papeles respecti-

vos del Estado, la familia y el mercado en la esfera de la reproducción social.

La reproducción es sólo una de las actividades del Estado capitalista moderno. Modificando el análisis de James O'Connor en su libro *La crisis fiscal del Estado* (6) podemos identificar tres amplias funciones desempeñadas por el Estado:

1. Acumulación.
2. Reproducción.
3. Legitimación/represión.

La primera se refiere a todos los medios por los que el Estado intenta mantener condiciones favorables para la acumulación de capital. La tercera se refiere a los medios por los que intenta mantener el orden social y el control social, al tiempo que trata de conservar la armonía y evitar conflictos perjudiciales (es decir, perjudiciales para el Estado y el capital privado). Las políticas sociales tienen claras implicaciones para esos otros fines del Estado moderno: por ejemplo, algunas políticas están ideadas (como los abundantes sistemas de transferencias o partes de la enseñanza superior) para obtener beneficios económicos para el sector privado; mientras que otros (como algunos aspectos de la enseñanza) realizan una labor de control social, y muchas ayudan a legitimar el sistema y reducir disensiones en la sociedad. De este modo el Estado de Bienestar está implicado en las tres áreas de actividad, aunque yo

señalaría que su principal interés está en el mantenimiento y adaptación de la reproducción social.

El Estado de Bienestar: la salida al conflicto

Pero todo esto no hace más que ofrecer el marco para comprender políticas sociales particulares, como las del Gobierno Thatcher. En efecto, ese esquema a duras penas permite explicarlas, de ahí que exista el peligro en la anterior consideración, de explicar el moderno Estado de Bienestar en términos de las funciones que realiza en la sociedad capitalista; el peligro, en suma, de una explicación crudamente funcionalista. Pero el conflicto de clases, en particular la presión de la clase obrera organizada, ha jugado un papel principal en los orígenes y desarrollo de los servicios del bienestar. De hecho, para mucha gente, el Estado de Bienestar británico es el hijo del movimiento obrero y del Gobierno laborista de la posguerra. ¿Cómo puede reconciliarse esto con el papel que juega, según hemos argumentado, en asegurar la acumulación de capital, la reproducción social y la legitimación política?

La breve contestación es que el Estado de Bienestar es el radio y vector de dos conjuntos de fuerzas políticas: «presión desde abajo» y «reforma desde arriba». El primero se refiere al gran número de formas en que los movimientos de clase, junto con movimientos sociales y ciudadanos, exigen reformas sociales para proteger o ampliar sus intereses. Esto puede

(6) O'CONNOR: *The Fiscal Crisis of the State*, St. James Press, 1973.

ser resultado de, por un extremo, política de presión de grupo dentro del Estado, y de acción directa y conflicto en la calle, por el otro. La «reforma desde arriba» se refiere a las diferentes maneras en que el Estado trata de instrumentalizar la reforma social que servirá a los intereses económicos, sociales y políticos del capital a largo plazo, o a fracciones particulares del capital. El Estado no realiza automáticamente esta tarea: requiere al menos los recursos necesarios ejecutivos y administrativos y una forma de movilización política. Yo creo que éstas son más fácilmente utilizables cuanto más centralizado está el aparato del Estado. Cuanto más fuerte es el papel del Ejecutivo y de la Administración, respecto al Parlamento, por ejemplo, tanto más pueden pasar por encima de las presiones a corto plazo, de los representantes de intereses capitalistas particulares e imponer una estrategia a largo plazo con una mayor orientación de clase.

Yo diría que ambos tipos de fuerzas políticas se han consolidado y, en parte, reforzado mutuamente en los últimos cuarenta años, en particular en Gran Bretaña. Su interacción ha llevado a dos notables periodos de reforma social en los 40 y en los 60. Durante la Segunda Guerra Mundial se establecieron los fundamentos del Estado Keynesiano/Bienestar Aunque muchas de las reformas fueron puestas en marcha por la Administración Attlee, en la posguerra, es de notar que la mayoría de ellas eran producto del gobierno de coalición de los tiem-

pos de la guerra (el Informe Beveridge, la Ley de Enseñanza de Butler). Las reformas representaron la salida de presiones desde abajo —radicalización en la guerra y un espíritu de «no volver atrás», a los años 30— además de las reformas desde arriba —un reconocimiento de la necesidad económica y política, de una mayor responsabilidad estatal en el plano económico, especialmente a través de las técnicas keynesianas de manejo de la demanda. Así, en Gran Bretaña, Keynes y Beveridge representaron una respuesta conjunta a la crisis de la preguerra, centrándose respectivamente en el manejo de la demanda (una parte, pero sólo una parte, de la esfera económica y la esfera de reproducción social). Conjuntamente formaron la esencia del «acuerdo de posguerra» entre capital y trabajo, que demostró ser una de las bases del éxito de la prosperidad del periodo de posguerra.

Los años 60 y 70

Los años 60 y primeros 70 fueron testigos de una segunda oleada de reformas, a medida que la política social y económica era lentamente reestructurada para hacer frente a la débil tasa de acumulación en Gran Bretaña. El desarrollo de la política de rentas, las estrategias industriales, la modificación de los principios de Seguridad Social de Beveridge, la expansión de la enseñanza superior, todo ello representaba una mayor extensión de la intervención del Estado y de una mayor conexión de la política económica

y social. Nuevamente hubo presiones desde abajo, de un movimiento obrero con mayor fuerza defensiva económica, y de nuevos movimientos sociales y de ciudadanos, y presiones desde arriba, puesto que reformadores y portavoces del capital comprendieron el papel limitado de la política keynesiana y abogaron por una intervención económica y social más sistematizada, para reestructurar el capital británico ante el reto de la competencia exterior, los presiones de clase a nivel nacional y ante una tasa de beneficios en descenso. Otra vez más, a pesar de que la victoria electoral laborista en 1964 señaló el cambio de rumbo, muchas de las reformas concretas ya habían sido iniciadas en los últimos años de la Administración conservadora anterior.

Así el Estado de Bienestar británico representa la salida ante una creciente presión de la clase obrera en pro de reformas económicas y sociales, modificadas por el deseo de un aparato de Estado más centralizado, para reestructurar las políticas económicas y sociales por sus propias razones. En parte, el Estado de Bienestar/Keynesiano de la posguerra generó su propia fuerza para una mayor intervención estatal, para asegurar el crecimiento económico y la acumulación de capital dentro de un nuevo equilibrio de las fuerzas de clases que habían colaborado a su propia modificación. De ello se deduce que el desarrollo de la política económica keynesiana y la política social moderna estaban interrelacionados y formaban las dos plataformas centrales del consenso

político de la posguerra, entre las dos partes. Por lo tanto, no sorprende nada el que ambas plataformas se encuentren atacadas simultáneamente por la nueva derecha radical.

3. El Estado de Bienestar y la crisis económica

Pero, ¿cuál es —si es que la hay— la relación entre un Estado de Bienestar, desarrollado, y una economía en declive? La crisis económica británica, ¿es resultado de un Sector Público demasiado grande como el Gobierno actual lo quiere presentar?, o ¿hay conexión entre ambas? Mi punto de vista es que hay una relación, pero ésta no es tan directa o exenta de ambigüedades, como sugiere el nuevo conservadurismo. Después de todo, un reciente informe de la CEE demostró que el gasto gubernamental, como una parte del Producto Interior Bruto, es más bajo en el Reino Unido que en cualquier otro país de las CEE. Por otra parte, reformistas, socialistas y otros, que niegan cualquier tipo de relación y que reiteran lugares comunes keynesianos sobre la necesidad de más gasto público, para sacarnos de la recepción, hacen un mal servicio al movimiento socialista. El Estado de Bienestar keynesiano (es probable que el sistema de bienestar británico haya contribuido a la crisis, exacerbando la inflación y minando los mecanismos del mercado) ha generado nuevas contradicciones, operando como lo hace dentro del marco de una economía capitalista privada. No es posible que los gastos

estatales suban inexorablemente como parte del Producto Nacional Bruto, sin consecuencias adversas para su capital nacional. Entonces, ¿cuáles son estos límites?

En general, el impacto del Estado de Bienestar sobre la economía capitalista dependerá de las respuestas a diversas cuestiones, en particular a las siguientes:

1.^a ¿Quién paga los impuestos? Contestando a esto tenemos que reconocer que tanto el capital como el trabajador poseen los medios para intentar evitar impuestos más altos—a través de precios más elevados o salarios más altos antes del pago de impuestos.

2.^a ¿Con qué criterios se distribuyen los beneficios sociales? ¿Se distribuyen predominantemente por algún criterio de necesidad, o es que toma en cuenta la posición de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, el impacto de incentivos sobre el trabajo, etcétera? En otras palabras, ¿las políticas sociales minan o complementan el mecanismo del mercado?

Hablando en general, el impacto de las políticas de bienestar sobre la acumulación del capital será más favorable cuanto más sean financiadas por impuestos sobre el trabajo y no sobre el capital, cuanto más siguen criterios de mercado en la distribución y adjudicación de los beneficios y cuanto más estrechamente estén integradas la política social y la económica. Pero, por supuesto, cuanto más orientadas estén las políticas socia-

les en este sentido, más pueden interferir en la reproducción social y legitimación política.

El impacto sobre el capitalismo británico

A la luz de esto, ¿cuál ha sido el impacto del Estado de Bienestar sobre el capitalismo británico? Hay que tener en cuenta dos datos sobre Gran Bretaña, al contestar a esta pregunta. Primero, la posición de Gran Bretaña dentro de la economía mundial está en declive, y la profunda debilidad de nuestra estructura económica está ahora sobrecargada por una recesión mundial que ha marcado el final del auge de la posguerra. Segundo, la fuerza económica defensiva del movimiento sindical británico ha frustrado la estrategia de reestructuración industrial intentada por las Administraciones laboristas y conservadoras desde los primeros años 60, impidiendo el éxito de su aplicación (Purdy, Jacques) (7). Este movimiento obrero, descentralizado y fuerte en el plano defensivo, con una extensa organización a nivel de base, también ha impedido la reestructuración del Estado de Bienestar. A diferencia de Estados Unidos, Gran Bretaña ha desarrollado un conjunto de servicios sociales disponibles, principalmente, para toda la población más que para ciertas capas privilegiadas de las mismas. Pero, a diferencia de Suecia y Alemania Occidental, por

(7) D. PURDY: «British capitalism since the war», *Marxism Today*, Sept. 1976. M. JACQUES: «Tatcherism: the impasse broken?», *Marxism Today*, Oct. 1979.

ejemplo, esos servicios sociales no están estrechamente integrados con la política económica para conseguir una mayor movilidad del trabajo o para estimular la participación de la fuerza de trabajo. La política de vivienda, por ejemplo, muy bien puede restringir la movilidad del trabajo requerida por el capital e interferir en la función de los mercados del trabajo. Además, los sindicatos británicos consiguieron mantener los ingresos netos de sus miembros, a pesar de su crecimiento lento, del aumento de los impuestos y de las políticas periódicas de rentas, al menos hasta mediados de los 70. Pero una vez más, a diferencia de Suecia, esto no se ha conseguido por medio de un contrato social de tipo corporativista, que ofreciera algunos beneficios palpables al capital. En un clima de relativo declive económico, es probable que el sistema británico de bienestar haya contribuido a la crisis económica británica, exacerbando la inflación y socavando los mecanismos de mercado. Pero estos reales caracteres se derivan de la forma particular en que la política social se ha desarrollado en Gran Bretaña después de la guerra, descrita anteriormente.

Tal vez no sea sorprendente, entonces, que aquí se hayan producido los ataques monetaristas y populistas contra el Estado de Bienestar. Dado el fracaso del keynesianismo y el progresivo deterioro de los experimentos corporativistas de los gobiernos laboristas, después del Pacto Social de 1974, se abrió un vacío que, primero Powell, después Thatcher, Joseph y

otros se apresuraron a explotar. La derrota de la izquierda en el referéndum sobre las CEE en 1975, bajo un gobierno laborista, ayudó a preparar el terreno a este giro a la derecha.

La ideología populista nacional, analizada por Hall y Gamble, la aversión del capital británico a optar por un intervencionismo al estilo del Continente, y el fracaso de la dirección laborista en desarrollar una estrategia alternativa para sustituir los lugares comunes marchitos del keynesianismo, todo ello abrió el camino a un retroceso en el sistema impositivo y del bienestar, que culminó con la victoria del nuevo conservadurismo en las últimas elecciones. La izquierda también está implicada en su incapacidad de unificarse en torno a alguna estrategia de transición coherente, como alternativa, tanto al reformismo laborista como al nuevo conservadurismo. La estrategia económica alternativa, adoptada en el Congreso del Partido Laborista, en 1973, representó un hito importante en este proceso de volver a plantear las cosas. Pero, como dijo Hodgson (8), ésta fue concebida por la izquierda del Partido Laborista, y, en particular, por el Grupo Tribune, como una política parlamentaria, sin la necesidad de movilización a nivel local, lo que mutiló su contenido socialista y significó que ello difería muy poco del intervencionismo de estilo corporativista.

El resultado es que Gran Bretaña está viviendo el experimento

(8) G. HODGSON: *Socialist Economic Strategy*, ILP Square One Publications, 1979.

de más amplio alcance en la política de la «nueva derecha», en el mundo Occidental. Sólo el gobierno Thatcher ha obtenido la bendición de Milton Friedman. El objetivo de fondo es atacar al movimiento obrero en el frente económico e ideológico. Todos los cambios políticos descritos antes, como se puede ver, contribuyen a este objetivo: sanciones legales contra los sindicatos, paro masivo por medio de fuertes controles monetarios, reducción de beneficios para las familias de huelguistas, una reducción del salario social en varios frentes, y un giro hacia una práctica más autoritaria en el campo del bienestar. Esto representa una estrategia coherente para gobernar la crisis británica, una estrategia dirigida al corazón de los fundamentos del Estado keynesiano de Bienestar, de la posguerra.

4. Las perspectivas de futuro para el «thatcherismo»

¿Podrá operar la política Thatcher? Intentando dar una respuesta, me referiré a las tres funciones del Estado, mencionadas antes:

1. *Acumulación.*—Todos los pronósticos económicos están de acuerdo ahora en que las perspectivas de la economía británica son negativas, al menos hasta 1983. *The Economist* (febrero 2-8-1980) —que no es, en absoluto, el más sombrío— pronostica para 1981 una caída de un 2,5 por 100 en el producto interior bruto, una caída en la inversión industrial, de un 12,5 por 100, un incremento del pa-

ro hasta dos millones, de acuerdo con las estadísticas del gobierno, inclinado a cifras bajas; inflación de dos dígitos, y un déficit en cuenta corriente —a pesar del petróleo del Mar del Norte —de tres billones de libras. La previsión del «Cambridge Economic Policy Group» es aún más pesimista, prediciendo una caída del 8 por 100 en el producto interior bruto real desde 1979 a 1981. Por lo tanto, las políticas monetarias deflacionistas del Gobierno actual, apenas sientan las bases para una recuperación de la rentabilidad y acumulación del capital a corto y medio plazo: por el contrario, hacen que las cosas lleguen a mucho peor.

Los recortes en los gastos sociales no sólo tendrán un impacto sobre los que reciben los servicios, sino también en sectores del capital privado. En este sentido, es el gasto de capital el que ha soportado el golpe de los recortes, de forma que, por ejemplo, la demanda del Gobierno a la industria de construcción ha decrecido dramáticamente. Las nuevas reducciones anunciadas recientemente sólo van a exacerbar este problema. La mitad de los gastos del Servicio Nacional de Sanidad, por ejemplo, consiste en compras a los sectores privados y nacionalizados (medicamentos, provisiones, petróleo, electricidad), de forma que las reducciones gubernamentales perjudican directamente a la industria privada. Incluso si el Gobierno consigue imponer las futuras reducciones en las transferencias corrientes en el empleo del Sector Público y en los niveles de sueldos y salarios, ello siempre

tendrá un efecto multiplicador sobre la producción del Sector Privado. La intención del ministro de Hacienda de reducir el endeudamiento del Sector Público, de forma drástica, a 8,5 billones de libras en 1980, sólo el 3 1/4 por 100 del Producto Interior Bruto, hará aún más profunda la depresión económica.

¿Cómo es posible que una política diseñada para revitalizar el capitalismo británico tenga este efecto contrario? Ello se debe a una contradicción dentro del proceso de acumulación, señalada hace mucho tiempo por Marx. Para que tenga lugar la acumulación de capital, tienen que darse dos condiciones: primero, los beneficios se tienen que producir explotando a la clase obrera con éxito dentro del proceso de producción. Segundo, estos beneficios se tienen que realizar mediante el intercambio de mercancías en el proceso de circulación. Estos dos movimientos del proceso han entrado ahora en contradicción. La política keynesiana, al sostener la demanda agregada, ha superado la crisis de subconsumo de entreguerras, pero, a largo plazo, ha contribuido a una tasa de beneficios decrecientes y minado la producción de plusvalía. Como reacción a esto, el Gobierno actual está intentando alterar el equilibrio de fuerzas de clase para aumentar la tasa de explotación, pero al hacerlo va a empeorar a corto plazo las condiciones internas para realizar la plusvalía. Esto es, una política deflacionista tiene como resultado un exceso de capacidad productiva y márgenes de beneficios decre-

cientes (a no ser que la explotación se eleve hasta igualar las pérdidas, lo cual parece cada vez menos probable). En síntesis, un mayor gasto público facilita a corto plazo la realización de beneficios, pero interfiere, a más largo plazo, en la producción de esos beneficios, mientras que reducciones en los gastos públicos pueden ayudar a la producción de beneficios a más largo plazo, pero a expensas de los beneficios a corto plazo. La conclusión es que un enfoque que se basa en las fuerzas del mercado, para desarrollar la acumulación a más largo plazo, empeora sus perspectivas a corto y medio plazo.

2. *Reproducción.*—El nuevo conservadurismo cree que el Estado de Bienestar, la organización estatal de la reproducción social, ha ido demasiado lejos; que la responsabilidad individual y familiar están minadas por este proceso y que tienen que ser restauradas. Pero ¿hasta qué grado es reversible este proceso del siglo xx? En mi opinión, los problemas generados por un desmantelamiento sustancial de los servicios sociales serían importantes, hecho reflejado en la vacilación incluso de este Gobierno ante la instrumentalización de recortes de gastos; por ejemplo, en el servicio sanitario. Primero, ello arrojaría un peso muy grande sobre las familias individuales y, en particular, a las mujeres, dentro de ellas. (Moroney (9) muestra la enorme carga soportada por mujeres de media edad, por ejemplo, cuidando de sus

(9) R. MORONEY: *The Family and the State*, Longman, 1978.

familiares ancianos). Pero un número creciente de las familias nucleares tradicionales se están rompiendo a causa del divorcio, y una proporción creciente de ellas no se reconstituye. El número de niños viviendo con un solo padre está aumentando, añadiéndose a esto la exigencia de unos subsidios suplementarios. Además, el Movimiento Feminista es ahora una fuerza capaz de resistir intentos más abiertos de enfoques de «vuelta a la familia», como lo demuestra su reciente éxito en frustrar los intentos de retirar las leyes sobre el aborto.

Segundo, las necesidades sociales no son algo objetivamente identificable; ellas son interpretadas y nuevas necesidades se crean en el proceso del conflicto social y de clases. Movimientos comunitarios, como la Ayuda a la Mujer o centros legales, han contribuido a reconocer y definir previamente problemas sociales como nuevas necesidades sociales. Lo mismo sucede con los servicios sociales estatales, como, por ejemplo, cuando en 1949 se creó el Servicio Nacional de Sanidad, ello se reveló como una necesidad de servicios médicos, no satisfecha en mucho tiempo. Estos descubrimientos no se olvidan fácilmente, y los avances en la provisión social no se pueden revertir con facilidad.

El *thatcherismo*, al atacar el conjunto de Estado keynesiano de Bienestar, corre entonces el riesgo de regenerar muchos de los problemas para cuya solución se habían establecido estas políticas en sus inicios: paro masivo, pobreza renovada (particularmente

entre niños), desarrollo regional desigual y decadencia urbana, entre otros. Ello sería intentar dar marcha atrás a un proceso que ha generado un ambiente totalmente diferente del de los años 30. Dos factores han cambiado: las expectativas de provisión social existen ahora entre la mayoría de la población, y existen nuevos movimientos, sobre la premisa del Estado de Bienestar, para extender y defender la provisión social y comunitaria existente.

Una operación arriesgada.

3. *Legitimación / represión.*—El Gobierno actual busca la legitimidad para su política en la ideología de realismo económico y populismo autoritario, pero esto puede resultar una base muy frágil, por varias razones. Primera, las consecuencias puramente electorales son arriesgadas, porque, como dijimos anteriormente, el impacto inmediato de estas políticas es empeorar la recesión y el paro y reducir las rentas reales. Algunos monetaristas son conscientes de que el largo alcance de sus políticas entra en conflicto con el ciclo de elecciones de las democracias liberales, y así o se lamentan de las restricciones que impone ello a una política gubernamental «razonable» (algo que falta después de todo en el experimento monetarista chileno), o llevan adelante una ofensiva ideológica vigorosa para convencer al electorado de que el suyo es el único camino posible. Pero están surgiendo presiones contra el gobierno Thatcher, desde dentro del Partido Conservador, para que modere su celo moneta-

rista, sin que suponga un cambio de rumbo total. Segunda, una quinta parte de la fuerza de trabajo está empleada por el gobierno central y local, y tiene un interés directo en mantener el nivel de gasto y empleo público. Además, una mayoría de la población es, de una forma u otra, consumidora de servicios sociales, y muchos se resienten de la caída de los niveles de vida en su sector particular, incluso si apoyan los objetivos generales del Gobierno. Tercera, está creciendo el miedo (prueba de ello, las autopsias realizadas tras los tumultos de Bristol) a las amenazas a la ley y el orden, y la creciente extensión de divisiones y conflictos sociales que las políticas sociales representan, se exacerban. El número creciente de estudiantes que no encuentran trabajo al dejar la escuela, o la *ghettización* de viviendas municipales que quedan después de la venta de las mejores viviendas de las Administraciones locales, son dos ejemplos de peligros políticos cuando los servicios sociales se desmantelan demasiado deprisa. Es verdad que el Gobierno está desarrollando una estrategia más represiva en algunas esferas de los servicios sociales, y en su política de ley y orden en general, pero no se debe subestimar el deterioro de su legitimidad, particularmente si se desarrolla una mayor oposición entre los afectados por ello. Por último, el intento del gobierno Thatcher de despolitizar deliberadamente áreas de la vida social, renunciando a responsabilidades gubernamentales y retor-nándolas al anonimato del merca-

do, puede ser en sí mismo políticamente inaceptable. Después de varias décadas en que el Estado ha aceptado la responsabilidad en el nivel de empleo, es arriesgado el que afirme ahora que ha sido siempre ineficaz.

5. Hacia una alternativa de izquierda

He intentado señalar algunos de los problemas que el *thatcherismo* tendrá que afrontar, muy probablemente, en el futuro próximo. En este proceso soy consciente de que he subvalorado muchos rasgos de fuerza de *thatcherismo* como movimiento político, recientemente subrayado por Hall y Leonard: las contradicciones inherentes a la tradicional socialdemocracia del Partido Laborista; al atractivo popular de sentimientos antiolektivistas y antiestatales, dada la experiencia del Estado (incluido su aparato de bienestar) como una imposición burocrática, opresiva; la capacidad de descubrir resentimientos contra lo que Hall llama el movimiento «1968» por una mayor democracia y libertad personal. Pero hacer un registro de los recursos del nuevo conservadurismo no significa demostrar que necesariamente tendrá éxito como movimiento político.

No obstante, de lo dicho anteriormente, emerge un claro mensaje: las perspectivas de futuro de la derecha conservadora dependen en gran medida de las alternativas ofrecidas por la izquierda. Dado el fracaso del reformismo keynesiano / Estado de Bienestar, la elección ofrecida por la dere-

cha es entre un paso atrás hacia el nuevo conservadurismo o un paso adelante más en el intervencionismo del Estado, en un sentido «corporatista» de derechas o centralista. Es importante reconocer que no hay nada inherentemente socialista en una mayor intervención estatal, y que cualquier opción amenazaría a algunos de los derechos políticos y sociales establecidos desde la guerra. También es importante, al oponerse a ambas estrategias, reconocer la naturaleza contradictoria del Estado de Bienestar contemporáneo: señala una responsabilidad colectiva de satisfacer una serie de problemas y necesidades sociales, ciertamente, pero lo consigue a través de un proceso de centralización en el que las políticas sociales se deforman y se adaptan a las necesidades del capital, minimizando su control democrático.

La necesidad es ir más allá de la política tradicional del Partido

Laborista, uniendo el movimiento obrero con el movimiento social, ciudadano, feminista y otros movimientos democráticos que se han desarrollado, en parte dentro y en contra del Estado de Bienestar. Pero, en segundo lugar, es preciso combinar esto con una estrategia económica alternativa, que sea aplicada a nivel nacional por un futuro gobierno de la izquierda.

Una tarea urgente, en ambos sentidos, es desarrollar una estrategia *social alternativa*, paralela, que propusiera nuevas prioridades para la política social, junto con nuevas formas de aplicación y control.

Hasta que eso no se consiga, la estrategia *thatcherista*, a pesar de sus problemas, descritos anteriormente, podría ganar por ausencia de esa estrategia social y política de la izquierda.

IAN GOUGH

LOS LIMITES DEL SECTOR PUBLICO Y LOS NEOLIBERALES

1. Introducción

En esta breve comunicación sobre los problemas de la Hacienda y el Estado en las sociedades de capitalismo avanzado, vamos a centrarnos en un aspecto muy concreto e importante de la cuestión: el desarrollo o auge del neoliberalismo en España y su posición ante los problemas del sector público. La reflexión sobre este punto está plenamente justificada a la luz de las consecuencias de políticas liberales y monetarias como las desarrolladas por el gobierno conservador británico, el repu-

blicano de Reagan, por ejemplo, y las políticas económicas de carácter conservador de creciente impacto en las economías del mundo capitalista.

En primer lugar, analizamos de forma general las características de la crisis fiscal del Estado español, las causas de su endeudamiento y el papel que éste cumple en el curso de la crisis económica. Precisamente es el sector público el blanco más importante de los análisis y críticas de la nueva economía liberal.

En segundo lugar, exponemos las tesis fundamentales del neoliberal-

lismo sobre el sector público y el significado de su antiintervencionismo económico.

Finalmente, analizamos algunas de las consecuencias que para el desarrollo de la crisis económica y el devenir de las sociedades democráticas tiene el retorno de las viejas ideas liberales y su aplicación política y económica.

2. La crisis fiscal del Estado español

El Estado español, su sector público, presenta, desde hace seis años, como una de sus características estructurales más importantes, un déficit sistemático y creciente de las finanzas públicas. Su existencia se produce a partir del entrecruce de dos crisis: el impacto de la crisis económica de las economías capitalistas y la crisis del modelo de crecimiento económico imperante en nuestro país en los últimos veinte años. A lo que hay que añadir la incidencia de la transición política, el inicio de la reforma fiscal con la Ley de Medidas Urgentes, de noviembre de 1977, las nuevas demandas sociales de una sociedad democrática con agudos problemas económicos y la configuración del Estado de las Autonomías.

Para hablar de crisis fiscal es preciso, primeramente, definir en qué consiste, diferenciándolo del concepto de déficit del sector público. Este último, en cualesquiera de sus modalidades, es un concepto contable que expresa la situación de endeudamiento de los agentes públicos de una economía. Precisamente, esas diferentes modalidades

(déficit no financiero, déficit de caja, saldo a financiar, necesidad o capacidad de financiación) en su aplicación hacen que las cifras sean muy diferentes y la dimensión del déficit, totalmente distinta en una u otra dirección. A modo de ejemplo, mientras el Banco de España en sus informes anuales utiliza la modalidad de «déficit no financiero», respecto al PIB, el Ministerio de Hacienda suele utilizar la modalidad de «Necesidad de financiación».

Lo cierto es, y evitamos polémicas sobre cifras, que existe un reconocimiento claro del endeudamiento creciente y sistemático del sector público en España (1).

La crisis fiscal, por su parte, es una categoría económico-política que reflexiona no sólo sobre el déficit creciente y difícil de manejar del sector público, sino que además trata de explicar su existencia en la crisis del modelo de acumulación de las sociedades capitalistas, donde el capital oligopólico socializa crecientes costes de capital social para incrementar su tasa de ganancia, donde el sector público crece en exceso y es en buena medida ineficiente, y donde importantes sectores de las clases trabajadoras y de la mediana y pequeña empresa presionan al Estado con el fin de que éste aumente los gastos sociales necesarios para paliar en alguna medida los efectos de la crisis económica, la inflación y el paro. La

(1) Véase en la revista *Presupuesto y gasto público* núm. 3, 1979: «El déficit del Sector Público español», debate entre varios autores; también, en el mismo número, el trabajo del profesor RODRÍGUEZ BEREJO: «El Sector Público español: su déficit sistemático».

otra cara de la crisis fiscal viene constituida por fenómenos tales como la rebeldía frente a las repercusiones económicas del sistema fiscal, la protesta ciudadana por lo que se considera injusto destino y distribución del gasto del Estado y también el cuestionamiento abierto de la política fiscal y de la intervención del Estado.

Entonces tenemos que la crisis fiscal del Estado español tiene lugar y se agudiza con ocasión de la crisis económica internacional y el agotamiento del modelo de crecimiento imperante desde finales de los años cincuenta. El problema es que no se trata de una coincidencia, sino que el déficit está aparejado y forma parte de esa doble crisis. Así, la crisis fiscal en España no sería sino el reflejo de los amplios desequilibrios y contradicciones en que está asumido el sistema económico capitalista en nuestro país; y dado el peso creciente del Sector Público, la crisis fiscal tiende a acelerar y agravar las contradicciones de la economía española.

La caída generalizada de la inversión y sus efectos de paro e inflación y las tendencias proteccionistas en las economías capitalistas desde la pasada década, se combinan en el caso de España con un modelo de crecimiento que camina con las mismas pautas que hace dos décadas y un sector público no tanto de escasa dimensión cuando ineficiente. Factores ambos de importancia a la hora de valorar las características de la crisis fiscal en España y las posibles alternativas que puedan elaborarse frente a lo que certeramente se denomina como estrate-

gia pasiva de ajuste frente a la crisis económica internacional por parte de nuestras autoridades económicas (2).

En el conjunto de las contradicciones que en el sistema económico capitalista operan frente a la crisis económica (3), la intervención del Estado es decisiva en favorecer la reestructuración del capital revalorizándolo mediante la socialización de costes y en la creación de mecanismos de reproducción social y legitimación que se traducen en gastos sociales del Estado e intervenciones de tipo cultural e ideológico. ¿Cómo han evolucionado esas funciones básicas, bien definidas por James O'Connor, en el caso del Estado español y cuáles son las causas de la crisis fiscal española?

En primer lugar es preciso tener en cuenta la tradicional estructura del sistema fiscal español. No se trata solamente de la naturaleza específica del sistema fiscal bajo el franquismo, básicamente regresivo, injusto e insuficiente para la satisfacción de necesidades colectivas de una sociedad en crecimiento. El problema hunde sus raíces en la historia y se trata, según Fuentes Quintana, de que «nuestra historia financiera contemporánea, con la salvedad de unos cortos y excepcionales periodos, es la historia de una Hacienda en déficit, incapaz de cubrir sus gastos con sus impuestos y que ha descargado sobre la eco-

(2) SEGURA, J.: «Comentarios sobre la crisis económica», *Revista Papeles de Economía Española* núm. 1, 1980, p. 138.

(3) Véanse mis trabajos «La economía política» y «Evolución de la presión fiscal», en *Gasto Público* núm. 2, 1979.

nomía el peso de su incapacidad financiera» (4).

La reforma fiscal en curso, si bien ha permitido un incremento importante de los ingresos fiscales y de la propia presión fiscal (el 11,27 por 100 sobre el PIB en 1977 y el 12,51 por 100 en 1980), no lo ha hecho en la medida suficiente como para cubrir los gastos estatales. Además está por ver la profundidad que la reforma fiscal tendrá en el futuro inmediato si tenemos en cuenta tanto los esfuerzos contrarreformistas de determinados sectores del capitalismo español visibles sobre todo en la prensa durante los años 1979 y 1980, como por algunos cambios sensibles en el presupuesto de ingresos de 1980 y 1981: un incremento de la imposición indirecta respecto a la directa en términos porcentuales, aunque globalmente sea aún mayor la imposición directa, el descenso en la presión fiscal y la propia importancia de las desgravaciones fiscales (5).

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que la socialización de los costes del capital privado se ha acelerado con la crisis económica. La absorción por el Estado de los costes de la crisis, sin posible cobertura por un sistema fiscal en plena reforma, tiene como consecuencia un cada vez mayor endeudamiento del Estado y el aumento de las tasas de inflación

repercutiendo de manera negativa en el nivel de vida de la mayoría de la población y en las posibilidades de inversión.

Se preguntaba no hace mucho tiempo el padre de la reforma fiscal por las causas del crecimiento del déficit del sector público español y respondía que tales causas eran «en primer lugar, las demandas de subvenciones del sector privado. Después, las presiones para mejores servicios públicos, el aumento de la burocracia, las pérdidas en las empresas públicas, los gastos del desempleo... Lo más preocupante es la tendencia de la sociedad española a socializar las inversiones y los costes necesarios para superar la crisis (6)».

Pero decir que quien socializa los costes de la crisis es la sociedad española no es suficiente. Es preciso tratar de distinguir qué sectores sociales tienen el poder de traspasar a la mayoría de la población las cargas más pesadas de la crisis y cómo ello tiene lugar.

A nuestro entender la socialización de los costes de la crisis opera a través de las siguientes vías:

a) Por el lado de la función de acumulación del Estado tenemos: En primer lugar, el conjunto de subvenciones y desgravaciones fiscales para estimular la inversión privada que claramente se reflejan en los gastos fiscales del Estado. También tenemos la financiación de sectores en crisis o ayuda a su reconversión y la nacionalización de empresas no rentables para el capital privado. En

(4) FUENTES QUINTANA, E.: «La Hacienda pública y el futuro de la economía española», en *El País* núm. 1.000, julio de 1979.

(5) Sobre la presión fiscal en España y su evolución en el marco de la reforma fiscal, véase «Evolución de la presión fiscal en España y en los países de la OCDE desde 1965», de LAUREANO LÁZARO, en *Investigaciones Económicas* núm. 13, 1980.

(6) Declaraciones del ex ministro de Hacienda FRANCISCO FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ al diario *La Vanguardia* el 17 de julio de 1979.

segundo lugar, la reestructuración del capital pasa por la drástica reducción de los costes del capital variable o fuerza de trabajo. Los costes de la fuerza de trabajo se han ido trasladando al Estado durante los últimos años. Esto es particularmente visible en el caso de la Seguridad Social: moratorias concedidas o solicitadas con reiteración del pago de sus cuotas por parte de sectores empresariales o los simples descubiertos en el pago de las mismas, el aumento de los gastos de la Seguridad Social, no siendo el único el seguro de desempleo y, también, el deterioro de sus servicios provocando presiones a la privatización. El Estado socializa los costes de la Seguridad Social con subvenciones crecientes, el 5,9 por 100 del presupuesto de la Seguridad Social en 1979, el 8,85 por 100 en 1980, con el propósito de alcanzar el 20 por 100 en 1984, sin una paralela reforma que permita reducir los gastos mediante la mayor eficiencia de los servicios prestados.

b) Desde el lado de la función de legitimación, cuyos gastos son necesarios para la reproducción de las relaciones sociales imperantes y creación de un consenso social básico, en nuestro país se da un proceso contradictorio, pues si por un lado se tiende a recortar los gastos sociales de legitimación, escasos por otra parte, y adecuarlos a las necesidades de reestructuración de capital, por otro lado han aumentado las presiones para la elevación de estos gastos debido a los efectos de la crisis (empleo comunitario, paro juvenil, etc.) y a las demandas de los diferentes

grupos sociales en el marco del nuevo sistema democrático, sobre todo las expresadas a través de los Ayuntamientos, incapaces financieramente de cubrir las por el endeudamiento crónico en que están sumidos.

Todo este complejo entramado aquí esbozado en sus rasgos esenciales y sin pretensiones de una explicación definitiva sobre el tema que exige, evidentemente, un riguroso análisis empírico, constituye el esqueleto de la actual crisis fiscal del Estado español. Pero ésta no se limita al endeudamiento financiero del Estado y a las presiones sobre el gasto del mismo, sino que además ha dado lugar desde el otoño de 1978 a una polémica, no exenta de dureza y de consecuencias políticas y económicas importantes para el devenir de la crisis actual, sobre la dimensión y funciones del sector público en una economía como la nuestra.

Son los neoliberales o «nuevos economistas» los que con más vigor se han lanzado a la polémica sobre los «fallos del Gobierno» o efectos negativos de la intervención del Estado y las excelencias del mercado como elemento de superación de la crisis actual. Por su importancia vamos a exponer, de forma sucinta, los elementos esenciales de la filosofía neoliberal y los aspectos críticos, así como consecuencias políticas de sus tesis.

3. El retorno de los liberales

A partir de finales de 1978 se puede decir que comienza en España una intensa polémica sobre

la intervención del Estado en la economía y el auge de los defensores de la necesidad de vuelta al libre mercado que polemizan abiertamente con cualesquiera defensores de continuar o profundizar la actual incidencia del sector público en la economía. Su expresión pública ha tenido diversos hitos, entre los que cabe señalar los siguientes: buena parte de las ponencias presentadas al seminario internacional sobre «El sector público en una economía de mercado» (7), celebrado en Madrid en noviembre de 1978; la reunión de la Sociedad Mont Pelerín, celebrada en Madrid en septiembre de 1979 y presidida por el premio Nobel de economía Alfred Hayek (8) y el conjunto de ponencias presentadas en la reunión de neoliberales organizada por la Fundación Universidad-Empresa y Cámara de Comercio francesa en enero de 1980.

Las importantes consecuencias políticas y económicas que se deducen de esta notable e inacabada polémica son motivo de reflexión para las ciencias sociales ante la crisis actual. Razón más que suficiente para que hagamos una sintética exposición de la «nueva economía liberal», su filosofía económica y su pensamiento político.

El constante aumento del tamaño del sector público en las sociedades industrializadas de Occidente es contemplado por los neoli-

berales como una amenaza a la eficacia económica y un riesgo de pérdida de las libertades políticas. Se nos dice que el gran error de nuestro siglo ha sido la intervención burocrática del Estado en la economía y el continuo incremento de los gastos del Estado.

No debe atribuirse el presente malestar económico, afirma Haberler en la Sociedad Mont Pelerín, «a los presuntos fallos del capitalismo, sino a la acción de los Gobiernos, al enorme desarrollo del sector público y altas tasas de impuestos» (9), a los defectos de la intervención estatal. El moderno Leviatán es ineficaz y amenaza la libertad. Y el culpable de todos nuestros problemas actuales es Keynes, nos dice rotundamente Hayek (10).

a) Afirman, en primer lugar, los defensores de esta posición, que el intervencionismo disminuye la eficacia económica o la pone en peligro sin más. Y si bien reconocen que en España el gasto público es mucho menor que el del resto de los países europeos desarrollados, en cuanto proporción del PIB, también es verdad, se nos dice, que las economías de estos últimos se han burocratizado hasta límites que amenazan con paralizarlas. ¿Por qué esto es así?

Sencillamente, porque si en una economía, como afirmaban los economistas Bacon y Eltis, es necesario un excedente de las empresas públicas y privadas (E)

(7) BUCHANAN, J. M.; FUENTES QUINTANA, E.; GIERSCH, H., y otros: *El sector público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979.

(8) «Problemas económicos actuales en una perspectiva liberal», en *Revista del Instituto de Estudios Económicos* núm. 2, 1980.

(9) HABERLER, G.: «El presente malestar económico», en la *Revista del Instituto de Estudios Económicos* núm. 2, 1980, p. 42.

(10) Declaraciones de A. HAYEK al diario *El País*, 6 de septiembre de 1979.

para poder aumentar el gasto público (G) y obtener una balanza de pagos positiva (B), siendo la ecuación $E = G + B$, y sin embargo, lo que sucede es todo lo contrario, es decir, un gasto público que crece a impulsos de los políticos y burócratas sin un aumento paralelo en la producción de bienes públicos, y las empresas, públicas y privadas, no generan un excedente económico adecuado, la salida a esta situación es el endeudamiento del Estado, el aumento de la inflación y el descenso de los niveles de inversión (11).

Recuerdan que la burocracia vive del excedente generado en las empresas y, por tanto, obstaculizar bien la generación de ese excedente implica condenarse de antemano (12).

b) En lo que se refiere a la distribución de la renta, la posición antiintervencionista afirma que no han sido los gastos sociales de los presupuestos estatales los que han favorecido una mejor distribución de aquélla desde finales de la segunda guerra mundial, sino, por el contrario, los avances tecnológicos, el aumento de la productividad y las reivindicaciones logradas por los sindicatos.

Los presupuestos estatales de bienestar únicamente han aumentado el número y la fuerza de la burocracia política ante la que el

ciudadano se encuentra indefenso y coaccionado.

c) Finalmente se nos dice que el crecimiento del sector público implica el estatismo, la pérdida de las libertades políticas de forma progresiva y la liquidación, al fin, de la economía de mercado. En definitiva, «todo lo que suponga forzar el crecimiento del sector público redundará en el deterioro de las mismas raíces del sistema de mercado, deterioro casi irreparable desde que los políticos y burócratas han aprendido la lección de cómo hacer irreversible el gasto público alcanzado» (13).

Esta posición se resume a sí misma con especial vehemencia al decir que «el estatismo es la gran amenaza de la libertad democrática, la burocratización, el cáncer de la economía y la inflación, la droga que nos impide verlo» (14).

Por ello, mantener el actual tipo de intervencionismo, sostener el tipo de políticas Keynesianas comúnmente aceptadas desde la segunda posguerra, es continuar, como afirma Hayek, «por el camino de la servidumbre..., de la fantasmagoría igualatoria y planificadora» (15).

La alternativa de los antiintervencionistas es la «nueva Economía» cuya revolución económica tiene como objetivo la limitación o incluso el desmantelamiento de l

(11) ELTIS, W.: «La experiencia nacionalizadora en Gran Bretaña», en obra citada *El sector público en las economías de mercado*, pp. 398-411.

Véanse también R. W. BACON y W. A. ELTIS: *Britain's economic problem; too few producers*, MacMillan, Londres, 1976.

(12) ITURRIOS, J.: «Una alternativa al postkeynesianismo», en *Informaciones Económicas* núm. 534, 16 de enero de 1979.

(13) EQUIAZU, S.: «El sector público, la tentación del crecimiento», en *Nueva Empresa* núm. 29, febrero de 1979.

(14) *Informaciones Económicas* número 534, 16 de enero de 1979, p. 1.

(15) AGUIRRE, J. A.: «Los nuevos economistas y el sector público», en *Informaciones Económicas*, 16 de enero de 1979.

Estado benefactor. Para los «nuevos economistas», como ellos se autodenominan, es necesario hacer frente al crecimiento de la burocracia, verdadero cáncer de la economía, por cuanto que se apropia del excedente de las empresas, y sus servicios son tan caros como de dudosa calidad.

Con el mismo contenido otros se proclaman «nuevos liberales» en vez de nuevos economistas, bajo la bandera de la vuelta a la economía del libre mercado y frente al dirigismo y el intervencionismo, aunque lamentan que en el caso de nuestro país, y a pesar del clima favorable a ese retorno, el tránsito no se está produciendo «porque el protagonismo lo está asumiendo exclusivamente la burocracia del poder, siendo el intervencionismo una constante y un factor distorsionador de la realidad social y económica de los últimos tiempos» (16).

4. Crisis económica y neoliberalismo

En este apartado vamos a analizar el significado económico y político de la vuelta al libre mercado haciendo especial énfasis en el papel del Estado para los liberales en el curso de la crisis económica y algunas consideraciones finales sobre el caso del Estado español y la crisis económica en España en la que obviamente el proceso de consolidación democrática está influyendo como una variable fundamental. Sobre la dimensión y eficacia del sector público ha-

remos una serie de puntualizaciones frente a la posición neoliberal.

La ofensiva política de los «liberales», cuyos aspectos más relevantes hemos resumido en la segunda parte de la comunicación, puede ser calificada de antiburocratismo retórico o, en sus versiones más crudas, de anarcocapitalismo.

En efecto, los textos manejados no analizan la complejidad de las causas y contradicciones de la crisis económica y política actual ni ofrecen expectativas claras, como no sea un mayor paro a largo plazo, a una sociedad convulsionada por la crisis económica y la transición política. Su discurso ideológico sólo señala un culpable de nuestros males: la burocracia política, sin mayores especificaciones de lo que se señala con indignación, y la salida que se nos ofrece es el mítico mercado.

Pero, los mensajes de los nuevos liberales pueden tener alguna lectura, que, sin ánimo de agotarla, podría ser como sigue.

La actual crisis económica es para nosotros sobre todo una crisis de acumulación donde actúan abiertamente tendencias larvadas desde fines de la segunda guerra mundial como: la creciente socialización de la producción, el aumento de los gastos improductivos de la sociedad, el carácter contradictorio de la intervención del Estado, fuente hoy de una sostenida inflación, y la mayor capacidad de competencia y organización de los países del Tercer Mundo.

Estas tendencias han conducido a una caída generalizada de la inversión a partir de 1974, el aumento del paro y el descenso re-

(16) ADEGUI: *Crisis económica, intervencionismo y libertad*, julio de 1979.

lativo de los niveles de vida. Pero a la vez, esas tendencias han puesto en movimiento un conjunto de contratendencias a la crisis que tratan de operar con la máxima eficacia para salir del estancamiento y que en el lenguaje ideológico de los liberales se denominan: «vuelta al libre mercado» y «no al crecimiento e intervención del Estado».

¿Qué significa la vuelta al libre mercado? En estos momentos de crisis la vuelta al libre mercado tiene dos componentes básicos. En primer lugar, libertad plena para la absorción de unos capitales por otros, reestructuración de empresas y subsectores productivos; en definitiva, favorecer la concentración y centralización del capital en esta fase histórica de monopolización económica. En esta libre competencia resulta obvio que los más interesados en la vuelta al libre mercado son los monopolios y gran empresa frente al mediano y pequeño capital. Esto es algo tan viejo como inevitable en el sistema capitalista. Lo que sucede hoy es que los diferentes grupos de capitales tratan de favorecer su supervivencia y reproducción ampliada asegurándose el máximo apoyo por parte del Estado.

En segundo lugar, la vuelta al libre mercado implica aumentar la tasa de ganancia mediante el incremento de la productividad de la fuerza de trabajo. Movilidad de plantillas, despido libre, flexibilidad de las relaciones laborales y reducción de salarios reales, forman parte de esa contratendencia a la crisis y que opera a través de nuevos sistemas de relaciones

entre el capital y el trabajo. De esta forma se manifestaba la patronal CEOE al argumentar que el relanzamiento de la inversión privada implica en nuestro país «que los incrementos salariales deben situarse por debajo del aumento de la productividad y ser inferiores a los aumentos del índice de precios al consumo» (17).

El «no al crecimiento e intervención del Estado», expresado como un no al crecimiento de la burocracia por parte del capital, parece contradictorio, pues si por un lado se pide la reducción del gasto público y el freno al aumento del tamaño del sector público, por otro lado no se quiere prescindir de la intervención del Estado ya que el sector privado «depende en un alto grado del intervencionismo administrativo, fiscal, financiero y monetario del Estado» (18).

Hablamos de contradicción aparente, pues en el citado documento de la CEOE después de alabar la voluntad del programa económico del gobierno de liberalizar la economía y suprimir intervencionismos «se manifiesta a la vez enérgicamente proteccionista, pues —la coyuntura actual... no aconseja un desmantelamiento, tal como prevé el programa económico del gobierno, de nuestra protección frente a los productos de terceros países— y entusiástica-

(17) Documento de la CEOE sobre el Plan Económico del Gobierno, agosto de 1978.

(18) AGUILAR DE BEN, J. M.: «Hacia una economía liberal con una política económica radical», en el diario *Informaciones*, 4 de octubre de 1978.

mente partidaria de que la ayuda estatal a la siderurgia y a la industria naval se extienda a otros sectores, como la construcción y los bienes de equipo, afectados por la crisis (19).

En realidad no se pide tanto la reducción del gasto público y de la intervención estatal, cuanto que éstos se adecuen a las necesidades del capital, en la presente hora, de forma más clara, a las necesidades de su actual reestructuración y reproducción ampliada. Es decir, se trata de potenciar la función de acumulación del Estado frente a las demandas sociales sobre el Estado para que éste dé solución a los problemas del paro y la inflación.

Desde el lado de los ingresos tributarios, la posición «liberal» trata de reducir al mínimo el impacto de la reforma fiscal. En este sentido, el que se hable desde mediados de 1979 de contrarreforma fiscal no puede sorprender a la luz de todo lo anteriormente dicho y menos aún en un país de gran tradición en lo que al fraude fiscal se refiere (20).

En la actual crisis económica esas dos contratendencias mencionadas, el aumento de la productividad de la fuerza de trabajo y la ayuda sistemática del Estado a la reestructuración del capital, verdadero contenido del discurso ideológico liberal, se expresan en

dos tipos de conflictos sociales diferentes.

En primer lugar tenemos el viejo conflicto capital-trabajo que se desarrolla en el seno del sistema productivo, el primero por aumentar la productividad de la fuerza de trabajo y esta última, tratando de aumentar su participación en el excedente económico. Es lo que el discurso liberal denomina como flexibilidad de plantillas y libertad de contratación del trabajo.

Paralelamente tenemos el conflicto entre capitales que conduce a un mayor grado de centralización y concentración económica. La vuelta a la libre competencia es la garantía de vía libre para eliminar empresas inviables y competidores débiles.

El segundo tipo de conflicto es el que se da en el seno del Estado, de sus aparatos, y cuya importancia es hoy decisiva por la dimensión propia de los sectores públicos y por la cuantía y efectos económicos y políticos del presupuesto de gasto del Estado (21).

El Estado intervencionista es hoy un espacio donde las clases y grupos sociales y sus representantes, partidos políticos, sindicatos y patronales, así como grupos de presión, pugnan por influir, condicionar e imponer, según su grado de fuerza e influencia, sus intereses de clase. Lo que pareció ser en un primer momento un tranquilo espacio de poder para regular el ciclo económico y crear mecanismos de consenso social, se

(19) «El documento de la CEOE», editorial del diario *El País*, 30 de agosto de 1979.

(20) PARADA, L. I.: «¿Contrarreforma fiscal?», en *El Europeo* núm. 818, 20 de septiembre de 1979, p. 13. Véase el trabajo citado de LAUREANO LÁZARO en nota 5.

(21) BELL, D.: «The Public household, on fiscal sociology and the liberal society», en *The Public Interest*, 1974, p. 34.

nos presenta hoy con la crisis como un terreno de lucha y competencia que se superpone y condiciona al primer eje de conflicto. La lucha por el gasto público puede resumir certeramente los conflictos sociales en el seno del Estado.

Finalmente, es preciso añadir un tercer eje, de carácter estrictamente político, operando en el desarrollo de la crisis. La vuelta al reino del libre mercado no sólo viene exigida por el recorte de gastos sociales o de bienestar y aumento de la productividad social por nuevas vías, sino también por la restricción de derechos laborales para facilitar el aumento de la productividad laboral y por la restricción o limitación de derechos políticos de forma que se limite la influencia en los aparatos del Estado de las clases y grupos demandantes de gastos sociales.

El giro conservador en Europa occidental, no sólo como expresión de una crisis política (gobierno de minoría y rechazo a la participación política), sino como crisis ideológica (el miedo, la apatía y la vuelta a virtudes instrumentales), forman parte de este proceso político y económico a que hacemos referencia. Quizá sea necesario recordar que la democracia no es consustancial al sistema de economía de mercado, sino que surgió de las contradicciones del propio capitalismo y ha sido viable solamente a causa de su elasticidad y capacidad de expansión (22).

(22) THERBON, G.: «Dominación del capital y aparición de la democracia», en revista *En Teoría* núm. 1, abril-junio de 1979.

En resumen, la corriente neoliberal defiende no tanto una destrucción o desmontaje del Estado de bienestar, sino una adecuación de éste a las necesidades de reestructuración del capital (23), favoreciendo e incrementando los gastos que estimulan el proceso de acumulación económica y reduciendo los gastos sociales o consumo colectivo que no favorecen este proceso, afectando especialmente a los gastos de Educación, Vivienda, Sanidad y Seguridad Social y otros gastos sociales; también se postula una mayor eficacia del sector público en función de las necesidades de reestructuración económica; finalmente, la ideología neoliberal se presenta como una concepción global, económica, política y filosófica, donde los valores de individualismo y nacionalismo son centrales en su discurso.

Las reducciones del Gasto Público que piden los nuevos liberales, especialmente los recortes en gastos sociales y limitación del crecimiento del Estado no parecen justificables, a no ser que hagamos omisión del reparto del Gasto Público de España (las subvenciones a empresas privadas son un ejemplo y capítulo importante en el destino del gasto) y de quienes tienen que soportar el pago del déficit y de la crisis (clases trabajadoras y medias, fundamentalmente).

La discusión no se centra tanto en la dimensión del Sector Público, tema por otra parte muy impor-

(23) Véase mi trabajo «Política presupuestaria y crisis económica en el Reino Unido», en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 4, 1979, Instituto de Estudios Fiscales.

tante, cuanto en el hecho generalmente reconocido de que la oferta de bienes públicos y de Servicios del Estado español es baja en cantidad y de discutible calidad para las necesidades de nuestra sociedad. Si a ello añadimos que los efectos sociales y económicos de

la crisis acrecientan esas necesidades, la viabilidad de la opción neoliberal se hace, aun si cabe, menos admisible por el alcance y profundidad de sus costes políticos y económicos.

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

FUNCIÓNARIADO Y ADMINISTRACION AUTONÓMICA

I. La cuestión de fondo de estas palabras, consistente en la función pública y su modulación ocasionada por la nueva organización territorial del Estado, se encuentra condicionada por una serie de temas-testigo, configurados como auténticas cuestiones previas, que al incidir sobre la aludida temática substancial mediatizan en gran medida su contenido concreto. Resulta, por lo tanto, inevitable su mención, como primera aproximación al objeto de esta exposición, aunque se reconozca la superficialidad de su análisis.

Como auténtica premisa, es preciso citar en primer lugar a la tan aireada reforma de la Administra-

ción Pública, en cuanto requisito esencial de cualquier avance posterior. Si dicha reforma no se lleva a cabo, no pecaré de pesimista si pienso, y voces más autorizadas que la mía lo han hecho notar, que toda la operación en curso de apertura de un nuevo proceso autonómico estará gravemente lastrada, cuando no impedida, desde su origen.

Es un dato de fácil constatación que los cambios cualitativos originados en la superestructura política por el cambio democrático no han afectado en similar dimensión a esa institución llamada Administración, anclada cual vieja gabarra en principios y prácticas

propios del anterior régimen. Parece confirmarse de este modo la sospecha que plantea Cassese cuando manifiesta que los partidos políticos no están realmente interesados en la reforma administrativa, porque ésta no es rentable políticamente a corto plazo. Es cierto que el Gobierno, no precisamente de izquierda, de la transición política ha carecido de tal voluntad, pareja a la falta, también evidente, de las necesarias dosis de energía para afrontar directamente esta problemática reforma.

No sólo juega de forma negativa en este punto la consabida prevalencia de lo urgente sobre lo realmente importante; también se puede comprobar una cierta legítimamente *deprecatio temporis*, de apreciaciones pesimistas teñidas de fatalismo que, tras acumular dictérios sobre la controvertida Administración, propugnan su reforma, disociando de este modo el análisis patológico del difícil proceso del remedio, aplazado indefinidamente.

Sin embargo, son sobradas las razones que reclaman la urgente necesidad de una reforma en profundidad de la actual Administración, tanto para alcanzar el objetivo de una máxima consolidación democrática, cuanto para permitir, previa adaptación del ente administrativo, la propia configuración territorial de las autonomías políticas. Puesto que si no existen unas paredes firmes suministradas por una Administración reformada, difícilmente podrá construirse el edificio autonómico.

Una segunda cuestión versará sobre la determinación del sujeto

protagonista en la materia global de la función pública. Si partimos de la reserva legal para específicas cuestiones atañentes a la función pública del artículo 103-3 de la Constitución, el 149-118 atribuye al Estado las bases de régimen estatutario de los funcionarios; por su parte, el Estatuto de Autonomía de Euskadi establece en su artículo 10-4 la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre el Estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, mientras que el Estatuto catalán sitúa esta materia no entre la cita nominal de competencias exclusivas, sino en apartado correspondiente al desarrollo legislativo y la ejecución por la Comunidad Autónoma (art. 10-1).

Se establece así una dualidad competencial repartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aplazando el deslinde y la fijación del doble marco al momento posterior del Estatuto estatal sobre la función pública y del correspondiente desarrollo a nivel autonómico. Se produce una relación dialéctica entre ambos ordenamientos: a mayor alcance de uno, menor del otro, y viceversa. Relación que requiere una clarificación del alcance y contenido exacto del concepto constitucional régimen estatutario de los funcionarios, cara a ese tratamiento común de los administrados.

De tener validez una pauta para el trazado de una línea divisoria entre ambos márgenes, el parámetro puede consistir en la ubicación en el Estado de las facultades propias para hacer real la homogeneización de toda la función pública española; homogeneización

realizada por medio de unos principios relativos a la selección, formación, carrera, derechos y deberes de los funcionarios que, como expresa Muñoz Machado, signifiquen unas directrices básicas de general y obligado cumplimiento. Concepto el de la homogeneización contrapuesto a uniformidad, igualitarismo o discriminación, que como tal no obstaculizaría diferencias retributivas funcionariales, según niveles del coste de vida o mayores o menores potencialidades económicas de las entidades públicas retribuyentes. Las consecuencias deducibles de la ley Scelba en cuanto prohibición de los funcionarios regionales de percibir una retribución más favorable que sus equivalentes estatales, ha supuesto, sí, una efectiva equiparación, pero por los sueldos más bajos, siendo así claramente perjudicial para el colectivo funcional.

Perfilado de este modo un espacio estatal, el área correspondiente a las Comunidades Autónomas en esta materia presupone un vasto elenco de facultades derivadas del punto de partida inicial del desarrollo de las bases previas estatales; desarrollo que abarcará las cuestiones de organización, el montaje de una infraestructura administrativa propia, la selección y formación del funcionariado asentado en el territorio, etc... En suma, las Comunidades Autónomas podrán prevalerse de esta parcela de poder para realizar una auténtica política de gobierno, dirección y administración del personal dependiente directa o indirectamente del ente autónomo, siempre con sujeción a los menciona-

dos principios tendentes a la homogeneización del funcionariado de todo el Estado.

Una tercera problemática trata del diferente modelo de estructuración interna que pueden presentar las Comunidades Autónomas, con la alternativa de la configuración *ex novo* de una Administración autonómica, o bien decidiéndose por la utilización de los actuales servicios de las Diputaciones y Ayuntamientos. Según se opte por una u otra posibilidad, las repercusiones sobre el funcionariado autónomo resultan incuestionables.

Por demostrarlo con supuestos institucionalizados de un contexto cercano, la opción se plantea entre un módulo burocrático centralizado, como constituye fiel exponente la Generalidad de Cataluña, o el proyecto del Estatuto gallego («corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado») o entre el modelo de descentralización declarado y puesto en práctica, con modulaciones, por la Constitución italiana de 1948; supuesto éste que implica que al utilizarse las instituciones representativas preexistentes en orden a la gestión y ejecución ordinaria de los servicios públicos, no es necesaria la formación de una nueva burocracia de dependencia estrictamente regional.

Este segundo modelo es el adoptado para la conformación interior de la Comunidad Autónoma vasca en virtud de su Estatuto y siguiendo la normativa preautonómica, dibujándose un sistema de máxima descentralización operativa a

favor de las instituciones de los territorios históricos. Si se persiste así en el papel trascendental que ha poseído la tradición provincial vasca en la gestión pública, no son de descartar razones de operatividad, economía e incluso de funcionalidad, en este proyecto. Luego, al margen, determinados cuadros de confianza de estricta dependencias de los departamentos del Gobierno Vasco, la función pública en su esqueleto radicará presumible y básicamente en los entes provinciales y municipales.

Esta conformación y el propio sistema autonómico exigen una clarificación del régimen de los funcionarios pertenecientes en la actualidad a corporaciones locales. Si estatutariamente se encuentra abiertamente declarado que el régimen local es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, el realizar una partición con el Estado de la potestad organizatoria sobre los funcionarios locales dará paso de forma irremediable a distorsiones y conflictos, como lo prueban cumplidamente el pasado del País Vasco y la presente experiencia italiana. De ahí que me parezca pertinente con toda rotundidad el rechazar la posible diatriba entablada entre el Estado y una Comunidad Autónoma por el control de la burocracia local, batalla que Parada pronostica ya que «promete ser dura y compleja». Con todo el respeto debido a los derechos de la función pública local, especialmente de los cuerpos nacionales, nada más frustrante que la reanudación de la vieja querrela sobre, por ejemplo, la competencia en la selección del funcionariado local, causante de

largos e infructuosos conflictos. Las Comunidades Autónomas, dentro una vez más de los principios de homogeneización estatales, deben asumir el papel de interlocutor directo con los funcionarios locales existentes en su seno, que pasarán a ser sus prototípicos funcionarios propios.

Directamente conectada con esta cuestión, se halla el tema de la Administración periférica del Estado en el territorio físico de una Comunidad Autónoma. Ante el reiterado peligro de una duplicación burocrática con la emergencia administrativa de las Comunidades Autónomas, de Administraciones paralelas en el mismo territorio, no cabe sino afrontar este riesgo. Al respecto, es lugar común que la Administración periférica no sólo debe ser modulada y racionalizada por la aparición del nuevo fenómeno autonómico, sino que parece oportuno simplemente su desaparición, en el caso de que el servicio sea afectado por la transferencia a una Comunidad Autónoma. El informe Giannini, por citar un reciente estudio, propugna con toda naturalidad la sustitución por los órganos regionales de los estatales periféricos, con la finalidad de llevar a la práctica el artículo 5.º de la Constitución y la subsiguiente descentralización.

II. Esquematisadas las cuestiones previas mencionadas, llega el momento de hacer un balance aproximativo del estado de la materia funcional en la presente circunstancia de transitoriedad, como bagaje necesario para el decisivo futuro.

La doctrina ha sido unánime en manifestar las deficiencias del Real

Decreto de 15 de septiembre de 1978, que estableció el régimen jurídico de las transferencias de personal a los órganos preautonómicos. Insuficiencias cuantitativas también, derivadas de su aplicación, que en palabras del que fue ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, no alcanzó ni a 4.000 funcionarios en todo el país.

Cuando determinadas autonomías políticas están en marcha, el juicio sobre la operación paralela en curso en la vertiente funcional dista mucho de ser positivo. Como ha escrito recientemente Alejandro Nieto, se continúa careciendo de una visión global del sistema, proporcionándose a lo más respuestas puntuales y provisionales, que si permiten salir al paso de una cada vez más acuciante realidad, revelan la ausencia de una auténtica política, cuando no son muestra del fácil método de aplazar soluciones en espera de mejores oportunidades.

Existen, sin embargo, determinados polos de referencia que permiten atisbar claramente las líneas fundamentales sobre las que se asienta el conjunto de la operación en marcha. Desde la perspectiva del derecho positivo y sobre la base de sus respectivos Estatutos autonómicos, las normas que regulan las transferencias de funcionarios del Estado a las Comunidades Autónomas están constituidas hoy en día por el Real Decreto de 31 de julio de 1980 para la Generalidad de Cataluña, y Real Decreto de 26 de septiembre del mismo año en lo referente al Gobierno Vasco.

Dicho muy genéricamente, el sis-

tema se establece del siguiente modo: automatismo en el trasvase del funcionario que acompaña inexorablemente al servicio transferido; cambio de la situación del mismo, pasando del servicio activo a la situación de supernumerario, sin que se tuviera lugar variación alguna en el cuerpo estatal de origen; se le reconocen plenamente los derechos que posee en el momento de la transferencia, con una especial y significativa alusión a un «derecho permanente de opción» a retornar, mediante el correspondiente concurso, al servicio activo de la Administración del Estado.

El «automatismo» mencionado parece aceptable en principio desde la perspectiva de la Administración de origen y de la Comunidad Autónoma. La negativa experiencia histórica habida como consecuencia de un inicial derecho de opción del funcionario, el juego distorsionador ocasionado por el libre albedrío personal en un ámbito de evidentes intereses generales, juntamente con la obligada utilización del único personal disponible y en condiciones de proseguir prestando el servicio público con la calidad (buena, mala, regular) anterior, que no es otro que el funcionariado estatal, constituye la razón del asentimiento en el procedimiento de continuar unidos el viaje, competencia, servicio y elementos personales y patrimoniales. Desde el punto de vista estatal, se impide de esta forma la nefasta posibilidad planteable a corto plazo de «convertir a los despachos madrileños en gigantesos cementerios de desocupados a la espera de jubilación».

Sin embargo, resulta pertinente contrapesar esta inicial aceptación, con la manera que pueda quedar afectada el otro extremo de la relación: la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma dimanada de su igual libertad de dirección política. Es bien cierto, como ha señalado Ferret, que las Comunidades Autónomas no pueden pagar las eventuales disfuncionalidades anteriores del Estado en la distribución territorial de su personal, lo que comporta una amplia capacidad de maniobra en manos de la Comunidad Autónoma para discernir sobre la utilidad o no del aparato estatal transferido, y su ubicación del modo que juzguen más conveniente, de acuerdo con una política de reordenación funcional planteable a medio plazo.

El funcionario de tal modo afectado «pasará a depender de la Comunidad Autónoma», expresión que supuso un cambio de la primitiva y contrapuesta fórmula presentada por la Administración Central en la negociación: «Los funcionarios adscritos a servicios transferidos a la Comunidad Autónoma adquieren la condición de funcionarios propios de la misma»; modificación que además de ser la causa alegada para la paralización de dicha negociación Administración Central-Gobierno Vasco a lo largo del verano de 1980, supuso obviamente un nuevo enfoque de la cuestión, tanto para Cataluña como para Euskadi.

El término «dependencia» se adoptó presumiblemente tratando de fijar un término que respondiera a una premeditada pretensión de ambigüedad en la nueva

relación funcionario-Comunidad Autónoma. Aunque las referencias legales a determinadas dependencias en el Derecho administrativo no son infrecuentes (art. 322 de la Ley de Régimen Local, art. 2.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, art. 17 de la misma Ley, etc.), su definición y características se encuentran difuminadas, limitándose a significar una genérica atribución competencial en favor de un específico ente, sin que ello denotase exclusividad alguna. Indefinición que resalta el acierto del ya mentado Real Decreto de 26 de septiembre, que añade al simple hecho de pasar a depender de la Comunidad Autónoma vasca las notas añadidas de «funcional y jerárquicamente», caracteres que no aparecen citados en el precedente Decreto de transferencia de servicios y funcionarios para Cataluña.

La adición del adverbio «jerárquicamente» comporta una mayor claridad en la estricta dependencia de la Comunidad Autónoma, al conectarla con el principio de jerarquía reconocido en el artículo 103 de la Constitución como uno de los vertebradores de la Administración Pública. Principio que en el derecho general de la organización administrativa tiene rasgos propios bien definidos, así como constituye uno de los principios generales de aplicación y estructuración de la función pública. La jerarquía en este contexto presupone un orden orgánico de coordinación y subordinación permanente que establece un vínculo de sujeción especial, vínculo que fundamentará la potestad disciplinaria sobre el funcionario, siendo

el deber de obediencia el correlato obligado en relación jerárquica. No cabe duda que la relación Comunidad Autónoma - funcionario adquiere una mayor claridad, al configurarse un responsable pleno de la política organizatoria, corrigiéndose en gran medida la aludida ambigüedad de la mera dependencia.

Tal vez la nota distintiva que merece más destacar del conjunto del sistema expuesto es el cambio de situación: «Los funcionarios quedarán en situación de supernumerario en los cuerpos o escalas a que pertenezcan en el momento del traspaso». En primer enjuiciamiento, la fórmula adoptada pienso que supone un avance en relación al sistema utilizado en el estadio preautonómico en lo referente a funcionarios; se tipifica una situación nueva frente al mantenimiento intocado en la preautonomía del servicio activo precedente, uniendo al funcionario con el servicio transferido sin posible opción inmediata entre las dos Administraciones en juego; ahora bien, desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma, es susceptible de plantearse la interrogante sobre la hipoteca que la consolidación en su seno de un funcionario unido en relación de servicios con la Administración central puede implicar para su futura potestad organizatoria, de gobierno y dirección de la función pública en general. Para el propio funcionario objeto de la transferencia, su interés sectorial se centrará en concluir con toda prontitud las situaciones especiales cuando no calificables de anormales, excepcionalidad que está en con-

tradicción con la necesaria estabilidad de su régimen ordinario.

Puesto que frente a la normalidad del servicio activo la situación de supernumerario acarrea correlativamente un régimen de codependencia de dos diferentes entes, el originario, en cuanto a la relación de servicios, y el nuevo, en cuanto a la relación orgánica; Argullol ha sido quien más duramente ha enjuiciado los efectos de esta doble dependencia, por suponer un obstáculo a la posibilidad de reorganizar los medios al servicio de las funciones transferidas, atentando de este modo a los poderes de las Comunidades Autónomas.

Es por estas razones por lo que puede ser oportuno, en aras de la estabilidad y seguridad necesarias, el trazar tres vías que faciliten la clarificación. Una primera, que partiendo de la indudable temporalidad de la situación de supernumerario, establezca, prevaleciendo del proceso normativo en curso, un plazo fijo de permanencia en dicha situación; se reconozca de acuerdo con un plazo prudencial, tanto una libertad de decisión por parte del funcionariado sobre su situación y dependencia, como también una paralela facultad de revocación de la situación por voluntad de la Administración autonómica.

En segundo lugar, con igual pretensión de concluir con situaciones de transitoriedad, se trata de proporcionar ventajas de carrera y económicas al funcionario en esta situación, propiciando su pase a configurarse como funcionario propio de la Comunidad Autónoma, lo que implica la desaparición de

la dependencia en la situación, tal como se ha realizado en el caso de la Italia autonómica. En tercer lugar, resta hacer mención con el mismo objetivo al enojoso tema del posible ejercicio de la potestad disciplinaria. Si la dependencia, al menos en lo que concierne al País Vasco, cuenta con la calificación de jerarquía es plenamente defendible la plenitud disciplinaria de la Comunidad Autónoma. Puede alegarse en este ámbito que, reconociendo la indudable similitud del régimen expuesto con el existente respecto de los cuerpos nacionales de Administración Local, existe en estos cuerpos la figura sancionadora consistente en la destitución del cargo (Real Decreto de 6 de octubre de 1977); sanción que pone fin definitivamente a la relación orgánica sin que ello suponga quebrar la regularidad de la relación de servicios; sanción, por lo tanto, que posee una menor trascendencia que la separación definitiva del servicio, y que puede significar un medio coercitivo no absoluto ni definitivo en poder de las Comunidades Autónomas para prescindir de un funcionario reputado como particularmente desleal, actuando simplemente sobre la relación orgánica que le unía con el mismo.

En los dos Reales Decretos citados de transferencias a la Generalidad y al Gobierno Vasco y sobre la base de preceptos concretos de los respectivos Estatutos de autonomía, tiene lugar una reiterada alusión al respeto por los órganos autonómicos de los derechos adquiridos de los funcionarios. Esos derechos sagrados e intocables como acertadamente los califica Nie-

to, que incluyen incluso una mención específica y expresa (el derecho permanente de opción para participar en los concursos de traslado que convoque el Estado), no hace falta señalar que poseen en la referida normativa un alcance general indeterminado. No se requiere tener dotes proféticas para prever que estamos en trance de asistir con ocasión del nuevo proceso autonómico a un renovado protagonismo de los derechos adquiridos, utilizados indistintamente como pantalla defensiva de inmisiones foráneas y punta de ataque cara a una reestructuración administrativa que pueden considerar negativa para sus intereses privativos.

Aunque la doctrina, y últimamente Fuertes-Suárez, haya insistido en la insuficiencia presente de los conceptos jurídicos clásicos, de los que son fiel exponente los derechos adquiridos, aunque hoy en día se proclame pacíficamente su indeterminación generadora de cadenas de conflictos, asistimos a una nueva floración de sus reconocimientos y potenciales virtualidades, mereciendo incluso un redundante respaldo normativo, tal como es muestra expresiva el Real Decreto de 21 de noviembre de 1980, que si dictado, suponemos, para tranquilizar nerviosas conciencias funcionariales, ha servido sin duda para enrarecer aún más el ambiente general funcional en los dos territorios afectados.

Con la modesta intención de evitar la apertura de un frente de conflictos suplementarios y de ahorrar sudores para ese futuro no precisamente fácil, opino que es realmente oportuno aprovechar

la presente circunstancia de cambio y transformación administrativa, para conseguir, por medio de una norma al respecto, dar un contenido claro y concreto a lo que es en la actualidad una fórmula abstracta; pasando del terreno del mero respeto declarativo al ciertamente más dificultoso ámbito del reconocimiento real de un derecho claramente definido en contenido y límites. Quiero decir que parece llegado el momento de la determinación de qué significa y comporta en este lugar y día y en esta específica operación transferencial en curso los derechos adquiridos de los funcionarios. No es pequeña la importancia «pacificadora» de aclarar desde el primer paso de la puesta en marcha de las autonomías la calidad y el número exacto de los derechos funcionariales a respetar.

No hay objeción alguna a que uno de estos derechos, y así aparece recogido en los Reales Decretos analizados, sea el derecho de carrera y traslado. El acierto indiscutible de esta mención expresa admite, sin embargo, la cuestionabilidad desde el prisma de si su realización efectiva debe llevarse a cabo mediante el procedimiento actual, centrado como es notorio exclusivamente en el acceso y traslado por medio de los cuerpos estatales. Desborda el alcance de estas palabras el juicio de futuro sobre los cuerpos generales y especiales de los funcionarios estatales; me es suficiente en este esquema el hacer problemática su actual conformación, producto consumado de épocas felizmente periclitadas. Por decirlo de otra manera, quisiera indicar que la

intercomunicabilidad e interregionalidad de Administraciones como facultades de movilidad de los funcionarios, preconizadas por Muñoz Machado, si pueden constituir auténticos derechos del funcionario, no obligan inexorablemente a que se prosiga mediante la única vía abierta en el presente: la corporativa.

En resumen, la problemática está claramente planteada: o una dialéctica de enfrentamientos entre una Comunidad Autónoma y sus funcionarios con el trasfondo alegatorio de los derechos adquiridos, o el cegar la fuente de conflictos desde el inicio por medio de una norma consensuada, que posea un máximo de precisión.

Resta hacer mención en este capítulo a una última materia. En el anexo del Real Decreto de 15 de julio de 1980 por el que se transfiere a la Generalidad competencias en materia de juventud, en el apartado referente al personal adscrito a los servicios e instituciones que se traspasan se realiza una interesante precisión, sobre todo por el dato sintomático que revela y por los efectos que puede originar: «respecto al personal de los servicios centrales de apoyo, al ser (por el momento) imposible su transferencia, establece el derecho de la Generalidad de recabar sus servicios, según sus necesidades, solicitándolo a través de los conductos reglamentarios».

La importancia cuantitativa y cualitativa de los servicios centrales en relación con la gestión desarrollada por los periféricos no es una cuestión de recibo, máxime, como señala Ferret, si salimos del dato cierto de un Estado centrali-

zado. Es fácil de comprobar cómo generalmente los servicios periféricos se configuran operativamente como organismo de recepción y transmisión de documentos con destino a los servicios centrales, organismos que son los únicos cualificados y con medios técnicos para adoptar la correspondiente resolución; si se le añade la absoluta prevalencia numérica proporcional de los servicios técnicos centrales sobre los periféricos, puede producirse la paradoja de que efectivamente los servicios se transfieran a las Comunidades Autónomas en su vertiente periférica, sin que ello presuponga la posibilidad material de gestionarlos, al faltar el personal cualificado indispensable que permanece anclado en las instancias geográficamente centrales.

El sucedáneo compensador existente en la fórmula catalana, ese derecho para la Generalidad de recabar auxilio de los servicios centrales, no pasa de ser o bien una mera declaración formal o bien una invitación a la caridad, de la que cabe esperar una escasa efectividad. Tema que reviste una mayor gravedad en el País Vasco al existir, por causas variadas, unas insuficiencias manifiestas de personal técnico funcional, superiores a las que puedan haber en Cataluña. Es más que una posibilidad y puede perfectamente ser una triste realidad el trasvase de funcionarios para competencias que exigen gran capacidad técnica, que se limitan a miembros del cuerpo auxiliar o en menor número del administrativo.

Resulta realmente necesario ante tal eventualidad una correcta eva-

luación de los puestos técnicos necesarios para el servicio, aunque radiquen físicamente en los servicios centrales y, en consecuencia, no sean transferidos; con posterioridad, la transferencia inmediata a la Comunidad Autónoma, paralelamente a la del servicio, de las cantidades presupuestarias que cubren la dotación de dichos funcionarios, como una partida más de los créditos presupuestarios transferidos. Previsión que puede subsanar insuficiencias manifiestas, de acuerdo con lo que dispone el Real Decreto de 26 de septiembre para el País Vasco, que faculta a la Comunidad Autónoma a la apertura de un periodo de selección mediante los correspondientes concursos, para tratar de cubrir las vacantes existentes, con inmediatas potestades de reorganización en el supuesto de declararse desierto estos concursos.

III. Sin embargo, una vez vistos los escollos del actual proceso abierto de transferencias, es obligado esbozar mínimamente el futuro porvenir que se iniciará por la legislación básica a nivel del Estado y siguiendo con su desarrollo, complementación y ejecución por las Comunidades Autónomas. Se ha hecho ya referencia a la relación directa entre ambos ordenamientos y al principio de deslinde entre uno y otro. Pues bien, sin mayores pretensiones puede ser oportuno aludir a determinados aspectos puntuales sobre los que gravitará, para bien o para mal, todo el entramado de la función pública autonómica; con la voluntad de realizar una marcha aproximativa hacia unos criterios delimitadores de determinados ob-

jetivos, que faciliten el posterior avance en profundidad de la función pública en las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, la urgencia e importancia de la institucionalización y puesta en marcha de centros dependientes de las Comunidades Autónomas dedicados a la selección y a la formación del funcionariado. Centros que deben significar la superación de las meras delegaciones de los institutos existentes en la actualidad en la capital del reino, para erigirse en organismos operativos al servicio de las Comunidades Autónomas y llevar a cabo con toda efectividad una potestad organizatoria y de personal propias, según lo disponen los propios preceptos estatutarios. Por lo tanto, instituciones de estudio que sirvan desde su personalidad jurídica propia para regular objetivamente las formas y procedimientos de acceso al funcionariado dentro de unas reglas homogeneizadoras a nivel estatal, impidiendo así el peligro real del juego nepotista del partido o partidos en el poder, servidumbre que puede viciar de origen al funcionariado naciente y convertir en cargos de confianza política los nuevos puestos funcionariales, deteriorando de raíz toda la Administración autónoma.

Naturalmente, la descentralización territorial de las bases de convocatoria, del propio tribunal y de la celebración misma de las pruebas selectivas, será el campo de batalla de los centros aludidos, pues de su objetividad al servicio de esa eficacia indiferente a la que ha hecho reciente mención Garrido Falla, o su sumisión a in-

tereses sectoriales o privativos del poder político o económico, dependerá en gran medida el adecuado desarrollo de la función pública.

Pero en el no menos importante ámbito de la formación y perfeccionamiento del funcionariado existente, deviene imprescindible la utilización de cuantos resortes sean posibles y adecuados por dichos centros; para ello y ante la carencia inicial de efectivos humanos suficientes y con cualificación, es de todo punto evidente la necesidad del establecimiento de ciertos con instituciones paralelas estatales sostenidas por los presupuestos generales del mismo Estado, tales como, y sobra la cita, el Instituto de Estudios de Administración Local y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Pero el principal esfuerzo para una política funcionarial de las Comunidades Autónomas tiene que consistir en conseguir con el menor costo posible y un máximo de rapidez la homogeneización del variado personal funcionarial radicado en la Comunidad Autónoma. Funcionariado proveniente de la Administración Central o Institucional, que se encontrará yuxtapuesto al de la Administración Local y al que se agrega el propio creado por las mismas autoridades autonómicas; con muy diferentes módulos de acceso a la función pública (oposición libre, restringida o contratado libérrimamente), con muy diferentes conceptos retributivos, situaciones desiguales, dedicaciones contradictorias, incompatibilidades diferentes. Si a esta mezcolanza de regímenes, con estados de ánimo también variables, la situamos intacta en la mis-

ma oficina o servicio, puede apostarse con toda seguridad que entrarán en juego las sucesivas leyes de bronce de la función pública, coincidentes todas en el más agudo deterioro del servicio público.

Pocas dudas puede ofrecer un panorama que ante desigualdades manifiestas en el mismo puesto de trabajo hará funcionar inexorablemente la conocida ley del mínimo, conforme a la cual todo funcionario ajusta su rendimiento al nivel de aquel que entre todos los compañeros de la dependencia lo tenga más bajo. Si la remuneración es muy desigual y el que la tiene más baja tiene, para colmo, una dedicación exclusiva al servicio, dedicación que es irrelevante y apenas existente para el funcionario que posee más alta remuneración, el infrarrendimiento puede alcanzar cotas insospechadas, lo que es de una mayor gravedad para una Administración incipiente que comienza a dar sus primeros pasos.

Los Estatutos de la función pública autonómica constituyen la pieza clave para arbitrar fórmulas que den pie para conseguir la imprescindible homogeneización (esos cuerpos nacionales de Administración Local...), con reformas graduales que permitan alcanzar en plazo determinado el objetivo racionalizador de la plantilla única a nivel regional, tal como se ha hecho en el contexto de las autonomías italianas.

Es preciso, no obstante, hacer mención al funcionario de a pie, objeto un tanto inerme de la operación. En determinadas áreas de España con especial fuerza, pero con alcance comprensivo a todo

el Estado, se requiere iniciar en la conciencia colectiva un proceso encaminado a lograr que el funcionario público vuelva a ser lo que fue y significó antes de la infausta fecha de 1939; se postula la apertura de un proceso de dignificación, no meramente declarativo del concepto social del funcionario, asumiendo su consideración como un sujeto fundamental de la comunidad a la que presta su servicio y que por ello merece su aprecio. Desprovisto de la carga identificadora con el régimen fenecido, el funcionario no es ni más ni menos que un elemento esencial en la estructura administrativa en cuanto servidor de la cosa pública.

Desde esta valoración y desde el plano de su derecho, vale la pena insistir en la carrera funcional sobre la base de la ya aludida intercomunicabilidad e interregionalidad administrativa, de tal modo que se rompa el círculo de fuego, por poner un ejemplo paradigmático, del actual funcionario local adscrito de por vida, desde su incorporación hasta su jubilación, a un único puesto de trabajo: el que obtuvo por medio de la prueba selectiva.

Movilidad del funcionario que supone el pleno acuerdo con la postura expuesta por Muñoz Machado: con el punto de partida de la aceptación autonómica de unas reglas mínimas uniformes para todo el Estado en relación a la escala y selección de funcionarios, se propugna la utilización de reglas que faculten a los propios funcionarios para que, aun cuando hubieran sido seleccionados para una específica Administración, pudieran con posterioridad pasar a

prestar servicios, previas pruebas habilitantes, en otra Administración distinta de la de origen; es decir, la implantación de un sistema flexible y abierto de interregionalidad o de comunicabilidad de burocracias, tanto en sentido horizontal (de unas Comunidades Autónomas a otras) como vertical (de la Administración Local o Autonómica a la Central).

Un tema que ha accedido incluso al reconocimiento constitucional es el derecho de sindicación funcional, derecho al que debe acompañar lógicamente los corolarios propios de la acción sindical: la negociación y el conflicto colectivo. Las habituales restricciones a la negociación del estamento funcional, con el fundamento de la desigual relación de fuerzas entre los empleados públicos y el Estado, sumada al cúmulo de alegaciones consistentes en las limitaciones que el presupuesto impone a las retribuciones, más la tónica referencia a la naturaleza jerárquica y autoritaria de los reglamentos del personal, no pueden suponer un obstáculo insalvable para la natural exigencia funcional de una negociación colectiva, por especial que sea ésta, similar a la desarrollada por el resto de trabajadores por cuenta ajena, desarrollada en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El «largo acuerdo» de las centrales sindicales de clase y la Administración italiana, con su proyecto normativa en el año de 1979, supone una pauta válida, siendo consciente de la semejanza de los contextos y de las dificultades de origen.

Uno de los puntos de más potencialidad conflictiva que requieren

un mayor cuidado en su afrontamiento y que más letra impresa de denuncia está ya promoviendo, es el referente a las «especialidades» para acceder a la función pública en las Comunidades Autónomas. Especialidades que versarán esencialmente en la valoración y/o exigencia en el método de selección del conocimiento del ordenamiento jurídico de dicha Comunidad Autónoma, así como de su lengua propia. Existen preceptos en los Estatutos autonómicos catalán y vasco que prevén dicha valoración; concretamente en lo que atañe a la provisión del personal al servicio de la Administración de justicia; también en el Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 (art. 8.º, 2) se establece la valoración como mérito para cubrir las vacantes que convoque el Gobierno Vasco, el conocimiento del euskera.

Valoración que responde a la necesidad de la adaptación de la función pública, sin carácter excluyente alguno en principio, al régimen de cooficialidad lingüística que se ha declarado en los Estatutos de autonomía aprobados. Sin embargo, es claro que uno es el tranquilo plano de las declaraciones en abstracto y otro el turbulento de la realidad diaria; en esta segunda perspectiva, es perceptible que el tema de las lenguas catalana y vasca están ya siendo objeto en el ámbito de la función pública de una clara manipulación partidista, sirviendo de arma arrojada entre determinados sectores.

Me atrevo en tan peliaguda y compleja cuestión a realizar unas breves reflexiones:

1.^a La inserción de las lenguas vernáculas en la función pública reclama una previa planificación normativa, gradual, acomodada a la realidad socio-lingüística del país, que capacite, proporcionando los medios para ello, un porvenir funcional efectivamente bilingüe. Política que está obligada a marcar las pautas de aplicación institucional y a enunciar unas reglas uniformes para el lenguaje autóctono administrativo, salvando el actual espontaneísmo de las Corporaciones Locales, ocasionador de evidentes distorsiones.

2.^a Inoportunidad de ir a una exigencia generalizada para el acceso a la función pública de la lengua propia, por implicar un distanciamiento grande de esa realidad socio-lingüística y permitir avivar el rescoldo siempre latente de una presunta discriminación contra los castellanoparlantes. Por supuesto que en la valoración y/o exigencia se deberá tener en cuenta el puesto a ocupar y su carácter relacional con los administrados.

3.^a Carácter consensuado de la política lingüística propia, por las fuerzas sociales y políticas, que evite de raíz todo maximalismo de signo contradictorio, eliminando suspicacias y celos, no carentes en ocasiones de cierta justificación. Se trata por consiguiente de impedir una guerra lingüística con el trasfondo de los nuevos puestos funcionariales, guerra que de producirse puede vaticinarse sin error que las consecuencias serían del todo catastróficas, al suponer punto menos que el arrojar un bidón de gasolina en la hoguera que

constituye el actual momento político.

4.^a «Naturalidad», como producto del consenso social, en las medidas de adaptación lingüísticas respecto del funcionariado al régimen de cooficialidad general, desdramatizando la puesta en marcha de una cooficialidad que no deja de constituir una exigencia constitucional.

IV. Sin embargo, las buenas intenciones anteriores quedarán desnaturalizadas y sin valor de no propiciarse un ambiente adecuado para el correcto decurso del nuevo proceso en la difícil materia del funcionariado. Y en este punto sí que cabe reclamar, con toda urgencia, el establecimiento de un acuerdo entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos; la visión del Giannini en este campo, postulante del mencionado acuerdo, se basa en la necesidad de enlazar intereses generales pertenecientes tanto al Estado como a las regiones, sin que por consiguiente puedan darse unos intereses superiores a otros. De ahí que se reivindique un serio esfuerzo de las instancias territoriales para cohesitar convenientemente las pretensiones e intereses subyacentes tanto de la Administración Central y de la autonómica, como de los propios funcionarios implicados. Si la descentralización aparece como contrapeso de la «excesiva burocratización de nuestra vida social» (Sebastián Martín-Retortillo), la distensión máxima en todo aquello que concierne a la función pública, a la reforma de la Administración Central y al montaje de la Administración autonómica, debe intentarse como

medida política de singular prioridad.

En particular, y siguiendo las pautas de distensión necesarias, los gobiernos autónomos están obligados a manifestar y obrar con claridad y generosidad con el funcionariado, especialmente el transferido de la Administración central; política de limar las asperezas inevitables en todo proceso de cambio.

Pero también desde la misma perspectiva democrática y autonomista, es preciso sentar las bases para que la función pública en su conjunto se sienta atraída y comprensiva por y para la operación autonómica; y ello no sólo por razones de justicia, sino también por el propio interés del Estado democrático, de las Comunidades Autónomas y de los propios funcionarios. Es preciso reaccionar contra un cierto estado de opinión, citado recientemente por Morey: «el funcionario público neutral ve con temor y desconfianza a las autonomías y las transferencias; los que ven con agrado el cambio, quizá piensen más en la carrera política que en la puramente administrativa». Temor, desconfianza y «carrerismo» que puede ocasionar graves consecuencias, comenzando con una posible actitud de recelo o rechazo por parte de las nacientes autonomías hacia ese funcionariado tan sospechoso.

Es una constante que admite fácil comprobación que si el funcionario público se siente amenazado por esos nuevos poderes políticos emergentes, puede devenir, como menciona Solé Tura, en un peligroso enemigo potencial de las autonomías, pudiendo llegar a

crear una base social para planteamientos antiautonomistas y unitarios al viejo estilo. Pero quien se constituiría en principal pagano de esta perturbadora postura sería el propio funcionariado, responsabilizado popularmente de defectuosidades e insuficiencias provenientes mayoritariamente de sectores ajenos y convertido en chivo expiatorio de culpas no exclusivamente propias.

La normalidad de la operación precisa igualmente de una participación del estamento implicado con la finalidad de dar a conocer sus reivindicaciones en el lugar y momento oportunos. Oportunidad temporal que no puede ser otra que previa a la plasmación normativa, por medio de la audiencia en forma de las centrales sindicales de clase representativas de los funcionarios, marginando voluntades individuales no expresadas por organismos igualmente representativos del colectivo funcional. Por medio de esta audiencia previa expresada sindicalmente, o por los cuerpos defensores de sus intereses privativos, se neutraliza la nada hipotética posibilidad de disposiciones lastradas desde su origen y se eliminan radicalmente las reacciones posteriores emanadas como consecuencia de su no explayación en el momento preciso tal como revela con toda evidencia el trasfondo del Real Decreto de 21 de noviembre pasado.

Es más. El dejar abierta la espita de la presión posterior, ante la no comparecencia previa y en la instancia política adecuada de los intereses en juego, justifica la apertura simultánea de una au-

téntica carrera de influencias, competición que coincide en todos sus participantes en la igual tentativa de adulteración de la letra y el espíritu de la norma escrita. Presión que puede ser desarrollada unilateralmente por los colectivos funcionariales, pero que admite y existe al respecto un desgraciado precedente en el País Vasco, una individualización de hecho dirigida directamente contra los funcionarios. Una vez más, el funcionario será el principal perjudicado y sobre quien recaerá mayoritariamente los costes de toda la operación.

Y finalizo. Si alguna conclusión cabe deducir de mis palabras no es otra que la necesidad de globalizar la cuestión del funcionariado autonómico, de proclamar que no existen unos interesados en el tema particularmente definidos, sino que todos, instituciones centrales y autonómicas, funcionarios y meros ciudadanos de a pie, estamos directamente concernidos, por esta problemática, puesto que de su correcto desarrollo depende, como uno de sus pilares básicos, el Estado de las autonomías y la misma consolidación democrática.

J. MANUEL CASTELL ARTECHE

EL FUTURO DE LA EMPRESA PUBLICA

I

Ha dicho un tratadista anglosajón (1) que cuando un Estado dirige siderurgias, esta actividad comporta una influencia social mayor que la de castigar criminales y la autoridad que regente las siderurgias tiene un mayor peso social, que la que dicta las leyes sobre el homicidio.

Yo no pienso que esto sea exacto, pues supondría tanto como caer en esa mentalidad que distrae a la gente de los problemas económicos haciéndoles creer que sólo

las cuestiones económicas son importantes (2).

Yo creo que a quienes hoy nos reunimos aquí, al reclamo de la sempiterna problemática del sector público, de su economía, de la empresa pública, nos convoca el verdadero sentido que tienen estos temas, que es un sentido político. Y político, en el más noble significado de esta palabra, como técnica de participación de fuerzas sociales para alcanzar fines útiles.

(1) BURNHAM: *La revolución de los técnicos*, Londres, 1942.

(2) CASSOLA: *Ultima frontera* señala esta mentalidad economicista como un ingrediente del fascismo.

II

Fausto, en su gabinete de alquimista, contradecía el Evangelio de San Juan—«Al principio era el Verbo»—y proponía como sustitutos el pensamiento, la fuerza, para detenerse finalmente en la acción. En la empresa pública lo primero que ha existido ha sido la acción, la actividad. A remolque de ella van o vamos quienes seguimos creando, recreando o intentando modelar el concepto, la institución jurídica y/o económica.

Porque el tema de la empresa pública es uno de los que paradigmáticamente ponen de relieve la inviabilidad de técnicas simplistas para analizar fenómenos complejos que evolucionan, además, propticamente a tiempo histórico acelerado (3).

III

Obviamente esta ponencia no va a ser un tratado ni una exposición completa de esa figura a la que Robson (4) considera la innovación más importante del siglo xx en la esfera de las instituciones fundamentales.

Tampoco voy a poder exponer mi pensamiento íntegro sobre la empresa pública. Existen tres trabajos míos publicados en las revistas de *Hacienda Pública Española* y *Presupuesto y Gasto Públi-*

(3) MARTÍN MATEO: «Empresa pública, empresa privada, economía mixta», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 15, Civitas, octubre-diciembre de 1977.

(4) WILLIAM ROBSON: *Industria nacionalizada y propiedad pública*.

co bajo los títulos «La empresa pública española», «El nuevo papel de las sociedades del Estado en España» y «La privatización técnica del sector público empresarial». En ellos se expone una ideología que para aquellos que los hayan leído o examinen los ejemplares que he traído a esta reunión, la entiendo incorporada a efectos de coloquio.

Esta ideología, muy resumidamente, habla de:

- Complementariedad de la acción empresarial pública y privada.
- Armonía en la coexistencia a través de la igualdad.
- Técnicas gerenciales y régimen de empresa.
- Necesidad del excedente empresarial en todo caso.
- Contabilidad separada de costes de servicios general a la colectividad.
- Indeterminación apriorística de sectores a abordar por la empresa pública.
- Principio de no socialización de pérdidas.

Y al lado de ello, las conocidas ideas de: transparencia en las cuentas y líneas de actuación; profesionalidad y estabilidad en los cargos; régimen de incompatibilidades que eviten toda contradicción de intereses; control gubernativo y parlamentario básicamente por objetivos.

Pues bien, hoy bajo el signo del futuro, haremos algunas segundas o terceras reflexiones.

Sobre el concepto

I

Seguimos sin tener un concepto legal de empresa pública. Lo más parecido a ello es lo que dice el artículo 6 de la Ley General Presupuestaria, al definir las sociedades estatales: participación mayoritaria del Estado y de sus Organismos autónomos.

El reglamento para el desarrollo de la Ley General Presupuestaria, donde se aclaraban, dentro del respeto a la ley, los modos de participación, no ha visto aún la luz pública, pese a los trabajos de una Comisión constituida al efecto.

Pero no hay concepto legal tal vez porque no está delimitado el concepto socioeconómico.

Lo único que parece claro es que la empresa pública debe tener personalidad jurídica, porque de lo contrario la idea operativa de la misma no puede prosperar. Piénsese en una negociado ministerial y sus prácticamente nulas posibilidades de actuar como empresa (personal y nombramientos, fondos y contabilidad, autonomía) (5).

(5) Para VÍCTOR MENDOZA (*La configuración jurídica de la empresa pública*), el dato de la personalidad jurídica no es necesario. Indudablemente, lleva razón Mendoza en que puede haber un departamento de la Administración que realice una actividad económica de producción de bienes y servicios a terceros, mediante precio. Y probablemente estaremos ante una verdadera empresa pública en sentido material. Lo que ocurre es que por nuestra parte exigimos el requisito de la personalidad, aparentemente formal, pero que sirve de basamento para un modo de actuar, empresarial, autónomo, que está

Las dudas surgen en el modo de presencia que ha de tener el ente público, y superando la idea mayoritaria en la participación, que parece ser la que dota de mayor seguridad jurídica, viniendo exponiéndose cada vez con más insistencia, criterios inspirados en el mando.

Así se expresa el informe Stefani sobre financiación de la empresa pública; lo definitivo es el mando, el control de los poderes públicos, cualquiera que sea la extensión de la titularidad (6).

La sentencia de 28 de diciembre de 1978, de nuestro Tribunal Supremo, dice: «cuando haya sido creada o en ella participe la Administración asumiendo el riesgo o la dirección de modo pleno o relativo de acuerdo con la forma que adopte...», para añadir que en «las empresas personificadas con personalidad jurídica privada y capital mixto... La Administración participa en concepto de socio y además comparte también la dirección y la gestión empresarial, bien porque a la Administración se le haya reconocido esa cogestión en los Estatutos de otra forma jurídica, circunstancias que imprimen a la empresa el carácter público, constituyendo genuina re-

en la esencia misma del modelo de empresa pública que propugnamos.

De otra parte, la empresa pública interna, es decir, la que produce bienes y servicios íntegramente consumidos por la Administración pública, no es empresa, y no debe confundirse con la empresa propia, que produce para el exterior. CÉSAR ALBIÑANA y G. QUINTANA: «Empresa pública y servicio público», en *Studia Albortiana*.

(6) En el mismo sentido, SOSA WAGNER, por citar uno más entre muchos autores.

presentación de las empresas mixto-estatales aquellas que monopolizan distintos servicios públicos, concebidas como arrendatarias de los mismos y en cuyo capital el Estado tiene una *importante* participación».

Si el primer párrafo adolece de una cierta ambigüedad, el segundo crea un concepto jurídico indeterminado —«importante participación»— que va a originar no pocas dificultades. Aunque la sentencia parece ligar este concepto —participación importante, pero minoritaria— a que se trate de empresas arrendatarias de monopolios o servicios públicos.

En torno a esa «importancia», no deja de haber criterios puramente convencionales: así se ha llegado a decir que la empresa es pública si la participación estatal excede del 25 por 100 y es la mayor entre los socios (7). Ello nos lleva a preguntar por qué no extender la idea a porcentajes inferiores si, como ocurre con los Bancos, permiten dominar a una masa desorganizada y no influyente de accionistas atomizados.

Y ahondando en la búsqueda de imputaciones más o menos directas de carisma público, Klaus Vogel (8) se pregunta si esas empresas privadas sin participación de capital público, que estén sometidas respecto de la Administración a un «deber de contratación» o a un «deber de explotación», no serán públicas.

(7) Eugenio Triana.

(8) «Las empresas públicas en la República Federal Alemana», en *Studia Albornotiana*.

II

En la polémica sobre el concepto entra como tema de apreciable alcance el de la naturaleza de las sociedades filiales y participantes de empresas públicas.

Cualquier tendencia a concebir como determinante el criterio del mando, debe ser trasladado, por coherencia, al supuesto que ahora nos ocupa.

Porque la técnica de la sociedad filial o de la participación accionaria es útil, a veces necesaria y constituye un exponente más del criterio de igualdad con que debe funcionar la empresa pública respecto de la privada.

La sociedad filial puede justificarse por alguno de los siguientes motivos:

— Colaboración con otras unidades de producción (investigación, planta industrial, red comercial).

— Garantía de abastecimiento o ventas (por ejemplo, CTNE y Standard ITT, las participaciones del INI en el exterior con tales fines).

— Deslinde de responsabilidades en la gestión de actividades diferenciadas (CAMPSA y la CHC).

— Financiación (sociedades de *leasing*).

— Actividades en el extranjero cuando lo exige la legislación del país de que se trate (Hispanoil).

— Inversiones financieras rentables (excedencias de tesorería), aunque en este caso más que nunca se aleja la idea de la «nacionalización» y se trata de una medida de estricta técnica financiera temporal reversible.

— Operaciones concretas' insinuadas por el Gobierno (sociedad para el estudio de un túnel bajo el Estrecho) (9).

— La diversificación por la diversificación, como medio de compensar riesgos.

Hasta ahí lo coherente, lo armónico. Pero la faz amarga de las filiales surge por dos vías: 1) por su utilización en fraude de la propia función de la empresa pública; 2) por su falta de control.

Efectivamente, las filiales han servido en muchas ocasiones para eludir los criterios que puedan haber existido en materia de actuación sectorial. Las filiales no deben ser un modo de penetración del sector público en el sector privado a espaldas del legislador, o mejor, a espaldas de la política económica general. No cerramos ninguna puerta, pues somos los primeros que defenderemos la igualdad, la complementariedad entre los sectores público y privado. Lo que queremos es que todo se haga ordenadamente. Sin trampas, sin oportunismos o habilidades. Porque confusión en las responsabilidades, falta de rigor en los métodos y empirismo atento a circunstancias coyunturales y no a objetivos permanentes, han sido defectos normalmente imputados a las filiales de las empresas públicas.

El segundo gran defecto es la falta de control. Durante muchos

(9) El hecho de que en este caso no se trata de una filial, sino de una participación directa del Patrimonio del Estado, no es óbice: pretendemos simplemente indicar que hay operaciones que—sea quien sea el que deba acometerlas— justifican la creación de un ente separado.

años, y acaso no podamos decir que el problema no sigue vigente, el Estado habrá controlado más o menos a sus empresas públicas, pero lo que desde luego no ha controlado es a sus filiales. La actuación se ha producido a través de la sociedad tenedora, lo cual es correcto, pero es que esta actuación ha sido escasa cuando no nula.

Quizá el mal de otros pueda servirnos, si no de consuelo, sí de emulación. El deficiente control de las filiales por la Administración y por la matriz, fue puesto ampliamente de manifiesto en Francia por el informe que la Comisión —hoy extinguida— de verificación de cuentas hizo al Senado francés sobre el control de la empresa pública en 1976. Y ello en un país donde las Compañías públicas de seguros, químicas, transportes y mecánicas son las que más han impulsado la creación de filiales. Y una Compañía tan acreditada como Air France llegó a «olvidar» que participaba en 1973, en un 28,10 por 100 de la Middle East Liban Air, manteniendo tan sólo una quinta parte de los consejeros.

III

Sería fácil abrazar la tesis amplia de la empresa pública, es decir, aquella que proclama su existencia allá donde hay mando del órgano público, aunque sólo sea de orden fáctico y, desde luego, abarcando indefinidamente la cadena de filiales. Esta idea gozaría de la fácil comprensión del pueblo llano, que entiende poco de tecnicismos económicos y jurídicos y va directo al grano de quién es

el que puede imponer sus decisiones.

Sin embargo, el criterio que se apunta produce una inseguridad en la determinación de las grandes cifras macroeconómicas, en el conocimiento claro de los respectivos alcances del sector público o privado.

Por eso, con espíritu de síntesis, que no de eclecticismo, podría concluirse este punto indicando: 1) A efectos de responsabilidad política, el sector público empresarial debe entenderse en el más amplio sentido, es decir, hasta allá donde pueda llegar la influencia del Estado; 2) A efectos de estructura económica, el sector público y el sector privado tienen en la composición de nuestro balance el volumen que les da su participación en el capital.

La objeción de que una parte de ese capital queda subordinado a la acción de los accionistas mayoritarios y, por tanto, no debería computarse como responsabilidad del sector afectado, no es válida. Toda inversión tiene, o debe tener, un fin y el mantenerla aún sojuzgada, supone un hecho económico que debe imputarse a su titular genérico.

La empresa pública en la economía de mercado

I

Habrán todavía voces como la de Spencer (10) clamando que libertad y bienestar se mueven en sentido inverso y que las libertades

merman en proporción al aumento de la promoción del bienestar.

La sociedad—desde luego—ha perdido su fe optimista en la mecánica autorregulación de la economía, en virtud de las leyes económicas del mercado casi equiparables a las leyes naturales que regulan los fenómenos de la naturaleza (11).

Esta fe parecen conservarla quienes para oponerse a la economía social de mercado, abrazan la variante neoliberal de la escuela de Chicago. Pero de tales doctrinarios ha dicho Samuelson, tal vez con excesiva crueldad, que «no les importa para vencer la crisis mueran millones de niños de hambre».

II

Hoy la economía de mercado es aceptada mayoritariamente. A nuestro entender este sistema hace posible o debe basarse en dos fundamentos: 1) Permitir un adecuado grado de intervencionismo en la economía; 2) Una coexistencia armónica entre la acción pública y privada en forma empresarial.

La economía de mercado debe salir de la mera «retórica constitucional». Debe dejar de ser más una referencia, un objetivo, que una realidad. Se denuncia que es en la economía de mercado donde menos se ha avanzado en la transición (12).

(11) Así se expresa JUSTINO DUQUE: «Iniciativa privada y empresa», del volumen *Constitución y Economía*, Centro de Estudios y Comunicación.

(12) Antonio Garrigues Walker, en diversos actos públicos, así lo ha manifestado.

(10) HERBERT SPENCER: *The man versus the State*.

Ello produce—se dice—un efecto de hibernación de los empresarios que siguen atenazados por un poder político y un poder administrativo que amenazan con incrementar su presencia para justificar sus fallos.

Pero veamos el tema del intervencionismo. En España hemos tenido después de la contienda civil, una especie de economía nacionalsocialista que imponía la intervención de todo el sistema económico y la carencia de libertades para un dinamismo empresarial. Sector exterior intervenido, tipo de cambio exterior controlado, intervención interior constante en precios y salarios; mundo laboral manejado a través del Sindicato Vertical. Frente a tal situación hubo un giro en 1959 y el resultado de las primeras libertades económicas fue espectacular en iniciativa y en riqueza.

Sucede, sin embargo—como se ha dicho recientemente—(13), que algunos economistas esperan demasiado de la liberalización y algunos empresarios también la temen demasiado.

Estamos, en definitiva, ante el difícil equilibrio de la libertad que sólo puede conseguirse a través de una auténtica programación del sector público, que no puede vivir muriendo cada 31 de diciembre, y una liberalización del sector privado.

En cualquier caso, esta economía de mercado—«les engañan quienes les dicen que los socialistas estamos en contra de la economía de mercado» dirá Felipe

González—tiene una protección constitucional (artículo 38) que alcanza hasta la calificación penal de los actos que vayan contra ella (alteraciones de precios, delitos monetarios y de contrabando, etcétera). Se trata de conseguir una clarificación del escenario de la libre competencia creando las condiciones necesarias para que triunfe el mejor sin la utilización de los medios ilícitos de abuso de los más débiles.

La economía de mercado implica una potenciación eficaz del sector público y una coexistencia armónica de la empresa pública y la privada.

Conviene destacar, en efecto, que las empresas sólo pueden competir cuando las economías externas producidas por el sector público las colocan en situación de equivalencia con otras empresas situadas en otros países en los que ese sector público ha adquirido una importancia sustancialmente mayor que en el nuestro. Por eso, el no crecimiento del sector público pasa de ser un falso desiderátum para el sector privado, a convertirse en un dogal para el desarrollo de este último (14).

Y conviene también precisar que la forma más adecuada de dirigir en una economía de mercado la necesaria reconversión de la industria o de la empresa, pasa por planteamientos sectoriales. El Estado no debe mirar tanto si la industria es pública o privada. El contraste de la actuación de una

(13) Leopoldo Calvo Sotelo, en diversos actos públicos.

(14) JAIME GARCÍA AÑOVEROS: «Condiciones económicas de una política democrática para España», Club Siglo XXI.

empresa en dificultades con el comportamiento del sector en que se encuadra permite medir hasta qué punto son determinantes las dificultades subjetivas que el Estado ni debe ni puede atender.

La actuación en empresas concretas ha de ser excepcional porque introduciría, si fuera usual, incertidumbres sobre la justificación y oportunidad de los apoyos y sometería a criterios, tal vez arbitrarios, decisiones que en la medida que afectan a fondos públicos, deben ser objetivas y transparentes (15).

No, por tanto, a la consideración especial del apoyo a una empresa por el hecho de pertenecer al INI, y sí a la ponderación de la problemática de los sectores y de las empresas públicas o privadas integradas en ellos. Sin concesiones al sector privado. Sin permitirle embarques o trasposos decepcionantes. Exigiendo la justa aportación de todos para resolver la problemática común o general.

De operar así, la acción del Estado lejos de parchear agujeros o apagar fuegos, podrá constituirse en garante de esa economía de mercado.

La elección empresa pública, empresa privada

En España esta difícil cuestión se ha resuelto frecuentemente apelando a la espontaneidad pura, al providencialismo o a las meriendas del Pazo de Meirás.

Por otra parte, tampoco el principio de subsidiariedad, cuando

regía en nuestro ordenamiento económico, se ejerció consecuentemente. Así, se pusieron a disposición de empresarios privados fondos a bajo precio asegurando una tasa de beneficio no normal y sin obligarles a realizar inversiones socialmente útiles. Con ello se han «abandonado» al sector privado actividades que en la CEE se abordan por el sector público. Es lo que alguien ha llamado «concepción depredadora» principio de subsidiariedad, o la pérdida del horizonte de nuestro sector público.

El régimen de la legislación de los Planes de Desarrollo Económico y Social era una carta en blanco al Gobierno, pese a los requisitos que aparentemente se imponían, para que el sector público pudiera extender discrecionalmente las actuaciones. Los recursos contra la creación de empresas podían admitirse formalmente, pero se desestimaban materialmente.

Hoy, con la Constitución, el uso de la empresa pública (por creación o por adquisición), debe hacerse de forma que tal iniciativa pública (16) no atente contra la economía de mercado.

Los liberales entienden que esta garantía sólo puede obtenerse en tanto aparezca una Ley (Estatuto de la Empresa Pública o Ley General de Ordenación Económica) de carácter orgánico y que precise el interés público de esa iniciativa.

(16) Como se sabe, la introducción de «La iniciativa pública en la actividad económica», que no figuraba en el proyecto constitucional, fue en virtud de una enmienda del PSOE, que prosperó con el apoyo de UCD y el voto en contra de Alianza Popular.

(15) Leopoldo Calvo Sotelo, en diversos actos públicos.

Nosotros, en reiteradas ocasiones, nos hemos mostrado contrarios a que una Ley General fije los sectores o actividades a abordar por el sector público empresarial, entre otras razones por la inutilidad de las enumeraciones, tanto si son taxativas como si no lo son.

La utilización de la empresa pública debe decidirse pragmáticamente, con criterios de coyuntura, aunque agotando—no en sentido preferencial, sino de contemplación general de opciones—otras soluciones en principio menos cómodas (por ejemplo, control de la gestión privada o apertura arancelaria).

Ha de evitarse—eso sí—el «planteamiento colectivista», es decir, la nacionalización de todos los sectores o grupos que ocupen una posición estratégica en la economía nacional, como hacía, por ejemplo, el programa francés de la izquierda para las elecciones de 1978 (17).

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que ningún planteamiento teórico permite partir de la nada. La acción de perfeccionamiento de nuestras estructuras

ha de realizarse por vía tendencial. Acaso una posición de cierto privilegio en el tiempo histórico ha permitido en alguna Comunidad española decir: «La situación es irrepetible e irreversible. Nos encontramos en uno de esos momentos históricos en los que se trata de configurar los órganos de gobierno del país y las líneas maestras de su actuación, y del acierto o fracaso dependerá la configuración del modelo de sociedad. Caer en planteamientos del sector público que se han demostrado ineficaces y costosísimos sería imperdonable. El sector público deberá ser atendido, en lo posible, por la iniciativa privada.»

Como en toda tesis discutible debemos, aludiendo a un principio jurídico que conculcamos ahora, aprovechar lo favorable y desecharlo perjudicial. Evidentemente el sector público no debe ni puede pasar en su conjunto a ser sustituido por el sector privado. Lo que ocurre es que hay circunstancias históricas que permiten rectificaciones que no les son posibles a otras sociedades ya establecidas y en curso.

El que acudamos al criterio pragmático en la determinación de las decisiones sobre publicación de empresas o actividades, no significa que se promueva una acción libérrima y sin control. En este sentido pueden actuar como controles: 1) el temporal de la Ley de Presupuestos; 2) el genérico de una Planificación conocida de los Cortes; 3) el de aprobación concreta por Ley cuando se trate de asumir empresas con pérdidas y que no generen un *cash flow* para su eliminación; 4) la

(17) Se propugnaba en la nacionalización de los sectores que responderían a las siguientes características: 1) capacidad de invertir masivamente; 2) polos dominantes de la producción; 3) peso decisivo en el comercio mundial; 4) elevado nivel técnico y científico; 5) papel dominante en el mercado. Esta reforma llevaría a la nacionalización de la Banca y finanzas, construcción aeronáutica, químico-farmacéutica, eléctrica, informática, nuclear, aluminio y aceros especiales, energía en su totalidad, incluido petróleo, transportes y alimentación.

Parecida tesis defendió el PSOE, aunque luego se ha moderado.

participación de las Comunidades Autónomas al asesoramiento y colaboración de los Sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas a través del Consejo económico y social que prevé el artículo 131 de nuestra Constitución, para la planificación.

Sin olvidar que todo debe hacerse con ponderación, sin pasar de la oligarquía capitalista a la burocrática o sindical.

Una empresa pública que dé entrada a los empresarios

Se dice que el empresario fracasa cuando entra en la política porque se mira en el espejo de la eficacia y del realismo, en tanto que la clase política contempla el pacto, el compromiso, la moción Parlamentaria, el número de votos (18).

Partiendo de esta idea, los curiosos del fenómeno han llegado a proponer un híbrido—propicio a la tensión, pero probablemente espectacular en sus simbiosis—en el que los políticos ocupen los primeros niveles y los empresarios los segundos.

Pero lo que debe evitarse es esa autoexpansión de la élite político administrativa—o simplemente política—que se expresa y refuerza en el sector público y empresas nacionalizadas, y que como dice un autor iberoamericano, genera un leviatán criollo, fuente de re-

ursos y poderes personales y de desgracias y sumisiones ajenas (19).

Admitido que el Estado actúe en forma de empresa, debe utilizar personas con auténtico talante empresarial. Verdaderos ejecutivos, lo que no coincide con esos simples gestores que obtienen, por influencia, un traspaso al sector público, un crédito o un contrato. Esto puede ser útil pero no suficiente.

Hay que hacer eficaz la frase de Medel «el Estado ha expropiado a los capitalistas, no sólo sus empresas, sino también sus experiencias y sus técnicas». Y que no ocurra como en Italia, donde algún partido ha ocasionado lo que se ha llamado el final del «ciclo de los empresarios» y la ocupación por los políticos que hacen planes de inversión con fines electorales.

En un sistema en que la empresa deja de ser una «suma de egoísmos» hay que privatizar técnicamente la empresa pública de la misma forma que hay que publicar muchos trabajos de la Administración que se encargan a despachos particulares cuando aquélla cuenta con funcionarios y profesionales de igual experiencia y mayor objetividad.

Aunque en esta línea todavía hay quien avanza más y estima que como el funcionario público es un profesional peor pagado porque asume menores riesgos, habría que enfrentar también a la burocracia oficial con la empresa privada.

(19) MARCOS KAPLAN: «Intervención del Estado y empresa pública en la América Latina contemporánea: los aspectos públicos e institucionales», en revista *Nueva Epoca*, del Centro de Estudios Constitucionales, julio-agosto de 1978.

(18) «Llenar de votos las empresas estatales es un miope éxito, circunstancial y efímero», ha dicho Salvador Treber.

Y desechemos, para siempre, sin complejos, la idea de que hablar de empresa, de empresarios o de privatizaciones esconde una ideología de derechas. Generalmente, se piensa que el empresario está más seguro cuando se produce un desplazamiento a la derecha que cuando lo hay a la izquierda. Pero lo que el empresario realmente detesta es la ambigüedad, la ambivalencia, la falta de criterio, la falta de coherencia.

Weber decía que toda forma de socialismo que excluyera al hombre de negocios o que restringiera indebidamente su interés por realizar beneficios, no podría conducir sino a la estancación económica y social. No es ya que aparezca insoportable la imagen de una sociedad futura en la que sólo existiese el ideal burocrático de seguridad y de orden. Es que si el Estado se constituye en único empresario, el trabajador ya no podrá considerarse protegido por la Ley, ni por la Administración: éstas ya no tendrán interés en colocarse al lado de aquel y en contra del empresario, pues éste sería el propio Estado.

El régimen jurídico de la empresa pública

Pese al matiz socioeconómico de esta charla, no me resisto a hacer una brevísima escapada a la juridicidad, al régimen que surge como consecuencia de las ideas empresariales que acabamos de exponer.

Con la empresa pública pueden tranquilizarse los civilistas. El temor que tenían éstos en las décadas del 40 y 50 ante el imperialis-

mo conquistador y avasallante del Derecho público, que conduciría a una restricción de las libertades y a una barbarización del Derecho público, alcanzó una cúspide a partir de la cual se inicia, si no un lento descenso, sí una estabilización en sus relaciones con el Derecho privado. Como ha dicho Jorge Silva (20), «al intervenir el Estado central o sus entidades descentralizadas con gran intensidad en toda la vida del conglomerado social, esa propia participación en amplios sectores de actividad antes ajenos a su competencia, les obliga a acudir a los procedimientos propios del Derecho privado».

Giannini lo expresa más gráficamente: «el Derecho privado, que fue expulsado por la puerta, ha vuelto a entrar por la ventana». Y bien es cierto esto cuando asistimos hoy a un fenómeno en España, a la continua transformación o pretensión de cambio del Estatuto de Organismos Autónomos o Servicios administrativos, por el de configuraciones societarias. Y es que la libertad atrae mucho: pero es preciso tener una gran cautela. El fenómeno puede, en ciertos casos, tener espúreas motivaciones y, desde luego, no debe dar paso a empresas manejadas —en el mejor de los casos— por *amateurs*, lo que, a mi juicio, llega no sólo a producir un efecto de empresa mal gestionada, sino a destruir el mismo concepto de empresa.

Tampoco podemos pensar —como parece insinuar Ariño— que el Derecho societario sea de difícil apli-

(20) JORGE SILVA es profesor de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho y de Ciencias Sociales de Montevideo.

cación al accionista Estado, ya que según él, los órganos sociales deben velar por el interés de la sociedad y secundariamente el de los socios, lo que no puede responder al caso del Estado accionista. En mi opinión, es perfectamente compatible el juego del Estado como accionista con el interés de la sociedad. Porque aun cuando pudieran producirse desviaciones, éstas no serían otras que las que también genera un accionista privado que manda en una sociedad y tiene intereses en otra.

Esta aplicación del Derecho privado implica el que institucionalmente nada hay que impida a las empresas estatales acudir a los procedimientos judiciales de crisis. Esta idea, repudiada de hecho, no deja de expresarse positivamente por algunos autores, citando el caso de Brasil (21), Italia (22), etc. Aunque hay otros países, como Argentina y Colombia, donde la empresa pública, pese a revestir formas jurídicas societarias de Derecho privado, ha de sujetarse a procedimientos de liquidación de Derecho público.

Y como lógico trasunto de esta dicotomía, también hay que anotar que el Derecho penal de la empresa pública ofrece en algunos casos la variante de entender, a sus efectos, como funcionario al em-

pleado en aquélla, solución inaceptable, en mi criterio, por pugnar con toda la filosofía que venimos preconizando.

Aspectos financieros de la empresa pública

I

En torno al excedente empresarial, entiendo que ya no hay polémica. Este es exigible y la cuestión radica en ese mínimo que unos colocan en el interés básico del Banco de España, otros en el umbral de la rentabilidad intermedia y algunos exigen ilimitadamente. En Gran Bretaña, el principio general reconocido en casi todos los Estatutos de las más importantes empresas públicas es que éstas deben equilibrar sus ingresos y sus gastos de tal modo que todas las sumas adecuadamente cargadas en sus cuentas (incluido un normal beneficio industrial) puedan ser cubiertas con sus ingresos «tomando un año con otro».

En este orden, mi filosofía es tajante: el beneficio es necesario, pero no es el agua del Jordán. La acción correctora de defectos y prácticas debe operar tanto respecto de las empresas públicas con ganancias como de las deficitarias. La diferencia radica en que el más acusado y flagrante costo social de las segundas exige una cirugía mayor o menor, en tanto que al sector floreciente le deben ser aplicados criterios de perfeccionamiento.

Una estrategia empresarial adecuada exige, por otra parte, ordenar la empresa en términos de co-

(21) Véase autor de nota anterior: «Régimen jurídico de las empresas públicas en el Derecho comparado», en *Archivos Ministerio de Justicia*, enero-marzo de 1979.

(22) UMBERTO TEDESCHI: *Los entes públicos económicos en el Derecho concursal italiano*. El Código civil italiano excluye de la quiebra y del concurso a los «entes públicos económicos, pero no a las sociedades anónimas, aunque participe el Estado».

relación, de corresponsabilidad, de emulación, más que de jerarquía. El beneficio debe ser, en este sentido, perseguido por unidades estratégicas del negocio, por productos, para saber dónde colocar los recursos y para incentivar a los departamentos.

II

La proporción de engranaje (*gearing ratio*) entre el préstamo y el capital social es decisiva para la empresa privada, ya que si no la mantiene adecuadamente, no podrá obtener más capital, participaciones o préstamos.

La empresa pública obtiene a veces su financiación por modos distintos, por ejemplo, por referencia a un programa. Es lo que ocurre en Gran Bretaña con el fondo de préstamos nacionales o Fondo Consolidado.

El tema, en cuanto atenta a la igualdad en el mercado financiero, es preocupante, y la CEE ya ha mostrado su sensibilidad. Se trata de controlar las relaciones financieras de los Estados miembros con las empresas públicas, para que unas ayudas excesivas no falseen la concurrencia (subvenciones, dotaciones de capital, bonificaciones de interés, renuncia a beneficios, exenciones fiscales, reglas de funcionamiento ventajosas, etc.).

La tesis de la empresa subvencionada que en definitiva acoge la Comunidad es la que la lógica impone: admitir el apoyo sólo en la medida que los Estados miembros puedan legitimar sus ayudas a empresas públicas, demostrando que constituyen la contrapartida de actividades de interés general o de

servicio público, que les son impuestas y que no hubieran cumplido o lo hubieran hecho de otra forma, si se inspirasen exclusivamente en criterios de economía de mercado.

Todos estos aspectos financieros se relacionan incuestionablemente con la competencia leal, aunque el tema de ésta es, evidentemente, más amplio y trasciende de la mera dialéctica empresa pública empresa privada, para dar paso a lo que se ha llamado «guerra mundial de las empresas», contienda a la que los Estados no son ajenos y que se despliega a través del conjunto empresarial de cada país, sin una necesaria discriminación por titularidades.

Ello nos lleva a hablar de:

La concurrencia internacional: multinacionales de propiedad gubernamental

La vocación internacional de la empresa pública, no ya en el sentido de competir en España con multinacionales, sino de participar en proyectos en el exterior, es otro punto reiteradamente expuesto y sobre el que vamos a insistir.

Claro que para poder exportar más, hay que importar más y liberalizar la inversión extranjera. Y admitido este juego hay que lanzarse, sin inmunidades que no se aceptarán en el Derecho internacional, y con visión de nuestras bazas a jugar.

John B. Rhodes, alto ejecutivo norteamericano (23), ya ha desta-

(23) Presidente de la conocida compañía consultora Booz Allen Hamilton International.

cado que un aspecto del futuro escenario multinacional será forzosamente el número creciente de compañías dedicadas al comercio internacional, y probablemente se generalizará el hecho de que algunas grandes compañías sean empresas de Gobierno y no privadas. Y pronostica que si los sesenta fueron la década de la empresa privada de los Estados Unidos, aventurada intensamente en el extranjero, y los setenta la de la interdependencia y grandes compañías de Japón y Europa, los ochenta nos presentarán el nuevo fenómeno del Gobierno como empresario en compañías multinacionales. Y se afirma—es importante destacarlo—que la presencia de una determinada empresa estatal en el comercio internacional no refleja necesariamente la ideología de un país particular. Porque la dialéctica Oriente - Occidente hace tiempo que dejó de servir y las empresas vendrán de países de todo el espectro político.

Hay consenso internacional en las áreas donde más puede registrarse este fenómeno: 1) Industria extractiva dentro de sus fronteras y comercio internacional de su riqueza mineral, tanto en estado bruto como procesado: el petróleo, el cobre y el mineral de hierro, por ejemplo; 2) Empresas manufactureras: automóviles, productos petroquímicos y metales; 3) Sector servicios: Navieras subsidiarias o aerolíneas, con fines de incremento de turismo.

Antes que el gobierno sueco comprara las minas Kirume a fines de la década de 1950, casi todo el mineral de hierro estaba en manos de la empresa privada. Hoy la ter-

cera parte mundial es estatal, con importantes empresas en Brasil, Suecia, Venezuela o Liberia. En el cobre la producción ha pasado a ser estatal en diez años del 0 al 66 por 100 en países fuera de la OCDE. En el sector automóvil aparecen las fábricas Volkswagen en Brasil y Estados Unidos. Las aerolíneas estatales pasan del 70 al 85 por 100 en diez años.

Hasta en las naciones más pobres del mundo se predicen presiones de los Gobiernos para acelerar las ganancias en divisas y, en consecuencia, mayores actividades en el extranjero por compañías gubernamentales.

El temor a la empresa pública lo describen Kenneth D. Walters y R. Joseph Monsen (24). Porque las nacionalizaciones nacieron en un clima de penuria, en el que era más importante producir que ser competitivo.

En los Estados Unidos se refuerza la conclusión de que las exportaciones e importaciones relacionadas con empresas públicas extranjeras deben ser tratadas con el rigor de la teoría americana de la economía de mercado. Este movimiento no ha culminado. Todavía quedan vestigios en el Gobierno americano de esa política, que a partir de la segunda guerra mundial daba preferencia a los intereses políticos respecto de los económicos, como continuación de la mentalidad del Plan Marshall. Pero ello sólo es válido en tanto el mercado internacional no se amenaza y el dólar se mantenga: porque, en definitiva, esa política de

(24) «Competidores peligrosos: las empresas públicas», en revista *Harvard L'Expansion*.

caridad y no de buen vecinaje tiene los días contados en lo que no se haya aún perdido.

Esta competencia internacional presenta problemas para el competidor, que no sabe los factores, para el gobierno propietario, cuyas estrategias y programas pueden no ser adecuados a la competencia; para el político del país anfitrión que no sabe si trata con una empresa comercial o con una delegación oficial.

Ciertamente, el grado en que la empresa privada puede hallar formas de ayudar a que las compañías gubernamentales logren niveles aceptables de eficacia y productividad, tendrá mucho que ver con la prosperidad mundial.

En consecuencia, es factible que las empresas estatales de todo tipo se conviertan en un aspecto permanente del comercio mundial: agregarán una nueva dimensión a la ecuación competitiva y ofrecerán importantes oportunidades, así como serios desafíos a las empresas privadas de todo el mundo. Uno de los más importantes factores determinantes de éxito para la empresa privada en los ochenta y noventa será la forma adecuada en que se afronten estos desafíos.

Política salarial y de empleo

La tesis es simple. No debe haber favoritismos para el trabajador de la empresa pública. Pero tampoco hay que caer en la tentación de cerrar, sino en la de administrar con eficacia. En el INI hay actualmente no menos de 25.000 empleos ficticios, un 10 por 100 del total; hay que mantener, entonces, los puestos de trabajo, pero en con-

junto: saneando, eliminando y mejorando producción.

La congelación o moderación salarial es preferible a la regulación de empleo, en principio, en la línea aplicada por Japón, por ejemplo. La movilidad del empleo, la promoción de puestos alternativos de trabajo, la concertación con el Estado o los convenios con firmas extranjeras pueden paliar las situaciones.

Siempre recordando que hay que superar las tesis del presupuesto suma/o, tesis real y que viene a significar que un salario de más o un aumento equivale a un salario de menos, o una disminución en tanto no haya verdadera creación de riqueza.

Y no conviene olvidar que para que se dé la igualdad en condiciones de trabajo, la empresa pública no puede ser paternalista. La *Ram-speck Act 1940* americana permitió el pago de salarios a los trabajadores de la *Public Corporations* más altos que a los funcionarios y similares a la empresa privada. Y se argumentaba que el trabajador pierde el poder y la dignidad del funcionario.

Por nuestra parte, estimamos insuficiente o falaz este último razonamiento, aunque sí que nos sirve para confirmar una vez más la equiparación propugnada para todo aquel que trabaje «en empresa».

La empresa pública de las autonomías

Habría que referirse, en primer término, a la empresa pública de tipo local. Los servicios locales tienen un carácter más perentorio,

y ello ha propiciado la aparición de la empresa pública local, como una realidad anterior al fenómeno genérico de la empresa estatal. Pero esta empresa local tiene un ámbito delimitado en principio por el territorio.

Es claro, pues, que debe existir un sector público empresarial de tipo local, regional y autonómico, porque hay problemas territoriales y la tesis del acercamiento de las decisiones de tales problemas a los lugares donde se sufren es aplicable tanto a la descentralización administrativa como a la actuación empresarial pública.

Los principios que pueden aplicarse a este sector, con especial referencia al autonómico, podrían ser:

— La empresa de ámbito o estrategia nacional no es autonómica (en todo o en parte), sino estatal.

— El sector público autonómico no puede—no debe—conducir a un incremento de la ineficacia del sector público global.

— El acercamiento de la flexibilidad del sistema productivo es un factor de primera importancia para que la economía española salga de su estancamiento. Es, pues, importante la toma de decisiones que haga posible que el desarrollo autonómico no sólo no interfiera la intensificación de la flexibilidad económica, sino que pueda llegar a favorecerla.

— Las actividades de los Entes Autonómicos no deben fragmentar el sistema productivo del país. Deben quedar articuladas en la política económica general, principio que encuentra su base en la Constitución.

— Las actividades no deben tender a desarrollarse a un nivel superior si es posible hacerlo a un nivel inferior. Es decir, ninguna empresa debería ser estatal si puede serlo municipal. Principio éste que ha de entenderse con profundidad: no se trata de desarrollar el sector público estatal, ni mucho menos. Estamos en el deslinde de problemas genéricos—problemas específicos—, no en el juego general de los factores de la economía de mercado y de la economía en sí.

En el punto concreto de representación local, regional o autonómica en los Consejos de Administración, creo que las posturas contradictorias pueden conciliarse. En primer término, una empresa sólo tiene los órganos que resultan de la legislación general y de sus Estatutos. Estos órganos tienen su origen en la participación de capital, a la que habrá que estar.

Ello es independiente de que la empresa pública—o la empresa privada—decidan dar entrada al conocimiento e intereses regionales como norma de gestión útil. Los ejemplos del extranjero son varios y revisten la forma de nombramiento directo de consejeros, creación de comités de asesoramiento regionales o locales, etc. (En España el tema se ha estudiado por las compañías SER y Trasmediterránea.)

La empresa pública y la pequeña y mediana empresa

La importancia de la pequeña y mediana empresa sobre la que el Instituto de Tecnología de Georgia

ha encontrado hasta 50 definiciones en 75 países es unánimemente apreciada en la economía general, y la CEE ha emprendido una política comunitaria de claro apoyo.

El informe Notenboom, aprobado por el Parlamento Europeo en febrero de 1978, opina que «las pequeñas y medianas empresas son indispensables para mantener el orden económico... Las posiciones de dominio apenas pueden implantarse allí donde existen pequeñas y medianas empresas bien concebidas y dirigidas».

Libertad y democracia son, en definitiva, pilares del orden económico y social que entraña el concepto integral de pequeña y mediana empresa.

En España el 85 por 100 de nuestra estructura industrial está compuesta por las PYMES, cuyas ventajas más apreciables son:

— Mantener el equilibrio del mercado libre.

— Permitir una distribución de puestos de trabajo adaptable en época de crisis.

A fin de que las estructuras productivas tengan la dimensión adecuada, deben fomentarse los fenómenos asociativos y las fórmulas de participación, acción común en producción, comercialización y exportación; creación de entes intermedios de promoción industrial y entidades que, como las de garantía recíproca, habiliten créditos y financiación a medio y largo plazo.

La equiparación de la empresa pública con la pequeña y mediana empresa es menos viable. Todos destacan la gran similitud entre la gran empresa pública y la gran

empresa privada por la despersonalización de ambas, pero nadie compara la pequeña empresa pública por la sencilla razón de que conceptualmente no existe, o es poco usual. La empresa pública ha de servir a la economía nacional, como la empresa privada, como la pequeña y mediana empresa, en un mundo en el que todos los factores y aportaciones son indispensables y exigibles.

Por ello, insistimos en una acción de la empresa pública que, respecto de la pequeña y mediana, cumpla los siguientes fines:

— Respecto a la vitalidad, movilidad y capacidad de reacción a corto plazo del pequeño empresario.

— Fomento de la producción: facturación, pedidos.

— Cobertura de lagunas en servicios, investigación, etc., que pueden producir economías de escala.

— Transferencias mutuas de personal especializado o profesional. El pequeño y aguerrido empresario será útil a la empresa pública, y el aconchabado gran empresario público o el técnico formado podrá ser también utilizado por la pequeña empresa.

¿Y el estatuto de la empresa pública?

El último hito en este proceso fueron los principios de comportamiento de las empresas con participación de capital estatal, que el Gobierno aprobaba en mayo de 1980. Se actuó así porque la labor realizada de saneamiento y la a realizar en el futuro podían desarrollarse sin necesidad de precep-

tos de rango legal, que acaso motivarían una polémica política o de laboratorio, superior a su utilidad.

Conviene recordar que la Constitución italiana (art. 43) y la alemana (art. 110), así como el Preámbulo de la Constitución francesa de 1946, hacen referencia expresa a las empresas públicas. Y, sin embargo, ninguno de estos países tiene un Estatuto de la Empresa Pública.

Por el contrario, nuestra Constitución no alude a la empresa pública y sólo cita en su artículo 128 la iniciativa pública en la actividad económica. Y, sin embargo, aquí se pide insistentemente un Estatuto de la Empresa Pública.

Pues bien, creo que no hay dificultad en que los principios que he venido exponiendo en distintas charlas, extraídos de la bibliografía de la realidad empresarial, de ciertas confrontaciones dialécticas y de mi propio pensamiento, pudieran recogerse en un texto general de corta extensión y claro en sus prescripciones. De hecho hay algunos anteproyectos circulando.

En cualquier caso, lo fundamental es que tales principios, haya o no Estatuto, se cumplan.

El futuro de la empresa pública

Un coro de esperanzas continúa proyectando el futuro de la empresa pública. Mucho tiempo ha transcurrido desde que Roosevelt (25)

recomendase esta institución colocada bajo la autoridad de poder público, pero con la flexibilidad de una empresa privada.

El proceso de pruebas y ajustes todavía sigue siendo la norma, porque la empresa pública ha creado problemas nuevos. Y si «pocas dudas» le quedaban a Robson de su «amplio porvenir», otros informes, como el ya clásico Nora le asignaban en la planificación democrática o indicativa el papel de «órgano esencial a través del cual debe desarrollar su actividad el llamado sector público».

La concepción clásica de la empresa pública, tal como resultó de la ideología de las nacionalizaciones, era tributaria de un Estado que no conocía atentado alguno a su soberanía. La nacionalización implicaba un cierto nacionalismo. Ahora el nuevo papel de las empresas públicas se abre al exterior en un proceso de integración internacional de economías.

Tras los años del desarrollo y los de la crisis, la década del 80 ha de consagrar la acción de un sector empresarial coherente.

Y la empresa pública, aparte ser ejecutoria de la política económica general, puede convertirse también, junto con la empresa privada y al igual que ha ocurrido en países más avanzados, en adelantada de la economía, y en tal sentido inspiradora de la acción de Gobierno.

(25) Mensaje al Congreso, 1933. Creación de la Tennessee Valley Authority.