

PODER POLÍTICO  
Y PODER ECONÓMICO EN ESPAÑA

# Estado y economía en la España democrática, 1975-1999

RAFAEL VALLEJO POUSADA  
*Universidad de Vigo*

**L**A Constitución de 1978 define al español como un Estado social y democrático de derecho. El objetivo de este artículo es explicar cómo se llega a esa configuración, qué exigencias conlleva para el sector público y cómo se realiza a través de los Presupuestos y por medio de las políticas públicas. Pretende mostrar, pues, cómo se han fundamentado en el momento constituyente y cómo han evolucionado, con posterioridad, las funciones económicas del Estado durante la Democracia.

## LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE 1978 Y EL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESTADO

Hablar de constitución económica se convirtió en un lugar común en el derecho constitucional tras la aprobación de la Constitución de Weimar en 1919. La constitución económica viene a ser el conjunto de reglas de juego básicas a que se atenderán los agentes que intervienen dentro de un sistema económico nacional: fija sus ámbitos y límites de actuación y ofrece un marco de seguridad y certeza en el que tomar decisiones económicas. Dichas normas suelen configurar, por último, un orden abierto, o no, a una pluralidad de modelos económicos y sociales; esto depende del margen de actuación que dejen a la iniciativa del sector público y del sector privado de la economía, así como de las relaciones que establezcan entre un sector y otro. Esto último constituye el meollo de una constitución económica, puesto que la relación entre sector privado y sector público, el peso de uno y otro, así como las funciones económicas del Estado son la esencia de un sistema económico.

Se ha discutido, desde el punto de vista jurídico, si el articulado de la Constitución de 1978 permite hablar en nuestro caso de constitución económica. No es objeto de este trabajo entrar en ese debate. Entiendo, simplemente, que tal constitución existe, al margen del orden y precisión con que se expresa; lo importante, por tanto, es dilucidar el modelo social y económico que dibuja, cómo se ha llegado a él y cómo se ha realizado a partir de 1978.

### *Los modelos económicos en liza*

La Transición abrió para la sociedad española la posibilidad de organizar democráticamente su modelo de convivencia y plasmarlo en un texto constitucional. La democracia permitió, así, la oferta y confrontación de alternativas, desde las diferentes opciones ideológicas, tanto para la conformación del sistema político como del económico, siempre estrechamente vinculados.

Las primeras elecciones democráticas, de junio de 1977, simplificaron la frondosidad política previa; dibujaron un mapa político con cinco intérpretes fundamentales: la UCD, el PSOE, el PCE, AP y las «minorías» catalana y vasca, a las que se añadían minúsculas representaciones regionalistas. La reducción del número de actores y la concentración de las preferencias electorales en torno a un centro sociológico, demostrado por los resultados electorales<sup>1</sup> y las encuestas de opinión, así como la inexistencia de mayoría absoluta, fueron factores que favorecieron, a la postre, el debate y el consenso constitucional. Si a las elecciones se había llegado a través de las concesiones y el acuerdo, su resultado predisponía para la continuación de los pactos<sup>2</sup>.

Los partidos habían fijado las directrices de sus modelos socioeconómicos en sus congresos y en sus programas electorales. Ahora bien, quienes han estudiado el proceso constituyente concluyen que donde mejor queda reflejada su opción económica fue en los trabajos (y enmiendas) de la Ponencia constitucional, que elaboró el Anteproyecto de Constitución, y en los de la posterior Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas del Congreso de los Diputados.

La Ponencia se formó el 2 de agosto de 1977, comenzó a elaborar el proyecto de Constitución veinte días después, y presentó el borrador definitivo el 23 de diciembre; ese proceso coincide en el tiempo, por tanto, con el de negociación y firma de los Pactos de la Moncloa, el 27 de octubre de 1977, entre el Gobierno y los principales partidos parlamentarios. El programa económico de los Pactos sentó la base, en distintos aspectos, para el posterior consenso constitucional en materia económica, en especial en lo referente al modelo fiscal (progresivo y redistribuidor) y al reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos, que con-

---

<sup>1</sup> La UCD y el PSOE aglutinaron el 63 por 100 de los votos y sumaron el 80,8 por 100 de los escaños.

<sup>2</sup> Como explicó Santos Juliá (1991, pág. 90).

llevaría un incremento del gasto social. Éste último era ineludible. Coyunturalmente, por las exigencias de la crisis a través del desempleo y la política de rentas aprobada en los Pactos (contención de salarios), pues la crisis se compensaba a través de la política social, que sólo un sistema fiscal reformado podría sostener<sup>3</sup>. Estructuralmente, por los reconocidos déficit del país en esta materia y la convicción generalizada de que el modelo de protección social español tenía que converger con el del Estado de bienestar de las democracias avanzadas.

Por otra parte, el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales se extendió entre el 5 de mayo y el 20 de junio, seguido de los correspondientes debates en pleno, finalizados en octubre de 1978.

Esos trabajos no estuvieron exentos del influjo o presión de diferentes grupos de interés, especialmente de la patronal, que se significó como uno de los activos intérpretes del modelo constitucional. A principios de 1978 desplegó una intensa movilización, contestando la alternativa socioeconómica del Anteproyecto constitucional. El Círculo de Empresarios criticó, en enero, la flexibilidad del texto propuesto, «por dejar abiertos todos los caminos hacia cualquier tipo de interpretaciones», y reclamaba una definición precisa del modelo, que había de pivotar en la «economía de mercado»; en caso contrario, no se despejarían las incertidumbres y se desalentaría la iniciativa empresarial, cuestión especialmente grave en el contexto de crisis económica, con caída de la inversión y paro elevado y en aumento. El 5 de febrero de 1978 se fue más allá; en un multitudinario acto de «afirmación empresarial frente al peso agobiante que el poder constituyente trataba de imponerles», los empresarios defendieron que «la crisis sólo puede superarse aplicando en la práctica el sistema de economía de mercado o de libre empresa y reconociéndola sin confusiones en la Constitución»<sup>4</sup>. Sus argumentos estaban próximos a los de Alianza Popular.

La libre empresa, como reclamación, y el temor a cualquier plan de nacionalizaciones o intervencionismo del Estado en la actividad productiva, disminuyendo el ámbito privado de la misma, fueron aspectos centrales en la cultura y movilización de la patronal durante esta etapa constituyente, y en los años siguientes, hasta 1983. Así, ante las elecciones generales de 1979, el presidente de la CEOE instó a los empresarios a reclamar del Gobierno un programa de de-

<sup>3</sup> Enrique Fuentes Quintana (1981) y Juan Pan-Montojo (1996 y 2002).

<sup>4</sup> Véase Círculo de Empresarios (1978) y, para el acto de Madrid, al que asistieron unos 13.000 empresarios, *Horizonte empresarial*, enero-febrero, 1978, págs. 13-19 y *Cuadernos para el Diálogo*, 11-2-1978, págs. 13-14.

fensa del «principio de libre empresa», en tanto que en las catalanas de 1980, éstos se movilizaron para impedir una «mayoría marxista», al igual que harían posteriormente, con desigual éxito, en las autonómicas de Galicia (1981) y Andalucía (1982)<sup>5</sup>. Sólo a partir de 1983 empezaron a diluirse los temores, cuando se comprobó que las nacionalizaciones prometidas por el PSOE tenían un carácter instrumental y no ideológico, como explicaremos más adelante.

Las propuestas de constitución económica de los partidos políticos se situaban, en 1977-1978, en torno a los tres principales sistemas económicos entonces defendidos en las democracias occidentales<sup>6</sup>. Uno era el neoliberal, con dos versiones: una más radical, la de la Escuela de Chicago (economía de mercado y subordinación del Estado a sus dictados); otra más templada, que formulaba una «economía social de mercado», cuyos antecedentes doctrinales en los años 1930 proceden de las aportaciones de la escuela alemana de Freiburg; ésta última ponía el acento en el mercado y no excluía la compatibilidad entre la actuación económica de los agentes privados y del sector público.

En el caso español, la opción neoliberal era la defendida por AP (liberalismo radical) y por la UCD (economía social de mercado). En UCD, la doble fidelidad o simpatías de sus familias, al mercado por un lado (en su centro-derecha), y al Estado por otro (en su centro-izquierda), se acabó inclinando, en la Comisión constitucional, hacia un modelo de economía social de mercado, próximo al del PSOE, a fin de facilitar la transacción y el consenso y agilizar la aprobación de la Constitución.

La comparación del Informe de la Ponencia y el Dictamen de la Comisión permite constatar esta aproximación en materia económica. Fue uno de los frutos del pacto constitucional inaugurado el 22 de mayo de 1978 entre la UCD y el PSOE, cuando el partido del Gobierno distanció sus propuestas económicas de las de AP para acercarlas a las de la izquierda. Por ello, Silva Muñoz (AP) denigró aquel «consenso ucedista-marxista (...) inadmisibles en cuestiones esenciales» y, en sentido contrario, Jordi Solé Tura (PSUC) pudo afirmar que el Dictamen de la Comisión, «globalmente considerado, es más avanzado, tiene un contenido más democrático del que corresponde al juego de las fuerzas en presencia»<sup>7</sup>. AP se desmarcó, pues, del consenso y se irritó ante una regulación de la propiedad que, con el «sistema de expropiación

---

<sup>5</sup> Mercedes Cabrera y Fernando del Rey (2002, pág. 347).

<sup>6</sup> Para esta cuestión ha de verse Oscar de Juan Asenjo (1984, pág. 17 y sigs.), quien efectúa uno de los estudios más solventes sobre la constitución económica española.

<sup>7</sup> La afirmación de Silva, en *El Socialista*, 4-6-1978; la del diputado del PSUC, en Jordi Solé (1978, pág. 28).

poco claro», no quedaba «suficientemente garantizada»; tampoco quedaba garantizada, a juicio de su líder, la libertad empresarial con la «redacción definitiva del artículo sobre la planificación» económica. El partido conservador fue incapaz de asumir el «sistema de economía de mercado corregida y socialmente avanzada»<sup>8</sup> postulado en la Constitución, que fue capaz, no obstante, de generar la adhesión de las principales formaciones políticas, de izquierda y centro o centro-derecha, con representación parlamentaria. La mayoría entendió que la Constitución permitía gobernar a cualquier partido con su respectivo programa económico, en cierta medida porque allí donde no pudo haber formulaciones nítidas se acudió a fórmulas de compromiso, lo suficientemente ambiguas para que casi todos se sintiesen identificados con las mismas.

El segundo de los modelos socioeconómicos aludidos era el socialcapitalista (o socialdemócrata), defendido en el caso español por el PSOE. Éste conjuga la compatibilidad entre la iniciativa económica del sector público y del sector privado; pone el énfasis, no obstante, en el predominio que ha de tener este último, por más que la intervención pública pueda, y deba, ser amplia; de ahí que manifieste su respeto a las reglas de la economía de mercado.

Aunque las resoluciones de los Congresos, como el XXVII del PSOE (1977), e incluso los programas electorales, como el de 1977, insistieran en el protagonismo decisivo que había de tener el Estado en la conformación del sistema económico, lo que a la postre va a propugnar la socialdemocracia española es un modelo de Estado benefactor racionalizado y profundizado. Nada más iniciarse el debate constitucional, los socialistas apostaron por el realismo, y hablaron de «Constitución abierta y flexible», que hiciera posible, en todo caso, el desarrollo de «futuros programas socialistas de transformaciones socioeconómicas, si esa fuese la voluntad popular»<sup>9</sup>. Se repetirá, así, la retórica tradicional del PSOE que diferencia entre la afirmación ideológica de un programa revolucionario de máximos, a largo plazo, y el reformismo de la acción de gobierno, una dualidad histórica que, como explicó Santos Juliá, se quebró definitivamente desde su congreso de 1979, cuando el PSOE entró en una vía de «moderado reformismo», que profundizó tras su acceso al poder a partir de 1982<sup>10</sup>.

Las aportaciones del PSOE a la constitución económica de 1978, alejadas de maximalismos, fueron muy importantes. Su bo-

---

<sup>8</sup> La definición corresponde a Jiménez Blanco, diputado de UCD, en DSC-CD, 130, 31-X-1978; los entrecomillados de Manuel Fraga, en DSC-CD, 130, 31-X-1978, pág. 4.923.

<sup>9</sup> José Félix Tezanos (1977, pág. 10).

<sup>10</sup> Santos Juliá (1991, pág. 152 y 1997).

rrador de Constitución<sup>11</sup> contiene un Título dedicado a la organización de la economía. Propugnaba la subordinación de la riqueza del país al interés general, de ahí que acogiera la expropiación de empresas y bienes, con o sin indemnización; contemplaba la coexistencia de los sectores privado, público y mixto de la economía; proponía la posibilidad de la planificación, elaborada democráticamente, para fomento del crecimiento económico, la satisfacción de necesidades colectivas y un equilibrado desarrollo sectorial y regional; ponía, en fin, énfasis en la participación de los trabajadores, a través de los sindicatos, en esa planificación y en diversos organismos públicos o semipúblicos; defendía, asimismo, unos derechos sindicales, huelga incluida, sin limitaciones, y el rechazo al cierre patronal. El reconocimiento del derecho de huelga entre los derechos fundamentales suscitó la oposición de los empresarios. El Círculo de Empresarios, en octubre de 1977, era contrario a la constitucionalización de ese derecho, por no considerarlo individual sino colectivo y, como tal, motivo —afirmaba— de legislación ordinaria<sup>12</sup>; otro tanto sostendrá en su documento *Comentarios al contenido económico-social de la futura Constitución española*, de julio de 1978<sup>13</sup>.

El PSOE quiso dejar constancia, en el ámbito de los principios generales del texto constitucional, de su apuesta por un Estado «democrático» (el Estado socialista), superación del Estado liberal y del Estado social, que permitiese la efectiva realización de la igualdad de los ciudadanos<sup>14</sup>. En lo demás, se amoldó, durante el consenso, a una Constitución abierta al tránsito al socialismo en democracia, uno de cuyos signos distintivos sería el posible pre-

<sup>11</sup> Que puede verse en Oscar de Juan (1984, págs. 330-333).

<sup>12</sup> ABC secundó esa posición en su editorial «Constitución y huelga», de 7 de octubre de 1977.

<sup>13</sup> Este rechazo, unido al de la definición de España como estado «democrático» de Derecho, por sus connotaciones socialistas, o al reconocimiento de la planificación, por otorgar «a la intervención económica del Estado una extensión potencial desmesurada», permitió a *Cinco Días*, de 4 de agosto de 1978, el titular «La Constitución no entusiasma al mundo empresarial»; para estas cuestiones, Carlos Rodríguez (2002, págs. 33-41).

<sup>14</sup> Gregorio Peces-Barba (1981, pág. 29) entendía, por ello, que en la caracterización del español como un Estado social y democrática de Derecho, «sobraba el término social, comprendido en el término democrático, como etapa posterior en la evolución del Estado de Derecho»; el influjo de Elías Díaz (1966) era evidente en este aspecto; de hecho, éste formó parte del grupo de expertos que asesoró a Peces-Barba; véase Gregorio Peces-Barba y otros (1978, pág. 8). La fórmula española se inspira en la Constitución alemana de 1949, que habla de «Estado democrático y social». Para Tierno Galván, la española es más precisa, pues lo social es «un término medio que indica que lo democrático está más lejos»; citado en Óscar Alzaga (1978, pág. 81).

dominio de la iniciativa pública en la dirección del proceso económico.

Un tercer modelo socioeconómico en liza era el eurocomunista, que Oscar de Juan denomina modelo de socialismo democrático, defendido por el PCE. Pone el énfasis en la dirección efectiva de la economía por parte del sector público, para lo que es fundamental la planificación democrática; incluye la posible nacionalización de los recursos y servicios esenciales; admite la actuación de los agentes económicos privados, aunque siempre condicionados a la regulación pública, en una posición subsidiaria respecto al sector público, a quien corresponde la conducción del proceso económico general; subraya, por último, la importancia de la reforma de estructuras, para modificar la distribución real del poder económico.

Al igual que venía haciendo desde su legalización, en abril de 1977, el PCE manifestó en la etapa constituyente una postura de concordia, sensiblemente flexible y pragmática; ese posibilismo aproximará, en lo económico, sus posiciones a las del PSOE. Por eso, al igual que éste, desde sus filas se propugnó una Constitución como «marco flexible en el que puedan moverse sin mayores obstáculos todas las fuerzas y todos los sectores» democráticos. Los modelos alternativos de organización socioeconómica deberían poderse librar «dentro de un mismo marco constitucional»<sup>15</sup>.

Ese pragmatismo hizo que los comunistas pusieran menos reparos que los socialistas en aceptar la propiedad privada, la libre empresa y, en fin, la economía de mercado, a cambio de garantizar el control social de esos derechos económicos individuales. Así, formularon un catálogo de derechos sociales completo y original, inspirado en la Constitución portuguesa de 1976; propugnaron mecanismos de garantía para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales; subordinaron la riqueza del país al interés general; dejaron abierta la posibilidad de socialización e intervención de empresas, con la correspondiente indemnización; defendieron la planificación democrática como elemento central del desarrollo económico del país, silenciando si el plan había de ser obligatorio o indicativo (lo primero por prudencia, lo segundo por evocar los Planes de desarrollo franquistas)<sup>16</sup>.

Su programa hacendístico era igualmente preciso y elaborado, y entre sus aportaciones destacaba la vinculación de los presupuestos al plan económico general, así como el presupuesto por programas, la autonomía financiera de los entes territoriales, la

---

<sup>15</sup> Jordi Solé (1978, págs. 22-23). La crítica, formulada al inicio de la Transición, a gestos y posturas cada vez más reformistas, en José Manuel Naredo (2001), págs. 78-128

<sup>16</sup> Ramón Tamames (1985, pág. 183).



progresividad fiscal y la tipificación del fraude fiscal. En estos últimos aspectos coincidían las propuestas del PCE-PSUC, PSOE y UCD, formación ésta que si bien descuidó el programa económico en su propuesta constitucional, había desarrollado un detallado programa de reforma fiscal, para la que existía, por lo que vemos, un amplio consenso, madurado a través de los Planes de la Moncloa<sup>17</sup>; no es de extrañar, pues, que la coincidencia se trasladara a continuación al texto constitucional.

### *La constitución económica aprobada*

Fruto del consenso (acuerdo básico en el modelo) y de la transacción (márgenes de ambigüedad para avanzar con rapidez en el proceso constituyente), en 1978 surgió una constitución económica que podemos caracterizar como abierta o flexible, configuradora de un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1), homologable al de los países desarrollados. En ella caben destacar al menos los siguientes aspectos. Por un lado, el reconocimiento de la propiedad privada, la libertad de empresa y la economía de mercado, suficientemente garantizados (arts. 33, 38 y 53.1); en segundo lugar, un marco de relaciones laborales capitalista, con autonomía de las partes para fijar salarios y condiciones de trabajo (arts. 7, 22, 28 y 37). Por otra parte, subordina la riqueza del país al interés general y reconoce la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128). Esto último abrió un amplio abanico de posibilidades al sector público para la producción de bienes y servicios, y para intervenir en las empresas por razones, también, de interés colectivo; lo situó, en todo caso, en pie de igualdad con el sector privado, haciéndolo compatible. Era una de las concesiones más importantes a los partidos de izquierda, hasta el punto de que enfrió un tanto las expectativas de los empresarios, que no dudaron en afirmar que ese «reconocimiento constitucional de la iniciativa pública en materia económica, sin precedentes en los países democráticos occidentales, puede constituir una contradicción esencial con el sistema de economía de mercado»<sup>18</sup>.

La izquierda pudo, en efecto, introducir distintos elementos que permitirían una amplia iniciativa del Estado en la dirección del proceso económico, tanto a través de los principios y derechos

---

<sup>17</sup> La maduración, con todo, era anterior; la reforma tributaria estaba diseñada, desde 1973, en los dos trabajos que, con este fin, Fuentes Quintana dirigió en el Instituto de Estudios Fiscales. Existía un amplio acuerdo, técnico y político, por donde había de caminar, lo que no quiere decir unánime.

<sup>18</sup> Círculo de Empresarios (1979, pág. 59).

fundamentales como en el señalamiento de las funciones a desarrollar por el sector público, que podían llevar a la planificación de la actividad económica general (art. 131.1).

Otro de los frutos del consenso constitucional fue, en tercer lugar, sentar las bases para un Estado benefactor profundizado, cuya expresión más palmaria son los nuevos derechos sociales reconocidos como principios rectores de la política social y económica (Título primero, capítulo tercero). Entre ellos se incluyen la protección a la familia e infancia, el aseguramiento social universalizado, la protección de la salud, el derecho a la vivienda, a un medio ambiente y patrimonial de calidad, la atención a los disminuidos y a los viejos y la defensa de los derechos del ciudadano como consumidor.

Por último, la Constitución aborda con ambición, no exenta de ciertas ambigüedades (reflejo del problemático debate), un problema histórico español, asumiendo las reivindicaciones regionales y nacionalistas; se trata de la novedosa organización territorial del Estado que crea Comunidades autónomas y promueve, a través de la asunción de competencias por las autonomías, un modelo político cuasi-federal<sup>19</sup>. Este proceso conlleva descentralizar los gastos y los ingresos (en la práctica más los primeros que los segundos) y establecer, de hecho, un particular modelo de federalismo fiscal, que pretende compatibilizar, al menos en el terreno de los principios, autonomía, solidaridad e igualdad territorial<sup>20</sup>.

De este modo, la constitución económica venía a reflejar el triple consenso que caracterizó la Transición democrática en su momento constituyente: el consenso izquierda-derecha, el amplio consenso social (expresados, uno y otro, en el Estado social y democrático de derecho) y, por último, el consenso centro-periferia (Estado autonómico)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Enrique Tierno y Antoni Rovira (1985, págs. 7-20) defienden, en un suscitioso texto, que el reparto autonómico de las competencias daba un «carácter federativo» al Estado español, y tenía la virtud de soslayar los debates sobre la soberanía (única en la nación), que en la práctica se ejercía a través del autogobierno.

<sup>20</sup> La descentralización de los gastos sin la de los ingresos (sin corresponsabilidad fiscal) permite hablar de proceso dual de descentralización; Alberto Gago, Olga Cantó, Coral del Río y Carlos Gradín (2002, pág. 282).

<sup>21</sup> Para los consensos, véase Santos Juliá (1991, pág. 102), Joaquín Ruíz Jiménez (1980) y Raúl Morodo (1982, págs. 153-168).

### *Las funciones económicas del Estado en la Constitución de 1978*

Uno de los rasgos formales de la Constitución española es el cierto desorden o falta de sistema a la hora de presentar la constitución económica; a ello se añade la ambigüedad con que se formulan algunos de sus contenidos. Estos aspectos han llevado a algunos de sus comentaristas a negar, desde posiciones escépticas, la existencia de tal constitución económica, porque en ella cabe todo. En sentido contrario, la flexibilidad del texto fomentó las interpretaciones que aproximan los contenidos económicos de la Constitución a la correspondiente ideología de los comentaristas. Así, desde las posiciones más fervientemente conservadoras y neoliberales se entiende que la Constitución consagra una economía de mercado o sistema capitalista, en «el cual el protagonismo de la acción económica corresponde a la sociedad, a la iniciativa privada, y no al Estado». En ese orden de cosas, dichos intérpretes sitúan los derechos de propiedad privada, libertad de empresa y herencia como columna vertebral del sistema, en un rango jurídico superior a los restantes elementos y derechos de la constitución económica<sup>22</sup>.

Los socialistas han puesto, por su parte, el énfasis en el protagonismo otorgado al sector público, y en que la Constitución puede llegar a ser un «instrumento eficaz para conseguir la transición desde el modelo de economía de mercado a la planificación socialista»<sup>23</sup>; esto es, han pretendido subrayar que la Constitución no cierra las puertas al socialismo en democracia.

Con todo, la mayoría de las opiniones (incluidas las de los propios socialistas) convergen en la idea de que la Constitución fija un modelo flexible de economía mixta, donde mercado y Estado se complementan en la toma de decisiones, asignación y distribución de recursos económicos; un modelo en el que a las administraciones públicas corresponde garantizar a los ciudadanos una amplia gama de servicios sociales, que caracterizan al español como Estado benefactor (Welfare State).

La práctica de gobierno durante la Democracia (a la que aludiremos en un apartado posterior) permite constatar que ese consenso interpretativo está próximo a la realidad. Los hechos demuestran que lo que prevalece desde 1978 es una economía de mercado, con una cualificada intervención pública. Ésta deriva tanto de la fuerza que la Constitución otorga al Estado (social y

---

<sup>22</sup> Los entrecorillados en Gaspar Ariño (1981, pág. 208).

<sup>23</sup> Según Ramón García Cotarelo (1978, pág. 81).

democrático) para conformar el orden socioeconómico, a través de sus arts. 9.2 y 128.2, como del indudable crecimiento de los Presupuestos de las Administraciones públicas, cuyo gasto representaba en 1975 un 26 por 100 del PIB, en tanto que en 1985 alcanzaba el 43 por 100 y en 1995 el 47 por 100.

Por eso, más allá de discusiones nominalistas sobre el modelo de Estado, que desbordan el objetivo de este trabajo y a su autor, es preciso conocerlo en la práctica; una cuestión metodológica aconseja, en este sentido, efectuar una previa y útil clasificación de los objetivos socioeconómicos que la Constitución atribuye a los poderes públicos. Desde un punto de vista económico, lo más adecuado es agrupar la intervención del Estado en la economía en tres grandes áreas funcionales<sup>24</sup>: la ordenación de la actividad económica; la satisfacción de necesidades sociales; y la dirección del proceso económico, en la que se pueden incluir las políticas dirigidas a la reforma de estructuras.

La *ordenación de la actividad económica* se concreta en las reglas de juego que fijan límites y obligaciones de los agentes económicos. En este ámbito son múltiples los aspectos a considerar. En primer lugar tendríamos la garantía de la libre iniciativa privada, a través del derecho de propiedad y la libertad de empresa (arts. 33 y 34). En segundo lugar, la regulación del mercado y las condiciones de trabajo (arts. 40.2, 43.2, 45 y 51), así como la regulación de los distintos agentes económicos, más allá del estricto ámbito laboral (asociaciones profesionales, de consumidores, organizaciones patronales y de sindicatos, etc.), regulación no incompatible con el reconocimiento de su autonomía para organizarse y actuar.

La *satisfacción de necesidades sociales* se concreta a través de la prestación de bienes y servicios, por medio de las administraciones, los organismos autónomos y, en su caso, la empresa pública (Capítulo III del Título I). El desfase respecto a la Europa avanzada; la plural demanda de la sociedad española; las contraprestaciones a la política de rentas adoptada desde 1977 para afrontar la crisis económica; las mutaciones en la estructura demográfica y el propio desarrollo económico, fueron factores que empujaron hacia el progreso, no sin resistencias y dificultades<sup>25</sup>, de un Estado de bienestar durante la Democracia, bien reflejado, por otra parte, en el notable avance del gasto social de las Administraciones públicas.

---

<sup>24</sup> Como hace Oscar de Juan Asenjo (1984, págs. 101 y sigs.).

<sup>25</sup> Estudiadas por Juan Pan-Montojo (2002).

La *dirección del proceso económico* a través de la activación de los instrumentos de la política macroeconómica está recogida en la Constitución de 1978; se trata de una función destinada a procurar el crecimiento y la estabilidad económica. La constitución económica española incorpora, pues, uno de los rasgos más definitorios del Estado en la que se ha denominado su fase de capitalismo avanzado. Es heredera, así, del keynesianismo aplicado en los programas de política económica de los gobiernos occidentales tras la segunda guerra mundial. Los objetivos específicos de esta política económica son el crecimiento económico, la estabilidad, el pleno empleo y cierta redistribución de la renta. Los medios para alcanzarlos se inscriben en la política fiscal y monetaria, y entre sus instrumentos destacan el tipo de cambio, el control de la liquidez del sistema (aumento o reducción de la cantidad de dinero, tipos de interés, etc.) y el manejo de los gastos e ingresos por medio de la política fiscal (expansiva o contractiva), en la que desempeñan un importante papel los estabilizadores automáticos (impuestos progresivos y gastos sociales).

A través de la política de dirección de la economía, los gobiernos buscan influir en la asignación de recursos o, lo que es lo mismo, en las decisiones de inversión, consumo y empleo, que son las variables macroeconómicas fundamentales; también en la distribución de la renta. El artículo 40.1 de la Constitución de 1978 precisó esta función como lo hacían los manuales de Hacienda Pública entonces al uso: «Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo». El artículo 131, a su vez, insistió en la misma, y dio un paso más al introducir el (polémicamente debatido) instrumento de la planificación: «El Gobierno, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender 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»<sup>26</sup>.

Otros artículos aluden a la existencia de una política económica nacional (art. 148), a los instrumentos de la política macroeconómica, de política monetaria (en el art. 149) y a los de política fiscal (art. 31 y arts. 133, 134 y 135). El artículo 31 trata, precisamente, del sistema fiscal, que ha de ser «justo, inspirado en

---

<sup>26</sup> Para la polémica, Tamames (1985, pág. 183) y Óscar Alzaga (1978, página 792).

los principios de igualdad y progresividad», una equidad que habrá de buscar también la «asignación equitativa de los recursos públicos». La redistribución a través del gasto y, sobre todo, de los impuestos constituye una novedad en la Hacienda española. Hasta 1977 ésta se había guiado, para el reparto de las cargas públicas, por criterios estrictamente liberales; la longevidad del franquismo fosilizó la actuación presupuestaria en principios que habían empezado a mutar significativamente a nivel internacional tras el período de entreguerras<sup>27</sup>.

La *reforma de estructuras* puede, a su vez, entenderse en un doble sentido: un sentido fuerte y un sentido más limitado o, si se quiere, coyuntural. El primero la asimila a reforma profunda de la estructura económica, del poder económico y de la consiguiente distribución de la renta; así es como se entiende desde el socialismo democrático (sobre todo, el eurocomunismo a fines de los 70). El segundo, el coyuntural, circunscribe esa reforma a la de determinados tejidos o sectores productivos, para adecuarlos a cambios en el entorno económico que favorezcan su viabilidad, la mejora de sus resultados y su capacidad para competir en un nuevo escenario de precios relativos o de división internacional de la especialización productiva. La Constitución alude a ese reformismo en el artículo 130, cuando reclama la atención de los poderes públicos para «la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos». La reforma de estructuras en sentido fuerte se sitúa en el mismo eje privado-público de la Constitución, apostando por la ampliación del campo de actuación del Estado y la socialización de la economía. Desde una perspectiva coyuntural equivale a la reestructuración de la economía de mercado en sentido modernizador. En la etapa democrática, este último tipo de reformas modernizadoras son las que han predominado; no es casual que el PSOE iniciase su mandato en 1982 insistiendo, precisamente, en la idea de *modernización* de la economía, de la administración y de la sociedad.

Se trata, en todo caso, de reformas asociadas a la política económica general, tanto macro como microeconómica, y constituyen uno de los ejes que modularon la evolución real del modelo socioeconómico del Estado español a partir de 1977, como ahora veremos.

---

<sup>27</sup> Véase Enrique Fuentes (1975) y Francisco Comín (1991a, 1991, 1996 y 2002); para la Hacienda del franquismo desarrollista, Rafael Vallejo (2002).

## LA ACTUACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

La constitución económica de 1978 regula la economía con una preocupación que a principios del siglo XXI podemos ya definir como clásica. Uno de los rasgos de ese clasicismo procede de la divisoria entre dos esferas, pública y privada (Estado y mercado), tanto compatibles como en tensión, pugnando por su tamaño relativo en el campo de la producción. Otro de esos rasgos es que formaliza un Estado con derechos sociales equiparado al Estado de bienestar de las democracias avanzadas, aunque por construir. Esto significa que el tamaño de las Administraciones públicas tenía que crecer, algo que en efecto se produjo.

La divisoria mercado-Estado en lo referente a la actividad productiva pronto entró en una vía muerta. Las tendencias socializantes de la producción desaparecieron de las opciones de los partidos de izquierdas tras la fracasada experiencia económica del primer gobierno Mitterrand, a principios de los años 80. Los socialistas españoles, que gobernaron a partir de 1982, habían tomado nota. En marzo de 1981 Felipe González afirmó en una cena con directivos del Círculo de Empresarios: «no vamos a nacionalizar nada»<sup>28</sup>; el 4 de febrero de 1982, ante una asamblea de ese grupo de interés, volvió a insistir en que «no estamos para nacionalizaciones», según se puede leer en la prensa económica del momento. La orientación social liberal de los ministros de economía e industria del Gobierno de 1982, Boyer y Solchaga, confirman esa voluntad. El PSOE había prometido nacionalizaciones, pero no aludía a estatalizaciones ideológicas sino instrumentales. Lo demostró al poco de llegar al poder con el grupo Rumasa, cuya nacionalización en febrero de 1983 fue acompañada de la decisión de inmediata privatización. Esa medida unida al acento monetarista de la política macroeconómica del primer gobierno socialista despejó las dudas del empresariado sobre un presumible giro sustantivo a la izquierda en el modelo económico del país. Desde 1982 el PSOE dirigió sus esfuerzos reestructurar el capitalismo español, no a reducir el ámbito de su sector privado. Por eso, uno de los factores que hizo evolucionar el modelo económico contenido en la constitución de 1978 fue su política de reforma de estructuras, antes aludida.

La renuncia socialista coexistió con el crecimiento del gasto público, intenso a partir de 1975. Este dinamismo influyó en la ca-

---

<sup>28</sup> *El Nuevo Lunes*, 30-III-1981.

pacidad de intervención del Estado en la economía y, por supuesto, en el estilo o modo de influir. Dicho de otra forma, la intensidad y la esfera de actuación pública, expresadas a través de la expansión de los Presupuestos, se ha ampliado considerablemente. El Estado, como el conjunto de la sociedad, experimentó en la etapa histórica iniciada en 1975 un proceso de cambio acelerado. Crecimiento, modernización y ampliación de las áreas de intervención de las políticas públicas son tres rasgos constitutivos del sector público de la Democracia. A ellos hay que añadir la mayor complejidad de esa actuación pública. Esta deriva, en primer lugar, de la estructuración de un gobierno multinivel: el gobierno del Estado tiene que formular sus políticas de acuerdo a la división de competencias con las Autonomías, y a las directivas de la política de la UE, de peso cada vez mayor. Un segundo elemento a tener en cuenta es la creciente internacionalización de la economía, que resta margen a las tradicionales políticas macroeconómicas de los gobiernos. En el caso europeo, la profundización, desde 1992, del Mercado Interior, los planes de estabilidad y crecimiento y la creación de la Unidad Monetaria, desde enero de 1999, son una respuesta a los riesgos de la globalización (única moneda en la zona económica relativamente amplia y con peso); pero, paralelamente, imponen restricciones a las políticas macroeconómicas de las autoridades nacionales; éstas, ahora, carecen de autonomía monetaria y cambiaria y, como consecuencia, habrán de ajustar coyunturalmente la política presupuestaria para compensar el sentido (expansivo o contractivo) de la política monetaria común; también habrán de acudir a políticas de oferta para mejorar la competitividad. Esta política compensatoria, adaptada a los criterios de convergencia, debiera de ser positiva para el crecimiento económico —en este sentido se justifica—; ahora bien, no necesariamente garantiza una mejor distribución de la renta, ni la consistencia y sostenibilidad de los sistemas nacionales de bienestar social, como apreciamos actualmente en el caso español.

Por último, no debemos olvidar la propia democratización del país, que ha desatado las demandas de la población, y la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas realidades, entre las que hay que incluir las reclamaciones de igualdad efectiva de oportunidades entre géneros a través de políticas en la esfera de la producción y de la reproducción (formalmente garantizadas por la Constitución), el fenómeno de la inmigración o la creciente preocupación ecológica.



### *El crecimiento de los Presupuestos*

Un primer indicador para comprobar la actuación económica del Estado lo constituye la evolución de sus Presupuestos. En la España democrática lo primero que destaca es, como se indicó, el extraordinario crecimiento del gasto de las Administraciones públicas respecto al PIB. (cuadro 1). En 1975 dicho gasto se situaba en el 24,4 por 100 del PIB, en tanto que en 1985 alcanzaba el 39,7 por 100 y en 1995 el 44 por 100, recortado hasta el 38,8 por 100 en 1999<sup>29</sup>.

CUADRO 1.— GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (%PIB)

	ESPAÑA (1)	UE15 (2)	OCDE (3)	ESPAÑA/UE15 % (1)/(2)	ESPAÑA/OCDE % (1)/(3)
1975	24,4	41,6	36,2	58,7	67,4
1980	32,2	45,1	39,6	71,4	81,3
1982	36,7	48,7	39,5	75,4	92,9
1985	39,7	47,8	37,8	83,1	105,0
1990	41,6	46,0	37,9	90,4	109,8
1995	44,0	47,9	39,2	91,9	112,2
1999	38,8	43,4	36,5	89,4	106,3

Fuentes: Gago, Cantó, Del Río, Gradín (2002) y López y Utrilla (1996).

Esa expansión fue acompañada de un proceso de convergencia respecto a los países de la Unión Europea y de aproximación y superación de los integrados en la OCDE. Respecto a estos últimos, el gasto público español pasó de representar un 67 por 100 en 1975 al 112 por 100 en 1995 (cuadro 1): a mediados de los 80 ya se había producido la captura y superación. El gasto español no igualó, no obstante, la media comunitaria, aunque el acercamiento fue sustancial, desde el 58 por 100 de 1975 al 91 por 100 de 1995. A su vez, el recorte del gasto en la segunda mitad de los 90 se salda, en términos comparados, con una divergencia respecto a los países comunitarios y una pérdida de posiciones en la ventaja adquirida con relación a la media de la OCDE.

La política de consolidación presupuestaria (el denominado déficit cero) para cumplir los criterios de convergencia fijados en Maas-

<sup>29</sup> Según la estimación de Alberto Gago, Olga Cantó, Coral Del Río y Carlos Gradín (2002), a quienes quiero dejar constancia de mi agradecimiento por haberme permitido usar sus cifras.

trich (1992) y alcanzar la Unión Económica Monetaria en 1998, recortó la entidad del gasto, que desciende de forma continuada desde 1993, y ese ajuste repercutirá en la composición del mismo. Los más afectados serán los componentes del gasto social (cuadro 2) y los gastos en servicios económicos. Las cifras del cuadro 2, calculadas a partir del peso del gasto social en el PIB<sup>30</sup>, revelan que, respecto a la Unión Europea, los fondos para servicios y prestaciones sociales españoles han vuelto a los niveles relativos de 1980, cuando apenas había empezado la construcción del Estado democrático de bienestar. Menos halagüeña es la comparación con la OCDE, respecto a la que se pierden posiciones. De no comprobarse mejoras en la gestión, los datos revelan un retroceso de la protección social en España durante la época de los gobiernos del PP, que podría cuestionar la consolidación o, en todo caso, la sostenibilidad del modelo de bienestar gestado durante la Transición democrática y la etapa socialista.

CUADRO 2.— GASTO SOCIAL EN ESPAÑA RESPECTO A LA UE Y LA OCDE (PORCENTAJES)

	UE15	OCDE
1980	73,4	107,5
1985	76,6	121,8
1990	79,2	115,5
1995	78,6	112,7
1999	73,9	103,7

Fuentes: Gago, Cantó, Del Río y Gradín (2002).

Nota: El dato de referencia de la OCDE de 1999 corresponde a 1998.

En resumen, la política de estabilidad presupuestaria derivada de los planes europeos de convergencia e integración institucional en la Unión Económica y Monetaria afectó directamente a la entidad del gasto público, tanto en España como en la Unión Europea (Cuadro 1), e indirectamente a su composición. No obstante, la estructura del gasto está muy ligada a las opciones ideológicas de política fiscal. De la integración es posible concluir la reducción del margen de actuación de los gobiernos nacionales, pero no, necesariamente, que no existan alternativas en las políticas públicas de cada país.

<sup>30</sup> Cuantificado en términos del Sistema Europeo de Cuentas Integradas de Protección Social de Eurostat, no incluyen los gastos en Educación.

### *Las funciones del sector público a través del Gasto*

La composición del gasto tiene que ver con diversos factores; entre ellos, el desarrollo del país, los objetivos derivados de los compromisos constitucionales y preconstitucionales (Pactos de la Moncloa), el ciclo económico, las opciones de las políticas públicas y, desde 1993, las restricciones derivadas de los criterios europeos de convergencia, que situaban el déficit, para 1998, por debajo del 3 por 100 del PIB y la Deuda pública en el 60 por 100 del PIB como máximo.

La clasificación funcional del gasto del sector público administrativo entre 1975 y 1995 del Cuadro 3 revela la importancia del epígrafe correspondiente al Estado de bienestar: en 1975 era la partida más importante, como en 1995, pero en la primera fecha representaba algo menos de la sexta parte del gasto total, mientras que en 1995 superaba la cuarta parte del mismo. El crecimiento más intenso se produjo en la década 1975-1985 (ganancia de 8,6 puntos porcentuales del PIB); en la siguiente (1985-1995), por el contrario, se moderó sustancialmente (aumentó sólo un 2,9 por 100 del PIB); esa moderación habría sido mayor de no mediar

CUADRO 3.— GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:  
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1975-1995 (% PIB)

	1975	1982	1985	1990	1995
Bienes Públicos	4,6	5,6	6,8	6,3	6,3
<i>Defensa</i>	1,7	2,0	2,0	1,6	1,1
<i>Servicios generales</i>	2,9	3,6	4,8	4,7	5,2
Estado de Bienestar	16,2	22,6	24,8	25,0	27,7
<i>Bienes preferentes</i>	6,9	8,7	10,4	10,6	11,8
Educación	2,1	3,0	3,7	4,2	4,3
Sanidad	3,8	4,3	4,7	4,9	5,9
Vivienda y servicios colectivos	1,0	1,4	2,0	1,6	1,5
<i>Mantenimiento de renta</i>	9,3	13,9	14,3	14,4	16,0
Pensiones	5,6	9,1	10,2	9,9	11,6
Desempleo	0,5	2,6	2,8	2,8	2,6
Otros	3,2	2,2	1,3	1,7	1,8
Economía mixta	5,3	8,7	11,8	12,1	12,7
<i>Servicios económicos</i>	4,8	7,7	8,4	8,4	7,3
Inversión	2,7	3,0	3,7	5,0	3,7
Subsidios y transferencias	2,1	4,7	4,7	3,4	3,6
<i>Intereses de la Deuda pública</i>	0,5	1,0	3,4	3,7	5,4

Fuentes: González-Páramo y Melguizo (1999, pág. 584).

el «giro social» comprometido por los socialistas tras el éxito de la huelga general de 1988, que afectó a la mejora y extensión de las pensiones (pensiones no contributivas, en 1990), y a la universalización casi completa de la asistencia sanitaria (desde 1990), cuyo gasto creció un punto del PIB entre 1990 y 1995.

La conformación del Estado de bienestar originó avances tanto en los bienes preferentes (educación y sanidad) como en mantenimiento de rentas. La educación fue un servicio primado durante la Democracia, especialmente en la época socialista. El efecto combinado de la educación y la sanidad, universalizadas, hizo progresar, indudablemente, la igualdad de oportunidades de la población española, sin olvidar la mejora en la cualificación del capital humano y las ganancias de productividad asociadas a la misma. La vivienda fue, por el contrario, la gran olvidada de la política social, sobre todo a partir de mediados de los años 80, en que quedó prácticamente excluida de las prioridades de los gobiernos. Puede concluirse que el derecho social a la vivienda, reconocido por la Constitución de 1978, careció de garantías efectivas; estamos, en esta materia, ante uno de los más lacerantes déficit sociales de las políticas públicas de la Democracia. El Estado de bienestar español hizo aquí una de sus más inexcusables renunciadas frente a las presiones de la iniciativa privada, especialmente de los intereses inmobiliarios<sup>31</sup>.

Las prestaciones por desempleo y las pensiones, en el apartado de mantenimiento de renta, fueron los bienes sociales que, por este orden, más crecieron relativamente entre 1975 y 1995. Las primeras fueron empujadas por el aumento del paro, con avance del de larga duración, y el acuerdo adquirido en los Pactos de la Moncloa de intercambiar moderación salarial por aumento de la cobertura del desempleo; eso explica que el crecimiento más importante del gasto se localice entre 1975 y 1982; a partir de 1985, la prestación por desempleo (respecto al PIB) se estancó e incluso retrocedió: en los 80 por el descenso del paro, en los 90 por la caída de la intensidad protectora y la disminución de la tasa de cobertura, debida a la precarización laboral tras la reforma del mercado de trabajo, en 1994.

El gasto en servicios económicos también progresó durante la Democracia. Lo hizo de forma muy importante entre 1975 y 1982 (en sentido contrario a los países industrializados), en gran medida por los subsidios a las empresas, públicas y privadas en crisis<sup>32</sup>; entre 1982 y 1985 los gastos económicos redujeron su im-

<sup>31</sup> Joan Subirats y Ricard Gomà (1998, pág. 402).

<sup>32</sup> José Luis García y José María Serrano (1991), José Manuel González-Páramo y Ángel Melguizo (1999) y Francisco Comín (1996, vol. 2).

pulso, en tanto que entre 1985 y 1995 se estabilizaron, primero, y cayeron a partir de 1990. Sólo la inversión progresó en la segunda mitad de los 80, aupada por la política socialista destinada a disminuir el déficit de infraestructuras del país y preparar los eventos de 1992. Con posterioridad, los gastos de inversión serán, con algunos gastos sociales, partidas de ajuste, en la etapa de «austeridad» presupuestaria que se inició con la nueva fase de integración europea, a partir de 1993<sup>33</sup>.

La que menos creció de las funciones del sector público entre 1975 y 1995 fue la de Bienes públicos; el crecimiento más importante en la misma se produjo hasta 1985, en relación a la configuración del Estado de las autonomías, que se completó bajo el mandato socialista. Por eso, la subfunción de Servicios generales fue la que más progresó, empujada por el aumento de plantillas y oficinas en los nuevos entes autonómicos. En la actualidad España es uno de los Estados más descentralizados del mundo; la desconcentración del gasto supera a la de algunos Estados con tradición y estructura federal, como Alemania (Cuadro 4). Esta acelerada descentralización (dual, porque afectó más a los gastos que a los ingresos), tiene repercusiones en la política fiscal y, en general, en cómo han de definirse las políticas públicas en la España actual.

CUADRO 4.— DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (PORCENTAJES)

	España		Austria	Canadá	Alemania	Suiza
	1984	1996		1996-1997		
<i>Administración central</i>	78,1	65,5	75,6	43,7	68,1	52,0
Estado	58,0	53,5	41,5	37,3	19,7	18,0
Seguridad Social	20,1	12,0	34,1	6,4	48,4	34,0
<i>Entes territoriales</i>	21,9	34,5	24,3	56,3	31,9	48,1
Autonomías	11,5	22,6	13,4	40,0	20,7	29,4
Corporaciones locales	10,4	11,9	10,9	16,3	11,2	18,7

En sentido contrario al gasto en servicios públicos, se recortaron de forma continuada los gastos en Defensa. La reforma iniciada por Narcís Serra fue determinante para esta contracción. La Democracia trajo, tras el predominio militar de la dictadura y el «ruido de sables» de la Transición, la hegemonía de lo civil, bien expresada a través de la evolución de los Presupuestos.

<sup>33</sup> Josep González (1998) y Victorio Valle (1996).

Un comportamiento diametralmente opuesto se comprueba con los desembolsos en atenciones de la Deuda, que aumentaron de forma sostenida (Cuadro 3). Fue, con mucho, la partida del gasto de las administraciones públicas que más creció durante la Democracia. La causa de fondo está en la insuficiencia de los ingresos, pese a la modernización del sistema impositivo, a partir de la reforma de 1977: el déficit público pasó del 2 por 100 del PIB en 1980 al 4,2 por 100 en 1990 y al 4,9 por 100 en 1996. Causas adicionales fueron la financiación ortodoxa de la misma, recurriendo al mercado de capitales, los altos tipos de interés mantenidos por la política monetaria restrictiva de los gobiernos del PSOE, para contener la inflación, y la realimentación de la deuda, en determinados momentos.

#### EL SISTEMA FISCAL: MODERNIZACIÓN Y READAPTACIÓN.

El sistema fiscal español, aunque con retrasos y contrarreformas, se modernizó desde 1977. La implantación del IRPF en 1977 y del IVA en 1986 son dos de sus señas de identidad, que aproximan el sistema español al denominado sistema europeo. Globalmente es más suficiente y neutral, desde el punto de vista de la eficiencia, que el vigente en 1975<sup>34</sup>. No obstante, resulta, a diferencia de lo que se pretendía en el momento constituyente, escasamente redistribuidor, por la reducida progresividad del IRPF en la práctica y el elevado fraude fiscal. El fraude, aunque se combatió con eficacia en la década de los 80 por los socialistas, volvió a aumentar en la década de los 90. Recientemente esa progresividad se reduce, por el tratamiento en el IRPF de las ganancias de capitales y la reducción de tipos, que beneficia a las rentas altas. Las cotizaciones sociales, que pivotan fundamentalmente sobre las rentas del trabajo, colaboran asimismo a recortar la redistribución de los ingresos tributarios.

El esfuerzo de actualización del sistema fiscal fue considerable desde 1977. Pero también en esta dimensión, las políticas públicas españolas van a ser influidas y desbordadas por los cambios en el entorno. En concreto por la difusión de las reformas fiscales conservadoras, desde mediados de la década de los 80, que están cambiando la jerarquía de los principios fiscales<sup>35</sup>. Ahora priman la bajada de tipos, la extensión de las bases fiscales y la potenciación de la imposición indirecta: una imposición más neutra,

<sup>34</sup> Julio Segura (1999, pág. 321).

<sup>35</sup> Véase Alberto Gago (2000).

se afirma. Este es el paradigma fiscal dominante en los países desarrollados, que lleva afirmar, incluso, que la reforma de la Democracia española se inspira en modelos válidos para antes de la crisis del petróleo de los 70, de ahí que nazca desfasada, «condicionada por ideas y realidades pasadas». El argumento, difundido a mediados de los 90<sup>36</sup>, olvida el punto de partida y que, cuando se elaboró la reforma fiscal y la Constitución, no se habían cuestionado sustancialmente los principios de la Hacienda moderna (de síntesis neoclásica-keynesiana). Pero la nueva ortodoxia dominante es ahora otra, y cuenta a su favor con los vientos de la intensa movilidad de bienes y de capitales, desde la década de los 90. Esta internacionalización de la economía impone serias limitaciones a las políticas macroeconómicas clásicas de los gobiernos, de impulso a través del control de los agregados de la demanda de la economía. Las autoridades se ven obligadas a adoptar políticas, en materia fiscal y de oferta, que proporcionen ganancias de productividad y, sobre todo, garantías de rentabilidad a las inversiones. La tendencia, en el caso español, fue iniciada en la etapa socialista; el PP se siente identificado ideológicamente con ella y la potencia.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN: EL MODELO SOCIOECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN HOY

El aludido cambio en las ideas fiscales, traducido en reformas tributarias de signo conservador, está estrechamente relacionado con las nuevas tendencias en las ideas sobre las políticas de dirección de la economía (que tienden a insistir en el lado de la oferta) y sobre el nuevo papel del Estado. Esto ha llevado a replantear, desde la década de los 80 y desde ópticas neoliberales, el tipo de intervencionismo público. En estos años se ha caminado, internacionalmente, hacia un mayor protagonismo del sector privado de la economía (privatizaciones) y hacia un más profundo y mejor (por más eficaz) mercado (liberalización, desregulaciones y políticas de competencia).

Este es el mismo camino que están recorriendo las políticas públicas de dirección de la economía desde la incorporación de España a la Unión Europea. Ésta aceleró las reformas estructurales, de liberalización de factores y mercados, que se venían ensayando desde los Pactos de la Moncloa, para desmontar el ineficiente entramado intervencionista heredado del franquismo. Entrar en una descripción de estas políticas excede las dimensio-

---

<sup>36</sup> Puede verse en Emilio Albi (1996, págs. 281-282).

nes de este trabajo<sup>37</sup>, aunque sería necesario acometerla para una comprensión integral de la evolución, en la práctica, del sistema socioeconómico dibujado en la Constitución de 1978.

Cabe concluir, en todo caso, que en este nuevo contexto, el abierto modelo económico de la Constitución de 1978 en cuanto a su divisoria público-privado, se inclina hacia la afirmación del mercado. Esta inclinación tiene que coexistir, non obstante, con un Estado significativamente mayor en términos presupuestarios. La cuestión que ahora se plantea es hacia dónde caminará el recorte del gasto que se observa, tanto en la Europa comunitaria como en España, a partir de 1993. Por el momento sabemos que conlleva, en cuanto al modelo de bienestar, menos universalidad y mayor asistencialización. También significa un nuevo juego de relaciones entre la iniciativa pública y la privada, en confrontación por unos mismos espacios, como el de los servicios públicos universales (educación, sanidad) o el de la protección social (sistemas de aseguramiento social). La dimensión ideológica no ha desaparecido, pues.

Ahora bien, el escenario es sustancialmente diferente al de 1978. Actualmente están en juego fuertes intereses para ganar ámbitos de obtención de potenciales beneficios en el que ha sido uno de los buques insignias de la Constitución democrática: los servicios del modelo de bienestar. Abandonadas, ya desde principios de los 80, las posibilidades productivas del Estado con la renuncia a la socialización de empresas o sectores, la batalla se libra ahora en torno a la producción y gestión de los servicios sociales del Estado benefactor. Lo importante, ante esta realidad, es que no desaparezcan, o se debiliten, las alternativas políticas para que la garantía de los derechos sociales de los ciudadanos, recogida en la Constitución de 1978, continúe siendo prioritaria. No está demostrado que menos Estado signifique mejor sociedad y más eficiente economía. Como en otros muchos aspectos de la vida, tan o más importante que el tamaño es la calidad. Y sobre ambas cuestiones hay que seguir discutiendo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBI, Emilio (1996), «La reforma fiscal de la democracia», en F. Comín y R. Vallejo (eds.), *La reforma fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después*, monografía de *Hacienda Pública Española*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 281-295.

---

<sup>37</sup> La literatura al respecto es ingente; sirvan de referencia Enrique Fuentes (1991), José Luis García y José María Serrano (1991), Antón Costas y José María Serrano (1993) y Luis Ángel Rojo (2002).



- ALZAGA, Óscar (1978), *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro,
- ARIÑO, Gaspar (1981), «La empresa pública», en F. Garrido Falla, *El modelo económico en la constitución española*, Madrid, 2 vols.
- CABRERA, Mercedes y REY REGUILLO, Fernando (2002), *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea*, Madrid, Taurus.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (1978), *Comentarios al contenido económico-social del anteproyecto de Constitución*, Madrid (enero de 1978, Multicopiado).
- (1979), «La regulación del Derecho de libertad de empresa en el Proyecto de Constitución», en Círculo de Empresarios, *La empresa privada en la Constitución española*, Madrid (octubre de 1979).
- COMÍN COMÍN, Francisco (1991a), «Las Administraciones Públicas», en J. L. García Delgado (dir.), págs. 431-469.
- (1991b), «Reforma tributaria y política fiscal», en J. L. García Delgado, págs. 859-901.
- (1996), *Historia de la Hacienda pública*, 2 vols., Barcelona, Crítica.
- (2002), «La Hacienda pública entre 1940 y 1959», en F. Comín y M. Martorell (eds.), págs. 169-190.
- COMÍN, Francisco y MARTORELL, Miguel (eds.) (2002), *Historia de la Hacienda en el siglo XX*, monografía 2002 de *Hacienda Pública Española*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COSTAS COMESAÑA, Antón y SERRANO SANZ, José María (1993), «Problemas escogidos y olvidados de la política económica española», en A. Costas y J. M.<sup>a</sup> Serrano (eds.), *Diez ensayos sobre la economía española*, Madrid, EUDEMA, págs. 5-49.
- DE JUAN ASENJO, Óscar (1984), *La constitución económica española. Iniciativa económica pública «versus» iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- DÍAZ, Elías (1966), *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Edicusa.
- FUENTES QUINTANA, Enrique (1975), *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- (1981), «La crisis económica española», *Papeles de Economía Española*, núm. 1, págs. 84-136.
- (1991), «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en J. L. García Delgado (dir.), págs. 1-75.
- GAGO, Alberto (2000), «La fiscalidad del siglo XXI», *Hacienda Pública Española*, 155, págs. 71-88.
- GAGO, Alberto; Cantó, Olga; DEL RÍO, Coral y GRADÍN, Carlos (2002), «La política fiscal en España durante el período 1982-1996», en F. Comín y M. Martorell (eds.), págs. 253-288.
- GARCÍA COTARELO, Ramón (1978), «El régimen económico-social de la Constitución española», en AAVV, *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. 1, págs. 7-60.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (dir.) (1991), *España, economía*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1999), *España, economía: ante el siglo XXI*, Madrid, Espasa.
- GARCÍA DELGADO, José Luis y SERRANO SANZ, José María (1991), «Economía», en M. Tuñón (dir.), págs. 189-311.

- GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (coords.) (1998), *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- GONZÁLEZ CALVET, Josep (1998), «La política fiscal: expansión con escasos impactos redistributivos», en R. Gomà y J. Subirats (coords.), págs. 55-78.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel y MELGUIZO ESTESO, Ángel (1999), «Reforma tributaria y política fiscal», en J. L. García (dir.), págs. 579-612.
- JULIÀ, Santos (1991), «Sociedad y política», en M. Tuñón (dir.), págs. 29-186.
- (1997), *Los socialistas en la política española, 1892-1982*, Madrid, Taurus.
- LÓPEZ LÓPEZ, M.<sup>a</sup> Teresa y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso (1996), «Rasgos fundamentales del Sector público en la Unión Europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 68, págs. 44-62.
- MORODO, Raúl (1982), *Por una sociedad democrática y progresista*, Madrid, Turner.
- NAREDO, José Manuel (2001), *Por una oposición que se oponga*, Barcelona, Anagrama.
- PAN-MONTOJO, Juan (1996), «Una larga e inconclusa Transición: la reforma tributaria, 1977-1986», en J. Tusell y A. Soto (eds.), *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, págs. 264-304.
- (2002), «Política y gasto social en la Transición, 1975-1982», en F. Comín y M. Martorell (eds.), págs. 229-252.
- PECES-BARBA, Gregorio (1981), *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Valencia, Fernando Torres-Editor.
- PECES-BARBA, Gregorio y cols. (1978), *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Ediciones Taula de Canvi.
- RUIZ JIMÉNEZ, Joaquín (1980), «El papel del consenso en la construcción del actual Estado democrático», *Sistema*, 38-39, págs. 159-169.
- RODRÍGUEZ BRAUN, Carlos (2002), *El Círculo de Empresarios*, Madrid, Círculo de Empresarios.
- ROJO, Luis Ángel (2002), «La economía española en la Democracia (1976-2000)», en F. Comín, M. Hernández y E. Llopis (eds.), Barcelona, Crítica, págs. 397-436.
- SEGURA, Julio (1999), «Sector público: análisis económico y perspectiva general», en J. L. García Delgado (dir.), págs. 303-326.
- SOLÉ TURÀ, Jordi (1978), *Los comunistas y la Constitución*, Barcelona, Forma.
- SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard (1998), «La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores», en R. Gomà y J. Subirats (coords.), págs. 388-406.
- TAMAMES, Ramón (1985), *Introducción a la Constitución española*, Madrid, Alianza.
- TEZANOS, José Felix (1977), «Ante la necesaria apertura de un proceso constituyente en la España actual», *Sistema*, 17-18, 1977, págs. 3-10.
- TIERNO GALVÁN, Enrique y ROVIRA, Antoni (1985), «Prólogo», en *La España autonómica*, Barcelona, Bruguera, págs. 7-20.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel (dir.) (1991), *Historia de España*, tomo X\*\*, *Transición y democracia (1973-1985)*, Barcelona, Labor.
- VALLE, Victorio (1996), «La Hacienda pública de la democracia española», *Papeles de Economía Española*, núm. 68, págs. 2-26.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2002), «Economía y Hacienda Pública durante los años del desarrollismo, 1959-1975», en F. Comín y M. Martorell (eds.), págs. 121-227.

## RESUMEN

La Constitución de 1978 define al español como un Estado social y democrático de derecho. El objetivo de este artículo es explicar cómo se llega a esa configuración, qué exigencias conlleva para el sector público y cómo se realiza a través de los Presupuestos y por medio de las políticas públicas. Pretende mostrar cómo se han fundamentado en el momento constituyente y cómo han evolucionado, con posterioridad, las funciones económicas del Estado durante la Democracia.

## ABSTRACT

The Constitution of 1978 defines the Spanish as a social and democratic State of right. The aim of this paper is to explain how it comes near to this configuration, what requirements bears for the public sector and how it is realized across the Budgets and by means of the public policies. It tries to show how they have been based on the constituent moment and how they have evolved, with posteriority, the economic functions of the State during the Democracy.

Rafael Vallejo Pousada es profesor titular de Historia e Instituciones Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Vigo. Es autor de *A desamortización de Mendizábal na provincia de Pontevedra, 1837-1844* (Pontevedra, Diputación, 1994), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900* (Zaragoza, PUZ, 2001), así como de diversos artículos en las revistas *Agricultura y Sociedad*, *Historia Agraria*, *Historia Social*, *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada* y *Revista de Historia Económica*. Con Francisco Comín es coautor de *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda* (Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2002).