

AUSENCIAS Y PRESENCIAS DEL ESTADO (*)

LORENZO MARTIN-RETORTILLO

La reflexión sobre el Estado —su presencia, amplitud y dimensiones, poder de incidencia, funcionalidad—, en el actual espacio social, es el objeto de la aguda reflexión que nos brinda este breve y sugerente ensayo de Sabino Casseese, catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad «La Sapienza», de Roma, y uno de los más brillantes pensadores de la actual iuspublicística italiana. Reflexiones, en apretada síntesis —fruto, en parte, de tantas investigaciones y recapitulaciones anteriores del propio autor— acerca del Estado italiano del más rabioso presente, con los compromisos de nuestra época, también con las necesarias adaptaciones que las por ahora últimas exigencias reclaman, que se van a mover en torno a una preocupante tensión dialéctica: un Estado pesado pero poco eficaz, intervencionista en grado sumo, pero dominado siempre por los barones de la economía, omnipresente cuando no se necesita pero inhallable cuando se esperarí su respuesta y su presencia. He aquí algunos trazos de este «estado inencontrable», como dice el título, esa convivencia, como también se indica, entre «modernidad y atraso de las instituciones italianas»; un carácter dual, en tensión permanente, tan frustrante para pensadores y estudiosos pero, sobre todo, para los ciudadanos que lo tienen que soportar (o sufrir sus carencias, quedarse tantas veces con las manos vacías porque las instituciones no llegaron como debían). ¡Qué conjunto de espejismos y contradicciones! Intensamente sentida en los períodos claves, para unas u otras fuerzas, la atracción por la estela de dos de los grandes modelos de Estado, el de Francia y el del Reino Unido —éste en que, por cierto,

(*) A propósito del libro de SABINO CASSESE: *Lo stato introvabile (Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane)*, Saggine, Donzelli Editore, Roma, 1998, 91 págs.

como señala, apenas se utilizaba la expresión «Estado»—, queda siempre la solución italiana como algo inacabado e incompleto, una fórmula híbrida, insatisfactoria, que no es ni lo uno ni lo otro, ni obedece a una alternativa intentada, donde se dejan sentir con fuerza la idiosincrasia nacional, el lastre de no pocos componentes históricos y tantos otros factores. El contraste, puntea reiteradamente en torno a los dos modelos, con su simplicidad aparente, pero con sus fórmulas arraigadas, socialmente asimiladas, tan válidos y eficaces.

Se leen con sumo gusto las páginas, primorosamente editadas, además, compartiendo la preocupación, fruto de la insatisfacción acerca de algo que no está a la altura de las circunstancias, que está llamado en el mundo actual a desempeñar un importante papel, destacando sobre todo, insisto, ese aspecto omnipresente y aparatoso que luego no responde cuando debiera. Porque se parte, certeramente creo, de la obvia constatación de la descontada utilidad hoy del Estado, de la necesidad que tienen los ciudadanos de una cuidadosa defensa frente a muy cualificadas fuerzas organizadas, que sólo puede venir del Estado, un Estado operativo y a la altura de nuestros tiempos (y sigue valiendo también en estos trances el ejemplo de los dos modelos referidos). Con lo que uno se encuentra, en cambio, es con una impresionante «huída de Estado», o con la proliferación de fórmulas de «endeudamiento del Estado» —ambas son expresiones de Sabino Cassese—, en un generalizado proceso de debilitamiento, que a la larga se traduce en convertir en más débiles a los ciudadanos. Lo cual resulta especialmente sensible en un mundo como el actual, abierto y competitivo, donde tan graves resultan los «déficit de estatalidad». Pienso, por traer la reflexión al caso de España, en lo que representa ponerse a competir con quienes su Estado les ha facilitado, como resultado de muchos años de dedicación, un trabado sistema de infraestructuras —que nosotros, con grandes esfuerzos, estamos tratando de alcanzar—, o quienes parten de una respuesta satisfactoria en la educación, formación profesional y enseñanza a todos los niveles y especialidades (seducidos aquí, políticos y fuerzas sociales, en lo que a la Universidad respecta, por la fascinación de las cifras y de la masificación, sin importarles para nada exigencias y calidad: ¡grave pecado que se ha de pagar muy caro!); o, por ver las cosas desde otra vertiente, ¿quién se preocupa aquí de que todos los niños, de cualquier clase y condición, sin excepción, sean capaces de dominar sin falta dos, o al menos uno, idiomas comunitarios? No es ninguna utopía, hoy es exigencia ineludible (que, por supuesto, los países de nuestro entorno practican). Aquí, como en tantos terrenos aparecen devastadores los «déficit de Estado», porque esto es hoy sin duda Estado, por más que algunos no hablen de ello o no lo consideren.

Interesantes los criterios que utiliza Sabino Cassese para determinar los «niveles de estatalidad» (págs. 89 y sigs.). Propone tomar en consideración al

menos los seis siguientes: la tradición y el anclaje histórico del Estado, su papel en relación con los ciudadanos, la distribución del poder de establecer el derecho, la relación del Estado con la sociedad y la economía, la atribución de privilegios a la Administración Pública y la habilidad de ésta para utilizarlos, así como el peso de las periferias respecto al centro. Notable variedad de criterios frente a las tentaciones de simplismo, que da cabida así a muy diversos elementos y registros y permite hacerse sensible a tantas perspectivas y funciones.

Una larga evolución histórica condujo —por ejemplo, en los dos modelos antes aludidos, pero en muchos otros también— a la «doma» del Estado y su puesta a disposición del ciudadano, una vez erradicadas las potencias del absolutismo que habían contribuido a dar la nota en los primeros tiempos. El Estado va a ser así el garante a quien se puede encomendar la tutela de los intereses generales y la búsqueda y defensa de los equilibrios. Presencia y virtualidad del Estado que ha requerido de una notable disciplina, de un moldeado impecable de sus órganos y servicios y que reclama inexcusablemente de modo permanente, como me gusta recordar, la presencia del «principio confianza-desconfianza».

Hoy se hacen ostensibles organizadísimas fuerzas —cada tiempo, cada época, han tenido las suyas— que avanzan en el desarrollo de sus estrategias sin importarles el respeto de los ciudadanos y sus valores, pero a los que necesitan para poder existir ellas mismas. El Estado, según el grado de presencia efectiva, de disciplina o de legitimidad, puede domeñar y encauzar el embate de tales fuerzas o, aunque sólo sea neutralizarlo, lo mismo que podría ser controlado y utilizado por ellas.

Se entiende así la preocupación de Sabino Cassese por el «grado de estatalidad» de la actual fórmula italiana. Visión que, obviamente, en nada añora una presencia excluyente y totalitaria del Estado sino que, por el contrario, cuenta con una amplia distribución de juego, con el consiguiente embridamiento del Estado nada despreciable, pero eso sí, activo y eficiente allí donde le corresponda en el reparto de papeles.

* * *

Cada ejemplo es diferente y hay que esforzarse por estudiar las fuerzas que han operado en cada supuesto, las virtualidades y posibilidades de cada uno, lo coyuntural o accesorio y lo arraigado, cuya modificación ha de hacer redoblar las energías. No se me ocurriría por eso proyectar sobre España las conclusiones que se obtienen para Italia. Pero sí que vale el método, la ocasión, el empeño.

Tan ayunos de debate intelectual hoy en España, para mi la lectura de este libro ha resultado un auténtico aldabonazo; tan escaso lugar para la discusión y para el diálogo, mucho ruido para aspectos menores y secundarios —no digamos si aparece la capa de sensacionalismo o morbosidad—, tan acostumbrados a que los grandes temas se despachen de un plumazo, sin parar mientes en efectos, consecuencias, alternativas; cualquiera de los iluminados de nuestro ruedo ibérico —émulos infatigables de los arbitristas de antaño—, o de los innumerables reyes de taifas de nuestro fragmentado cantonalismo social, impone sin aspavientos —y sin que nadie diga ni mu— su «solución salvadora».

La experiencia cotidiana evidencia la pujanza y la fuerza a la hora de la defensa de los intereses pormenorizados, parciales y sectoriales. Frente a anteriores períodos de sequía o estiaje, da gusto constatar con que amplitud se practica hoy en España la libertad de expresión, a todos los niveles y escalones. Quien tiene que decir, dice; quien tiene que reivindicar, reivindica, y a quien le pide el cuerpo escupir, escupe, aunque, por cierto, no siempre en la escupidera (producto que no sé si existe todavía, más allá de los anticuarios y del Diccionario de la Real Academia). No pecará el español actual de reprimido, con lo cual se logra una importante contribución a la salud mental y social. Aunque también es cierto, y conviene hacer un esfuerzo para advertirlo, que lo normal sea el canon de los intereses inmediatos, muy concretos y particulares, de los individuos o grupos que toman la palabra (lo que, en una visión de conjunto reclama, por de pronto, considerar que hay no pocos remisos a hablar o cuya voz no tiene fuerza, y no por ello menos dignos de atención y respeto). Raro es que se mire más allá del interés individual, o del grupo concreto, raro que el que alardea en primavera proyecte para el otoño, o que el que está a este lado del puerto o del río considere que otros habrá más allá de la demarcación geográfica.

¿Quantum del Estado, hacia donde queremos que vaya, qué hay que procurar al respecto o, por el contrario, qué habrá que tratar de evitar? Son preguntas en absoluto ociosas. Más, si se considera que en el horizonte de la indagación debe estar siempre presente el servicio al ciudadano. Diría, incluso, que no es tanto el debate del quantum, aspecto que hoy preocupa y suele interesar, sino los modos y criterios de estatalidad, su forma de ser y de estar en el espacio social, cómo se purifica, cómo se libera de adherencias inoportunas, qué hace para mantener el ritmo, para adaptarse al espacio que hoy le corresponde ocupar, qué medidas adopta, en suma, para poder ser el árbitro de neutralidad que hoy se espera de él, para tener toda la fuerza requerida, pero no más que la que se precise. Es, sin duda, una operación apasionante la de la respuesta que da cada generación para afianzar este garante del interés general para desvelar las disfunciones o erradicar los reductos de parcialidades y sectarismos. Que tam-

bién hay quien planta su caballo de Troya confiando en sorprender descuidadamente a los demás.

Lo que debe servir para el interés general, lo que debe apostar por visiones globales y de conjunto, ¿qué hace para garantizar dichas calidades? ¿Cuáles son las fórmulas mágicas y los remedios, cuáles los instrumentos? ¿De qué servidores se servirá el Estado? ¿Qué saberes, qué virtudes cívicas importa asegurar? ¿Qué comportamientos habrá que propiciar; qué otros, en cambio, habrá que erradicar con la formación, con el estilo, con la disciplina, con las modalidades asumidas de supervisión?

Por ejemplo, en la España reciente, hemos asistido impasibles a un impresionante proceso de abordaje del Estado desde fórmulas, modalidades e intereses sectoriales y partidarios. Un tema al que soy muy sensible es el de la calidad de la función pública con su ausplicable profesionalidad, cuidando a la par de que se garanticen los criterios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. La fórmula es decisiva desde el canon de la estatalidad pero resulta no menos relevante desde la perspectiva social: los hipotéticamente interesados saben que hay una llamada, desde el rigor y la competencia, pero también desde la superación de criterios de casta, clase, familia, bandería u opinión. Pues bien sabido es el empeño de partidos y organizaciones políticas, no menos que los de ámbito nacional, los de ámbito regional o local, por aposentar a sus partidarios y fieles en el núcleo de la organización estatal, y no de forma coyuntural sino, a través de variados procedimientos, de todos bien conocidos, revisitiéndoles del hábito funcionarial, con el inherente compromiso de por vida. No pocos dieron el salto desde los cargos representativos y de elección, pero la consolidación puede advenir de muchas maneras, ya a través de las mil variedades de concurso —y cualquiera puede conocer no pocos que se convocan con retrato robot incorporado—, a veces el salto adviene desde la contratación laboral, o porque lo diga una ley, ya de forma paladina, ya a través del juego de alguna disposición perdida o, mejor dicho, camuflada, por entre las extremidades de la norma. Hemos redescubierto, jubilosos el «*spoil system*», como me gusta recordar, aunque, eso sí, sin viaje de vuelta, el que entra por la puerta de la provisionalidad, en tantos casos, ya nunca abandonará el aposento. El proceso de penetración ha sido intensísimo, incesante, de unos y otros, y salvo los disgustos personales y unos cuantos recursos y reclamaciones, bien poca reacción ha suscitado. Porque además, estas modalidades de abordaje adquieren un considerable peso específico que hace que difícilmente se regenerarán por sí mismas. Aparte de que ni siquiera se han guardado las formas con la búsqueda de acuerdos amplios a modo, por ejemplo, de «leyes de punto final», es decir, intentos de cierre y superación de las fórmulas espurias, un pretender acabar de una vez por todas con modalidades injustificables que, aparte de otra cosa, re-

presentan una flagrante violación cotidiana de la Constitución. También en este sector haría falta un pacto de Estado, para que las diversas fuerzas y sectores optaran por garantizar la legalidad constitucional e introducir en la sociedad un notable elemento de regeneración. ¿Habrán quienes se atrevan a emprender tamaño paso de alcance histórico? Mientras tanto, cada uno piensa en su tajada concreta, en la pitanza cotidiana, en el aseguramiento de opciones y promesas para premio de fieles, partidarios... y sus familiares. Sin aludir ahora a los aspectos de la justicia de la fórmula, así como al problema de la formación y dotes personales de los beneficiarios, que no es manco, la pregunta que al observador le golpea incesantemente es la siguiente: ¿Abordar lo general, lo objetivo, la neutralidad y el equilibrio —para eso está hoy el Estado, decíamos— desde un origen partidista y sectorial? ¿Desde una lealtad cantonal?, y conste que no me refiero sólo a lo territorial.

Con una particularidad, además, al alcance de cualquiera: el cómo sea la respuesta que se dé hoy al Estado —al Estado español, por ejemplo, en concreto— predeterminará de forma directa el ambiente y el clima para que se hagan efectivas las opciones y virtualidades de los ciudadanos, de cualquier ciudadano, ya sea del norte o del sur, del este o del oeste, ya del centro o de las proximidades a nuestros tres mares, ya de tierra firme o de las islas. A todos les va en juego, a todos nos va, el hacer o no hacer, el hacer mejor o el hacer peor del Estado. Y quien dice ciudadano está pensando también, sin duda, en todas las formas que éstos tienen de organizarse o de desarrollar su personalidad. Por ejemplo, las empresas. Para nadie es un secreto que la situación de éstas —el campo genérico en que se mueven, más allá luego de las responsabilidades personales— dependerá en buena medida de una disciplina monetaria y financiera, de unos usos contables, de unas oportunidades de relación y contacto, de la apertura de mercados y de un empujón económico, por exponer sólo algunos factores, responsabilidad directa del Estado —sobre cuya ciudadanía, en conjunto, repercuten las eventuales medidas de austeridad—. El que las empresas que actúan en España —todas, de cualquiera de los territorios aludidos—, participen de la situación ventajosa que, por ejemplo, el euro está llamado a representar, es una realidad porque el Estado español ha apostado decididamente por ello, imponiendo a todos los sacrificios necesarios y negociando las condiciones oportunas. Negociación que no será preciso recalcarlo, si en el ejemplo se ha referido a la moneda única, afecta o ha de afectar a muchas otras partidas o sectores, la que se presente en cada momento: será la pesca o el olivar, los plátanos o los lácteos, las acerías o el carbón, los fresones o las hortalizas, las redes de comunicación o las infraestructuras para el medio ambiente, y una interminable lista, cuya preparación hay que cuidar con todos los afanes, cuyo logro puede realizarse de mil maneras —positivas o funestas, pasables o acep-

tables, y toda la gama de posibilidades nunca predeterminada— y cuya vigilancia y supervisión forma luego parte del sistema.

Todo ello —escalón de los ciudadanos individuales, repito, pero también, escalón de su actividad organizada— será de una manera o de otra según el Estado que se tenga y según sus reflejos de funcionamiento. Cerrar los ojos ante esta constatación elemental, es negarse a aceptar la realidad, ponerse anteojeras o jugar el juego de la gallina ciega. Aunque ya sabemos que hay muchos españoles —del norte o del sur, del este o del oeste, del centro o de las costas o de las islas— que practican con gusto tan inútiles —aunque, a veces, rentables a corto plazo— aficiones. Un nuevo motivo este librito (1) para animar a pensar (¿o, «lejos de nosotros la funesta manía de pensar», como soñaban un tiempo los ilustres universitarios de Cervera?).

Madrid, 10 de abril de 1998, día de viernes santo.

(1) El ensayo se desarrolla en torno a 12 apartados que llevan los siguientes títulos: El problema: un Estado omnipotente e inhallable; la tradición «étatiste» y el modelo de las «stateless societies»; el Estado paternal; el derecho es la ley y el legislador es omnipotente; la mano pública sobre la sociedad; los privilegios de la Administración; el centro invade las periferias; la debilidad del Estado: el retraso en la formación de la nación y la fragilidad de sus estructuras; un lugar secundario para el ciudadano; Gobiernos transeúntes; el Estado capturado por la economía; una Administración «porosa»; la notable debilidad; desniveles de estatalidad.

