

DERECHO CONSTITUCIONAL



LÍMITES DEL ESTADO

UN ENSAYO SOBRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

JUAN MIGUEL DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Administrativo

Prólogo:

Jesús Banegas

Presidente Foro Sociedad Civil

REUS
EDITORIAL

ARIÑO Y VILLAR
Abogados

F FORO
DE LA
SOCIEDAD
CIVIL

 **Asier**
Asociación Iberoamericana
de Estudios de Regulación

COLECCIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TÍTULOS PUBLICADOS

- La legitimación en los procesos constitucionales**, *Ignacio Torres Muro* (2007).
- Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional**, *Ángel J. Sánchez Navarro* (2007).
- Protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en los Estados miembros**, *María Díaz Crego* (2009).
- El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional**, *Mario Hernández Ramos* (2009).
- La interpretación de los derechos fundamentales según los tratados internacionales sobre derechos humanos. Un estudio de la jurisprudencia en España y Costa Rica**, *Carolina León Bastos* (2010).
- El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración**, *Jaime Rodríguez-Arana* (2012).
- División de competencias y forma territorial del Estado**, *Javier Ruipérez* (2012).
- La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea**, *Manuel Fondevila* (2014).
- El Estado constitucional español**, *Alberto Pérez Calvo* (1ª edición, 2009; 2ª edición, 2014).
- Jurisdicción de la Libertad en Europa e Iberoamérica**, *Raúl Canosa Usera y Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Coord.)* (2014).
- La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional**, *Pablo Lucas Murillo de la Cueva* (2018).
- Límites del Estado. Un ensayo sobre lo público y lo privado**, *Juan Miguel de la Cuétara Martínez* (2019).

COLECCIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: RAÚL CANOSA USERA

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

LÍMITES DEL ESTADO

Un ensayo sobre lo público y lo privado

Juan Miguel de la Cuétara Martínez

Catedrático de Derecho Administrativo

Prólogo:

Jesús Banegas

Presidente Foro Sociedad Civil

REUS
EDITORIAL

ARIÑO Y VILLAR
Abogados

F FORO
DE LA
SOCIEDAD
CIVIL

 **Asier**
Asociación Iberoamericana
de Estudios de Regulación

Madrid, 2019

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2019)
ISBN: 978-84-290-2109-7
Depósito Legal: M 2283-2019
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

A mis hijos, Isabel y Miguel

Agradezco a los compañeros y amigos del Despacho Ariño y Villar Abogados su comprensión por mi dedicación a los límites del Estado desde hace años. A la veterana y siempre renovada Editorial Reus le expreso mi mayor aprecio por haberme abierto sus puertas para esta publicación. A cuantas personas molesté con cuestiones relativas a este libro, que han sido muchas, agradezco la amabilidad con que me atendieron, especialmente Jesús Banegas, Carlos Rogel, Francisco Villar Rojas, Francisco Hernández y Carlos Molina del Pozo. A Gaspar Ariño, le testimonio una vez más mi afecto y reconocimiento por su constante apoyo. Y a mi querida esposa, la admiración por la paciencia con que aceptó mi encierro en la biblioteca durante los últimos meses.

PRÓLOGO

El libro que tiene en sus manos el lector viene a ocupar un espacio de análisis extrañamente vacío: el singular hecho histórico de un Estado mastodónico en presencia de una sociedad civil en retroceso. Y lo hace desde una perspectiva investigadora impecable y del que nadie se había ocupado hasta ahora; al menos con la franqueza, extensión y rigor de esta obra.

Su autor, al cabo de medio siglo de carrera profesional en torno a las instituciones del Estado, pareciera —visto *a posteriori*— haber estado destinado a realizar este ensayo, para el que está dotado de sobrados y muy trabajados dones. Algo que queda de manifiesto a través de un exhaustivo tratamiento de todos los temas en cuestión y la suma de citas y referencias de otras investigaciones académicas que completan el panorama del espacio de la investigación.

No se anda el autor con circunloquios al tratar los temas, los afronta sin excepciones y los llama por sus nombres: los 18.921 organismos públicos que contabiliza han terminado por apesebrar la población en presencia de una declinante sociedad civil. Frente al Estado descentralizado del que hablan los políticos, el autor lo denomina con justeza semántica: policéntrico. En vez de redistribuir y optimizar el uso de los recursos públicos los hemos multiplicado sin fin.

Después del largo y muy fructífero recorrido profesional del autor junto al colega y amigo Gaspar Ariño, son naturalmente numerosas pero siempre oportunas las citas del maestro; por ejemplo cuando afirma que «los partidos invaden y ocupan el Estado en su totalidad» o trae a colación el desastre de la politización previa a la quiebra de las cajas de ahorros.

Las referencias y citas ilustradas sobre el tema del libro hacen de este una especie de suma enciclopédica en la que nada falta: desde el moderno concepto de las «élites extractivas» debido a Acemoglu & Robinson a la «curva de Rahm» que relaciona el tamaño del Estado con su eficiencia, pasando por Baumol un gran y muy reconocido economista autor de una sombría tesis: mientras que en las actividades típicamente privadas es posible —y así sucede— mejorar constantemente la productividad, en los servicios públicos —sanidad, educación, etc.— en mucho más difícil conseguirlo por su propia naturaleza.

Es muy de agradecer que en el libro se reivindicquen los derechos de las nuevas generaciones, negados por las actuales al endeudarlas sin haberles —es imposible, claro— pedido permiso. Hasta donde tengo leído sobre la materia, es la primera vez que un alegato tan lleno de sentido cobra vida en un libro para vergüenza de los gobiernos de los últimos años —sobre todo Zapatero, con ayuda de Rajoy— que abusaron de la imposible confianza de quienes ni podían votar o ni siquiera han nacido.

Un jurista como el autor no podía dejar pasar el menosprecio de las nuevas generaciones de abogados por el Código Civil, un pilar fundamental de la civilización occidental y del resto del mundo civilizado, advirtiéndolas del peligro que implica el desprestigio de instituciones cruciales para explicar el éxito de las naciones más prósperas.

En este ámbito institucional apela de nuevo el autor a Gaspar Ariño cuando en sus «Reflexiones en voz baja sobre la Corona» señala como un caso de éxito su consolidación junto con la democracia en la España de nuestros días.

La rebelión secesionista catalana también recibe el oportuno y sobre todo muy claro dictamen del jurista Cuétara, que se suma a las valoraciones que han hecho hasta ahora las instancias judiciales.

La vasta reflexión del libro sobre los problemas resultantes de la extralimitación del papel del Estado debería ser un punto de partida para su reforma, al estilo de la que llevó a cabo Suecia después de haber cometido los mismos pecados que España, tal y como señala el autor. Suecia había liderado el crecimiento económico mundial en el periodo 1870-1950 alcanzando el 4º lugar en renta per cápita, gracias a un Estado muy limitado. En el periodo 1965-1995 la renta per cápita sueca perdió posiciones, pasando de la cabeza a la cola de los países ricos, mientras se ensanchaban los límites del Estado cuya carga tributaria pasó del 25 a más del 55% del PIB. La economía entró en crisis de crecimiento, empleo, inflación, devaluación de la moneda, etc. La reforma sueca ha contraído severamente los límites del Estado disminuyendo la presión fiscal y el endeudamiento público mientras privatizaba —con gran éxito— la sanidad y la educación, amén de racionalizar el sistema de pensiones que no reparte lo que no ingresa. Las nuevas generaciones suecas se han visto libres, a diferencia de las españolas, de endeudamientos pasados que tan bien se denuncian en este libro.

Desde la sociedad civil, cuya amplitud y vitalidad declinan conforme se amplían los límites el Estado, debemos estar agradecidos y rendir homenaje a quien tanto hace en este libro para defenderla a capa y espada dialéctica.

Jesús Banegas
Presidente
FORO SOCIEDAD CIVIL

PRESENTACIÓN

CINCO DÉCADAS DE CAMBIOS

¿Qué me lleva a reflexionar sobre los límites del Estado? Básicamente, todo lo que he ido viendo a mi alrededor durante medio siglo. Sí, he dicho bien, medio siglo; en 1968 se despertó mi curiosidad por el funcionamiento de la sociedad, que cincuenta años después, todavía conservo. Es más, los acontecimientos de las dos últimas décadas la han avivado, al indicar que el fascinante Estado del siglo XX parece estar superando sus límites en el XXI.

El Estado del siglo XX ha sido fascinante tanto por sus triunfos como por sus fracasos, por sus aciertos como por sus errores, pero especialmente por sus transformaciones. Al comenzar el siglo, los imperios (el británico, el austrohúngaro, el turco, el chino, el japonés) todavía se erigían como organizaciones capaces de dominar el globo; al terminar, habían desaparecido. En ese tiempo, los Estados, agrupados, primero en la **Sociedad de Naciones**, y luego en la **ONU**, superaron los grandes conflictos bélicos de su siglo, culminaron la descolonización y alumbraron el desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta. Estaban en buena forma.

No obstante, con el cambio de la centuria una cierta desazón empezó a extenderse por el mundo. Los Estados parecían inadaptados a los nuevos tiempos. Primero fue la indefensión de los Estados occidentales ante fanatismos tipo **Al Qaeda**; después, su insuficiente respuesta frente a un sistema financiero convertido en «riesgo sistémico»; más tarde, su falta de reacción ante millones de desplazados y refugiados de fuera de sus fronteras; finalmente, la pérdida de liderazgo de los políticos y su no regeneración democrática, fenómeno especialmente sensible en el sur de Europa.

La observación directa de cinco décadas de transformaciones (1968-2018) acredita que el cambio es constante y acelerado. Nada debe extrañarnos que sea así. Las capacidades, anhelos y temores con los que el mundo salió de la Segunda Guerra Mundial exigían cambios. La generación de la postguerra tenía que vivir de otro modo, y el mundo entero se puso a ello. Inicialmente, la mayoría de los cambios fueron a mejor. Se proclamaron nuevos derechos humanos, mejoró la economía, los jóvenes se explayaron, se lanzó el Estado del Bienestar, se derribó el muro de Berlín, se disolvió la URSS y... se acabó el siglo XX con una grata sensación de que, después de todo, al menos a los occidentales no nos iba tan mal.

Los cambios nos fascinaban. Occidente lideraba el desarrollo del cine, de la televisión, de los supermercados, de la telefonía móvil, de Internet... Las nuevas tecnologías creaban nuevos héroes, los jóvenes se hacían emprendedores, sus proyectos alcanzaban las estrellas, y, aunque había agoreros que hablaban de un mundo con recursos finitos, sus voces no sonaban muy alto. En España, mientras tanto, nos fuimos abriendo al mundo occidental, hicimos una transición a la democracia ejemplar, e incluso nos atrevimos a lanzar la arriesgada apuesta del Estado de las Autonomías. Todo parecía estar en el buen camino.

De repente, las cosas empezaron a ir a peor. El 11 de septiembre de 2001, el atentado de las Torres Gemelas descubrió las fragilidades del Estado más poderoso del mundo. La crisis de las empresas «*punto.com*» demostró que ese mismo Estado no garantizaba el desarrollo tecnológico. Quedó claro que cualquier Gobierno, por poderoso que sea, puede equivocarse. Estas percepciones, impensables años atrás, nos hicieron dirigir la mirada al desempeño de nuestras organizaciones políticas. Y lo que vimos no nos gustó.

En los tres últimos lustros las cosas no han ido bien para los Estados. En muchos de ellos la democracia representativa está perdiendo terreno; los derechos humanos tiemblan con cada atentado, con cada oleada de refugiados, con cada brote de racismo o xenofobia; y la desilusión provocada en todas partes por la clase política se va generalizando. El Estado parece no poder responder a los nuevos desafíos.

A nivel local, tampoco van bien las cosas. En España, los dos mandatos de **José María Aznar** (1996-2004) nos hicieron creer que España iba bien, aunque sin convencernos del todo. Entonces apareció la crisis; comenzó a gestarse la explosión secesionista en Cataluña; los partidos democráticos se dedicaron a bloquearse mutuamente, y, ni que decirlo tiene, nuestra particular burbuja del ladrillo impulsó a los «*antisistema*»,

anticasta» y demás «*indignados*» hacia el radicalismo. Todo ello, en un entorno de desencanto generalizado hacia las instituciones públicas.

Las transformaciones del Estado en que vivimos son profundas, constantes e inevitables. Lo sabemos, es algo que no se discute. Los cambios recientes muestran un empeoramiento institucional muy preocupante. Tenemos corrupción, dirigentes ineptos, mal uso de los recursos públicos, deficientes textos legales, nos agotamos en infinidad de conflictos mal resueltos... El panorama es desalentador. ¡Cómo estamos empeorando!

De todas maneras, nuestro Estado de Derecho es una construcción demasiado joven como para darla por desahuciada. Los Estados fallidos dan cuenta de su permanente necesidad. Los actuales «*antisistema*», al igual que los «*ácratas*» y «*anarquistas*» que les precedieron, carecen de alternativas viables. No está el mundo de hoy como para vivir en falansterios o en comunas, o para confiar todos nuestros intercambios a mercadillos de barrio. De verdad, seguimos necesitando al Estado. Por eso es preciso que funcione bien.

Si no hacemos nada, nuestro aparato estatal será cada vez más disfuncional y generará continuos problemas. Insisto en que el Estado Moderno es una construcción demasiado reciente para que ya haya perdido su vigencia. Muchos de los derechos humanos que están todavía en formación no podrán nacer sin Estados democráticos que los promuevan y organizaciones de Estados que los formalicen. Las modernas sociedades complejas necesitan al Estado y sus instituciones para sobrevivir y desplegar sus potencialidades, que son muchas. La «*Globalización*» las desafía, pero no las elimina.

Por todo lo anterior y en su defensa, quisiera plantear la hipótesis de que el Estado occidental actual, simplemente, ha engordado en exceso y le basta con una cura de adelgazamiento para recuperar su buena forma. Ya sé que adelgazar no es fácil; pero, conociendo la causa y la cura, podemos recobrar nuestra fe en el Estado e iniciar su recuperación, lo que ya sería suficiente. Basta ver los resultados de la disolución de uno de ellos (la antigua Yugoslavia) o la realidad de los Estados fallidos (las actuales Siria, Libia o Somalia) para aceptar que merece la pena intentarlo.

UN MODESTO ENSAYO

A la vista de la situación actual de los Estados occidentales, resulta fácil trazar un bosquejo de sus disfunciones —es lo que acabo de hacer— y concluir que algo no marcha bien. El testamento intelectual del profesor e historiador británico **Tony Judt** lleva precisamente este título, «*Algo va mal*», (Taurus, 2011), y es una gran verdad. Pero saber esto no basta; hay

que dar razón de cómo hemos llegado hasta aquí y enderezar las cosas. A tal fin, he optado por la redacción de un breve ensayo con el que compartir varias ideas maduradas durante décadas. Algunos datos personales ayudarán a explicar esta opción.

Corría el año 1968, tiempo de revuelta estudiantil. Debajo de los adoquines estaba la playa y para ser realista había que pedir lo imposible. En una residencia universitaria del noroeste de España, un delegado de curso de la licenciatura de Derecho, celebraba su vigésimo cumpleaños. Con tal motivo, varios compañeros le regalaron un libro. Ese delegado era yo, y ese libro era «*El Desafío Americano*» de **Jean-Jacques Servan-Schreiber**. Nada tiene de extraño que en aquel tiempo los estudiantes se regalasen libros; pero, un estudio económico como ése resultaba un tanto particular (yo lo había pedido). Esta anécdota expresa mi curiosidad de entonces por los temas aquí abordados.

Los años sesenta no fueron sólo los de la *Revolución del 68*; fueron también los de la Planificación del Desarrollo en Francia y España y los de gestación de la «*Crisis del Petróleo*» del 73. Había mucho que observar. Mi opción por un puesto de profesor ayudante de Derecho Administrativo al licenciarme me ayudó a hacerlo. Tenía que entender el Estado para poder explicarlo. Después viví las preautonomías en Galicia, mientras empezaba a redactar «*La Actividad de la Administración*» y «*Las Potestades Administrativas*». En 1979 me trasladé a las Islas Afortunadas, donde atendí a otras Administraciones y nuevos problemas.

La observación de un Estado en pleno proceso de cambio, como lo era el español de entonces, se convirtió en un hábito plenamente integrado en mi vida académica. Este hábito me acompañó cuando, en el cambio de siglo, pasé a ejercer de abogado y consultor en Madrid. En este nuevo campo tuve que estudiar el inestable equilibrio entre el poder político y el económico, viajar, conocer otras culturas... e ir sacando conclusiones. Conclusiones de lo observado y de la experiencia acumulada. Mis últimas monografías, «*El Desafío Audiovisual*» (2010) y «*Fundamentos de Derecho Público*» (2011) dan cuenta de ello. Ambas anticipaban en cierto modo un ensayo como éste.

Al propio tiempo, mi colaboración de muchos años con mi compañero, amigo y maestro **Gaspar Ariño Ortiz** ha aportado el impulso decisivo para la redacción de estas páginas. De hecho, la prelección que escribimos conjuntamente hace veinte años en **Ariño y otros** «*Principios de Derecho Público económico*» (FER-Comares, Granada 1999, 861 pgs) asentó su idea matriz, consistente en que *la sociedad actual necesita fortalecerse, estructurarse y recuperar su propia vida al margen del Estado*.

Algunas lecturas recientes me animaron también a emprender la tarea. Citaré tan solo dos. Una de ellas fue la de **Chevalier** «*El Estado Posmoderno*» (2011) y otra la de **E. Omstron** «*Comprender la diversidad institucional*» (2013). El primero me transmitió su preocupación por el Estado contemporáneo; la segunda hizo que me plantease seriamente el estudio de las instituciones sociales, más allá de sus puros componentes jurídicos. Y, ¡cómo no! la edad me hizo notar que si no la emprendía ahora, ya no lo haría nunca.

IDEAS CARDINALES

Las dos primeras ideas cardinales del ensayo son, por supuesto, las que presiden respectivamente su primera y segunda partes. La una, dedicada a mostrar que «*algo va mal en nuestra vida pública*» y, la otra, a buscar un modo práctico de lograr «*la necesaria contención del Estado*», se complementan mutuamente.

Como factor común de ambas partes debe señalarse la existencia de fuerzas destructivas que están ocupando y deteriorando el aparato estatal. El auge de las burocracias, la fragmentación del poder o la surgencia de élites extractivas son las más evidentes. Están manejadas por una red compuesta de políticos oportunistas y burócratas egoístas que se extiende por nuestras instituciones, alimentándose de la creciente adiposidad del Estado.

El *apesebramiento de la población* y el *declive de la Sociedad Civil* son su consecuencia. La solución consiste en adelgazar el Estado, para lo que es esencial un correcto deslinde de los espacios público y privado. *Necesitamos reducir el Estado para optimizar su funcionamiento*. Herramientas como la evaluación de la trascendencia social de acciones y proyectos, junto con la actuación de observatorios independientes, están disponibles a tal fin.

La tercera parte muestra las barreras de contención del Estado que hay que erigir de inmediato. Son: *a) respetar el espacio propio de la Sociedad Civil; b) preservar los derechos de las generaciones futuras; y c) afirmar las instituciones públicas como algo en que podemos creer, necesitamos confiar y debemos defender*. Las tres son necesarias, viables y se refuerzan mutuamente.

De todo ello da cuenta el texto aquí presentado, que finaliza con dos casos de estudio, dedicados respectivamente a una institución degradada por sus ocupantes y a otra que se ha afianzado con éxito en unas circunstancias difíciles. A lo largo del texto se acompañan numerosas referencias a otros casos particulares, que pueden localizarse fácilmente en el índice temático.

EN UNA FRASE

Permítanme concluir estas líneas con la siguiente reflexión:

Necesitamos un Estado equilibrado y bien dimensionado. Sabemos lo que es y conocemos su valor. Españoles y europeos estamos permitiendo su deterioro. Nuestros Estados contemporáneos han engordado y necesitan una cura de adelgazamiento. Precisamos revertir su hipertrofia. Políticos codiciosos y burócratas interesados medran en ella. Debemos frenarlos. La clave estriba en distinguir bien lo público y lo privado y dar a cada uno lo suyo. Bastaría con simplificar la Administración, pensar en las generaciones futuras y respetar más las instituciones; iniciando cualquiera de estas tres acciones, las otras se activarán espontáneamente. ¿Cuándo empezamos?

Al juicio del lector lo someto, en Madrid, a 10 de diciembre de 2018.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN. CINCO DÉCADAS DE CAMBIOS	11
PRIMERA PARTE. ALGO VA MAL EN NUESTRA VIDA PÚBLICA	17
1. LA ENDÉMICA EXPANSIÓN DEL APARATO DEL ESTADO	17
1.1. Una burocracia desmedida	17
1.1.1. El papeleo como experiencia común. Organismos para todo y para todos	17
1.1.2. La burocracia como degradación de la función pública	20
1.1.3. La falacia de la objetividad administrativa	22
1.2. Una política descontrolada	24
1.2.1. Burócratas y malos políticos: una confluencia natural	24
1.2.2. Cada vez hay más Administraciones. Todas son invadidas	26
1.2.3. Mala gestión por doquier: la semilla de la destrucción (Stiglitz)	29
1.3. Nada puede pararlo	34
1.3.1. Si la economía va bien, los políticos tienen más medios y el Estado engorda	34
1.3.2. Si la economía va mal, las Administraciones se endeudan y el Estado engorda	37
1.3.3. ¿Se avecina una revolución? (Micklethwait-Wooldridge)	40
2. LA OCUPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES	42
2.1. Estado adiposo y población empobrecida por la Gran Recesión de 2007	42
2.1.1. Políticos dadivosos y votantes necesitados en tiempos de escasez	42
2.1.2. Oportunismo, nacionalismo y populismo por todas partes	44

2.1.3. Corrupción, indignación, desencanto y... subsidios.....	46
2.2. Una maquinaria pública inflada, dividida y repartida.....	49
2.2.1. Dirigentes oportunistas a todos los niveles. La ética no cuenta (González Pérez)	49
2.2.2. Los nacionalismos multiplican las instituciones.....	51
2.2.3. Los populismos rompen el sistema.....	53
2.3. Recuperemos la racionalidad.....	56
2.3.1. La lógica exige menos pero mejor Estado (Garicano).....	56
2.3.2. La envoltura emocional del «Estado Benefactor» lo impide.....	59
2.3.3. De vuelta a la razón crítica (Marina; Albi).....	61
CONCLUSIONES (I)	64
SEGUNDA PARTE. LA NECESARIA CONTENCIÓN DEL ESTADO	65
3. EL PROBLEMA: DEPENDENCIA Y APESEBRAMIENTO DE LOS CIUDADANOS	65
3.1. Desgobierno, demagogia y dependencia del Estado	65
3.1.1. El desgobierno: la mala administración institucionalizada (Nieto)	65
3.1.2. Demagogia y populismo: ¿son inevitables? (Ariño). Señales de alarma.....	67
3.1.3. Políticas de reparto y ciudadanos apesebrados, fracaso ase- gurado.....	69
3.2. La partitocracia favorece el clientelismo y la dependencia	71
3.2.1. Los liberales no ganan votaciones (Schwartz)	71
3.2.2. La partitocracia se atiene a la «Ley de Hierro de la Oligar- quía» (Michels).....	73
3.2.3. La tecnoestructura converge con la partitocracia (Gal- braith).....	74
3.3. Los dirigentes políticos actúan como élites extractivas	75
3.3.1. Qué son la «élites extractivas» (Acemoglu y Robinson) ..	75
3.3.2. Los políticos no pueden dejar de comportarse como tales.	77
3.3.3. Élites extractivas, burocracia y malos políticos: acumula- ción y masa crítica	79
3.4. La Sociedad Civil se deja llevar. Pero puede reaccionar	80
3.4.1. Una sociedad maleable (Pérez Díaz). El Estado Benefactor aturde.....	80
3.4.2. Nuestra sociedad no aprecia a los emprendedores, aunque debería (Banegas)	83
3.4.3. Un rayo de esperanza: la «Ley de Igual Libertad» (Spencer)	85
4. LA SOLUCIÓN: UN BUEN DESLINDE «PÚBLICO-PRIVADO»....	88
4.1. Hacia un espacio público bien delimitado y estable	88

4.1.1. Necesitamos el Estado. El engaño de su fusión con la Sociedad	88
4.1.2. Revisión de sus tareas. Lecciones de la experiencia	90
4.1.3. La reconducción del Estado a sus límites naturales	94
4.2. Diversidad social y acotamiento del Estado.....	96
4.2.1. Los estudios de Humboldt (Wilhelm) sobre los límites del Estado	96
4.2.2. Lo privado diversifica y estimula; lo público unifica y adornece.....	98
4.2.3. El indispensable acotamiento del Estado.....	100
4.3. Criterios para acotar la actividad estatal	103
4.3.1. Lo público necesita menos espacio que lo privado. Curvas de Rahn y Laffer	103
4.3.2. Trascendencia social e intervención pública. (I) Algo que se puede calcular	105
4.3.3. Trascendencia social e intervención pública. (II) Una estimación plausible.....	109
4.4. Tres barreras de contención	112
4.4.1. Primera: el espacio propio de la Sociedad Civil	112
4.4.2. Segunda: la capacidad de las generaciones futuras para decidir por sí mismas	114
4.4.3. Tercera: el buen funcionamiento de las instituciones, de hoy y de mañana	117
CONCLUSIONES (II)	119
TERCERA PARTE. CONSTRUYENDO LAS BARRERAS	121
5. ESPACIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL	121
5.1. Qué es la Sociedad Civil y qué necesita	121
5.1.1. La libre interacción de ciudadanos iguales ante la Ley.....	121
5.1.2. Desarrollo económico, convicciones cívicas y clases medias.....	125
5.1.3. La Sociedad Civil como línea de contención del Estado ...	129
5.2. La preservación de su espacio	131
5.2.1. Una visión actualizada del gobierno limitado	131
5.2.2. Un ámbito decisional a salvaguardar	133
5.2.3. Forma de medirlo. Los observatorios especializados	137
5.3. Peligros a evitar	139
5.3.1. La tentadora deriva hacia la «gran política».....	139
5.3.2. El miedo a decidir. La exaltación de la «acracia feliz».....	141
5.3.3. El abandono del Código Civil.....	143
6. ESPACIO PARA LAS GENERACIONES FUTURAS.....	145
6.1. La proyección al futuro de las decisiones presentes	145
6.1.1. Deterioro ambiental y agotamiento de recursos	145
6.1.2. El flagelo de la guerra.....	148

6.1.3. Deudas injustificables.....	150
6.2. Aproximación a los derechos de las generaciones futuras.....	153
6.2.1. La cadena de las generaciones y la Justicia Intergeneracio- nal.....	153
6.2.2. Promulgación de los derechos. Convenios y declaracio- nes.....	155
6.2.3. Instrumentación. Comisionados y otros modelos disponi- bles.....	159
6.3. El derecho de las generaciones futuras a recibir instituciones en buen estado.....	162
6.3.1. El derecho a crecer entre instituciones sanas	162
6.3.2. Adaptabilidad de las instituciones.....	164
6.3.3. Otras consideraciones.....	166
7. DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES.....	168
7.1. ¿Qué son y cómo actúan las instituciones?.....	168
7.1.1. Algo en que creer. Somos seres sociables	168
7.1.2. Algo en que confiar. Las instituciones realmente funcio- nan	174
7.1.3. Algo a proteger. La armonía social no nos viene dada	176
7.2. Desgaste, degradación y renovación de las instituciones.....	178
7.2.1. Apunte sobre la vida institucional. Su inevitable desgaste.	178
7.2.2. El constante peligro de la degradación institucional	182
7.2.3. Equilibrios internos y externos para la pervivencia de las instituciones.....	184
7.3. «Frenos y contrapesos» nuevos para instituciones renovadas	187
7.3.1. Toda institución equilibrada tiene frenos y contrapesos pro- pios	187
7.3.2. Los viejos están perdiendo su fuerza. Es vital construir unos nuevos	189
7.3.3. La mejor institución: un Estado de Derecho democrático, social y limitado.....	192
8. DOS CASOS DE ESTUDIO	194
8.1. Un supuesto de degradación institucional: la Generalidad de Cata- luña.....	194
8.1.1. Ubicación institucional de la Generalidad en el Estado español.....	195
8.1.2. Lo sucedido. Un proceso de rebelión/sedición.....	197
8.1.3. Razones y sin razones de lo actuado. Enseñanzas a extraer.....	203
8.2. Un caso de éxito. La consolidación de la Corona española.....	205
8.2.1. Problemas iniciales. La «doble legitimidad».....	206
8.2.2. Asentamiento de la monarquía parlamentaria con el rey Juan Carlos I	208

8.2.3. Papel de la Corona en las grandes crisis. Enseñanzas a extraer.....	212
CONCLUSIONES (III).....	218
CONSIDERACIONES FINALES. IDEAS SOBRE LAS QUE CON- VIENE REFLEXIONAR.....	221
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	229
ÍNDICE TEMÁTICO	231

