

# STUDI@

Revista de investigación de la Universidad a Distancia de Madrid

VOLUMEN 1 – AÑO 2011

Separata

## ESTADO SOCIAL Y SERVICIO PÚBLICO

*Juan Manuel Herreros López \**



UNIVERSIDAD A DISTANCIA DE MADRID

---

\* **Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)**  
Profesor de Derecho Constitucional

© Juan Manuel Herreros López  
© Universidad a Distancia de Madrid  
Camino de la Fonda, 20  
28400 Collado Villalba (Madrid, España)

STUDI@, vol. 1, 2011

ISSN: ...

Cualquier forma de reproducción o transformación de este artículo solo puede ser realizado con la autorización de sus autores, salvo excepción prevista por la ley. E-VIDENCIAS no comparte necesariamente las opiniones vertidas en sus artículos firmados, de las que responden los autores.

## Sumario.-

- Los conceptos de Estado social y servicio público
  - Síntesis sobre la construcción jurídica del Estado social
  - Síntesis sobre la construcción jurídica del servicio público
- Las crisis del Estado social y del servicio público
  - El debate sobre la crisis del Estado social: ¿Está en crisis el Estado social?
    - Breve cronología de la crisis
    - Argumentos para la crisis
  - La transformación del servicio público en el contexto de la crisis del Estado social
- Consideraciones finales

## I. LOS CONCEPTOS DE ESTADO SOCIAL Y SERVICIO PÚBLICO

### 1. Síntesis sobre la construcción jurídica del Estado social

La expresión Estado social, principal y mayoritariamente utilizada en este texto, es análoga a otras como Estado de bienestar, Estado prestacional, Estado benefactor y Estado providencia. Estado social y Estado de bienestar son las expresiones más extendidas entre los autores, habiendo tenido más éxito la primera en el Derecho continental europeo, y la segunda en el Derecho anglosajón<sup>1</sup>. Autores como García Pelayo han entendido que el concepto de Estado de bienestar “se refiere capitalmente a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades del bienestar social, siendo un concepto mensurable en función de las distribuciones de las cifras del presupuesto destinado a servicios sociales y otros índices”. El Estado social, en cambio, es un concepto de mayor amplitud que incluiría “no sólo los aspectos del bienestar, aunque éstos sean uno de sus componentes esenciales, sino también los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo”<sup>2</sup>. U. K. PREUSS, por su parte, ha considerado que el concepto de Estado social presenta una dimensión fundamentalmente jurídico-constitucional o jurídico-política, ya presente en LORENZ VON STEIN o F. LASALLE, y que alcanza con H. HELLER su primera gran formulación doctrinal. La expresión Estado de bienestar, por el contrario, ofrece para Preuss -con quien coincido esencialmente- un cariz más político-económico, y, no en vano, es estrechamente vinculada por este autor a las teorías económicas keynesianas<sup>3</sup>.

Podemos concluir que Estado social y Estado de bienestar no son conceptos idénticos, pero sí muy afines. El primero es un concepto jurídico-constitucional que precisa primera, e indefectiblemente, de normas jurídicas que lo desarrollen. El segundo, en cambio, es un concepto político-económico que precisa para su desarrollo de la implementación de políticas económicas y políticas públicas. Pero aunque Derecho y Economía son realidades distintas que disponen de instrumentos propios y autónomos, no debe olvidarse su interrelación histórica y su recíproca influencia. Bajo esta premisa, el Estado social puede definirse como la cláusula constitucional dirigida a los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) para lograr progresiva y razonablemente la instauración del modelo socio-económico que conocemos como Estado de bienestar<sup>4</sup>.

1 Como indicara A. OJEDA MARÍN, el concepto Estado de bienestar ha tenido mucho más éxito en el Derecho anglosajón que en el continental, dentro del cual se ubica el nuestro (véase *Estado social y crisis económica*, Editorial Complutense, Madrid, 1993, p. 16)

2 Vid. M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, 3ª edición, Madrid, 1982, p. 14.

3 “El concepto de los derechos del Estado del Bienestar”, en *Problemas de legitimación en el Estado social*, ed. Trotta, Madrid, 1991, pp. 67-68.

4 En este sentido puede verse P. Lucas VERDÚ, “El Título I del Anteproyecto Constitucional: la fórmula política de la Constitución”, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

Hermann HELLER ya utilizó la expresión Estado social de Derecho en su trabajo “Estado de Derecho o dictadura”, de 1929<sup>5</sup>. En él concibe el Estado social de Derecho como una combinación de los derechos fundamentales del Estado liberal (libertad personal y propiedad privada) con nuevos derechos satisfactorios de reivindicaciones sociales y económicas de las clases más populares. Se trata de transformar el Estado liberal en Estado social (previa plena democratización), sin por ello perder los rasgos más característicos del Estado de Derecho: división de poderes, imperio de la ley, y protección derechos civiles y políticos. Lo que debe determinarse es la forma y el plazo de esa integración del Estado social dentro del Estado liberal, y Heller no parece contemplar en este orden un tránsito inmediato, sino más bien uno indeterminado y condicionado por la realidad social y económica de cada momento<sup>6</sup>.

Partiendo de las primeras consideraciones de HELLER, FORSTHOFF matizó que las garantías propias del Estado de Derecho no son aplicables sin más al Estado social, pues el Estado de Derecho lo que plantea son límites a la actuación de los poderes públicos –esos límites son las verdaderas garantías de los ciudadanos-, mientras que el Estado social plantea prestaciones del Estado, cuya realización sólo es posible si se cuentan con los recursos necesarios al efecto, extremo éste no siempre garantizado. Forsthoff entiende que en la Constitución hay normas jurídicas de aplicación directa e inmediata, y principios políticos –de tipo programático- dirigidos al legislador y al gobierno. Dentro de éstos últimos se incardina la mayoría de las normas constitucionales del Estado social, que, por ello mismo, no pueden ser objeto de reclamación jurídica<sup>7</sup>. Tras esta idea subyace el deseo de minorar el inevitable conflicto que trae consigo el Estado social, dada la resistencia de las clases altas a perder su hegemonía social, política y económica. Ahí está el origen, por ejemplo, de la interpretación jurisprudencial que se dio a la mayoría de los preceptos sociales de la Constitución alemana de 1919, atribuyéndoles un valor fundamentalmente programático.

ABENDROTH o IPSEN confirieron más tarde al Estado social una clara eficacia jurídica, pues sin este modelo de Estado no tendrá verdadera presencia en la política social y económica de legislador y gobierno. Abendroth, en particular, entendió que la calificación del Estado como social no es ni accidental ni gratuita, sino que es una calificación llena de intención y consecuencias jurídicas. La cláusula del Estado social obliga a los poderes públicos a garantizar un mínimo de justicia social, así como permite a legislador y ejecutivo transformar el modelo económico y social hacia la consecución material del principio de igualdad. El mínimo social que se debe asegurar no es claramente determinado por ABENDROTH, si bien lo viene a identificar con la existencia digna del individuo y del grupo en el que se inserta, y la participación real de los ciudadanos en la toma de

---

5 Vid. “Estado de Derecho o dictadura”, en *Escritos políticos* (seleccionado y prologado por A. LÓPEZ PINA), Alianza, Madrid, 1985 (el original en alemán es, como queda dicho, de 1929).

6 En España, Manuel AZAÑA, en uno de sus numerosos discursos parlamentarios, explica cómo la Constitución de 1931 supone una superación del decimonónico constitucionalismo liberal: “La República, cambiando nuestro sistema político, ha venido a satisfacer aspiraciones de muy distinta calidad. El sistema político adoptado por la República en su Constitución define y garantiza aquellas libertades políticas propias del ciudadano; pero no se ha limitado la Constitución a reproducir la tabla de los derechos clásicos del liberalismo del siglo pasado, sino que contiene una serie de definiciones relativas a la propiedad, a la familia, al trabajo, a la cultura, a la protección de los desvalidos, etc., todo lo cual prueba que la Constitución ha querido, además, tener en cuenta los fines generales más importantes de la vida de un hombre, buscando así la garantía de su libertad civil y política y la garantía de la expansión de su personalidad en todas las direcciones importantes...” (Vid. Manuel AZAÑA DÍAZ, “Discurso pronunciado por Azaña en la sesión de Cortes de 27 de mayo de 1932...”, en *Memorias políticas y de guerra*, Volumen II: año 1932, Ediciones Río Saja, Madrid, 1976, p. 334.).

7 Vid. E. FORSTHOFF, “Concepto y esencia del Estado social de Derecho”, en W. Abendroth, E. Forsthoff, y K. Doering, *El Estado social*, (trad. de José Puente Egido), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 80 y ss.

decisiones<sup>8</sup>. A partir de ese mínimo, ABENDROTH considera incluso que la cláusula del Estado social permite a los gobernantes dirigir sus políticas hacia un modelo de economía socialista, aunque ese objetivo ni es obligatorio ni tiene marcados plazos<sup>9</sup>. Desde este planteamiento, se comprende que ABENDROTH se pronunciara sobre la jurisprudencia de la República de Weimar en los siguientes términos:

*“transformó muy pronto en fórmulas vacías las exigencias de contenido social estereotipados en la Constitución al afirmar que se trataba de fórmulas programáticas, que carecían de significación concreta y que no tenían carácter vinculante para el legislador del Reich”<sup>10</sup>.*

Entre las tesis de FORSTHOOF y ABENDROTH surgió una teoría ecléctica que se impuso a la postre. La cláusula del Estado social es entendida como un elemento estructural de la forma política del Estado, dotada de eficacia jurídica, si bien limitada en términos de razonabilidad y posibilidad. Las normas sociales de la Constitución son, a partir de ahí, normas jurídicas que vinculan y obligan a los poderes públicos, en tanto que no pueden ser obviadas o desatendidas por éstos, pero su cumplimiento real está supeditado a la concurrencia de factores socioeconómicos no siempre factibles o controlables. No situamos así en la órbita de los principios constitucionales, cuya plena exigibilidad judicial necesita de un previo desarrollo normativo del legislador<sup>11</sup>.

En esta línea se ha venido pronunciando el Tribunal Constitucional alemán, que concibe la cláusula del Estado social como un mandato constitucional a los poderes públicos –especialmente al legislador-, obligados a perseguir la erradicación paulatina y progresiva de los desequilibrios sociales y económicos –al menos en un determinado grado-, o, dicho de otra forma, una mayor igualdad material. La legislación dictada en pro de este fin es la que, en términos reales, podrá ser objeto de petición judicial por los ciudadanos<sup>12</sup>. Sólo si los poderes del Estado se desentienden de ese fin cabría plantear ante el alto tribunal la posible inconstitucionalidad del Estado por omisión.

## 2. Síntesis sobre la construcción jurídica del servicio público

La institución servicial tiene un claro origen jurídico en la jurisprudencia y la doctrina francesas de finales del s. XIX y principios del s. XX. En el Derecho francés se distinguía entonces entre actos de autoridad, realizados con poder o *imperium* por la Administración, y actos de gestión, realizados por la misma Administración actuando como un particular más. Los primeros se regulaban por el Derecho Administrativo y estaban sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Los segundos se regulaban por el Derecho Privado y se sometían a la jurisdicción ordinaria. Sin

8 ABENDROTH, “Sobre el concepto de Estado de Derecho, democrático y social tal y como se formula en la Constitución de la República Federal de Alemania”, en el volumen *Sociedad antagónica y democracia política*, Grijalbo, Barcelona, 1972, pp. 280-281.

9 Ibid. p. 287. Esta posibilidad de socializar la economía tendría su base en el artículo 15 de la Ley Fundamental de Bonn, que literalmente dice: “El suelo y el subsuelo, los recursos naturales y los instrumentos de producción pueden pasara a ser de propiedad colectiva o a alguna otra forma de colectivización económica en virtud de una ley que regule el modo y forma de la indemnización”.

10 W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOEHRING, *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 19.

11 El propio FORSTHOFF no rechaza todo valor jurídico del Estado social, entendiendo que los preceptos constitucionales que lo configuran establecen un objetivo a cumplir por legislador y gobierno, siquiera de forma gradual (Ibid., pp. 98 y ss.).

12 Vid. al respecto E. BENDA, “El Estado social de Derecho”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Benda / Maihofer / Vogel / Hesse / Heyde (eds.), IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 525.

embargo, el aumento de las actividades y servicios que paulatinamente fue asumiendo la Administración dio lugar a un *tertium genus* que recibió el nombre de "servicio público"<sup>13</sup>. Bajo esta denominación se agruparon actos de gestión realizados por la Administración, ya no como persona privada, sino como persona pública, circunstancia que fue decisiva para que la jurisprudencia francesa incardinara dichos actos bajo la regulación del Derecho Administrativo y, por ende, bajo la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>14</sup>.

Pero fue la doctrina francesa la que formuló y desarrolló a la postre el concepto jurídico de servicio público. Y lo hizo poniendo el acento en el carácter prestacional del mismo, considerándolo institución idónea para que los poderes públicos puedan mantener una serie de prestaciones regulares que satisfagan determinadas necesidades sociales en régimen de Derecho Público.

M. HAURIUO definió el servicio público como el "servicio técnico prestado a los ciudadanos de forma regular y continua, por una organización pública no lucrativa, y con el objeto de satisfacer una necesidad pública"<sup>15</sup>. Es la denominada "Escuela de Burdeos" -con L. DUGUIT y G. JÈZE a la cabeza-, sin embargo, la que estableció las bases del concepto de servicio público, situándolo en el núcleo mismo del Derecho Administrativo<sup>16</sup>.

L. DUGUIT, por ejemplo, entendía que los gobernantes estaban obligados a realizar determinados actos en interés de los gobernados, considerando al servicio público como la forma jurídica más apropiada para tal fin<sup>17</sup>. Bajo esta premisa definió servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, pues dicha actividad resulta indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y porque, dada la naturaleza de la actividad en cuestión, no puede realizarse completamente salvo a través de la intervención de la fuerza gubernamental"<sup>18</sup>.

Los trabajos de L. DUGUIT sobre el servicio público tuvieron continuación con G. JÈZE, cuyos estudios se centraron en la concreción del concepto. Para este autor, "el servicio público es un procedimiento técnico -y no el único- con el que se satisfacen las necesidades de interés general. Decir que, en determinado caso, existe servicio público, significa que los agentes tienen la

---

13 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Tomo I (7ª ed.) 1995, pp. 47-48.

14 Este desarrollo jurisprudencial tuvo sus antecedentes más importantes en el *Arrêt Blanco* de 1873, el *Arrêt Terrier* de 1903 y el *Arrêt Vosges* de 1912 (vid.: M. LONG, P. WEIL, Y G. BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 7ª ed., 1978, pp. 5 y ss.). Ya en el *Arrêt Blanco* se hacía referencia a la categoría del servicio público como técnica útil para delimitar la responsabilidad del Estado y de regirla por un régimen jurídico distinto al de Derecho Privado. Por su parte, en el *Arrêt Terrier* se afirmaba que las acciones derivadas de un servicio público eran competencia de la jurisdicción contenciosa-administrativa, siendo los Tribunales los que, a su vez, debían determinar cuándo estamos ante un servicio público. El *Arrêt Vosges* mantendrá esta línea pero poniendo el acento, en esta ocasión, en las cláusulas exorbitantes a favor de la Administración en caso de estar ante un servicio público.

15 M. HAURIUO, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 8ª edic., 1914, p. 13. Hauriou admitirá, además, que la organización pública responsable del servicio pueda conceder su gestión a un particular (ibid., pp. 16-17).

16 Es ilustrativa la consideración que hace L. DUGUIT del servicio público al yuxtaponerlo a los conceptos de nación y territorio, como elementos básicos del Estado (vid. *Traité de Droit constitutionnel*, Tomo II, E. De Boccard, 3ª edic., 1928, p. 4). En un mismo sentido, R. BONNARD escribirá que "los servicios públicos son las organizaciones que constituyen la estructura misma del Estado" (vid. *Précis élémentaire de Droit Administratif*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1926, p. 51).

17 Vid. L. DUGUIT, *Les transformations du Droit Public*, Ed. Armand Colin, 1913, pp. 33 y ss.

18 Ibid. p. 50. DUGUIT concibe el servicio público como una institución jurídica imprescindible para el desarrollo social, lo que le convierte en una prestación de obligada asunción por los gobernantes. En este sentido, puede afirmarse que la idea de Duguit sobre los servicios públicos supone un paso más en la transición de lo que propiamente constituye el Estado Liberal, de nula o mínima intervención de los poderes públicos, al Estado Social mucho más intervencionista en el terreno socio-económico.

posibilidad de usar procedimientos del derecho público, de apelar a teorías y a reglas especiales, o sea, de recurrir a un régimen jurídico especial"<sup>19</sup>. Pero G. JÈZE no sólo puso el acento en los elementos objetivos o materiales del concepto, esto es, la satisfacción de intereses generales y la sujeción al Derecho público, sino que igual o mayor énfasis puso en el papel decisivo e insustituible que corresponde a los poderes públicos. Para G. JÈZE sólo puede hablarse de servicio público "cuando las autoridades de un país, en determinada época, deciden satisfacer las necesidades de interés general mediante el procedimiento del servicio público. La intención de los gobernantes es lo único que debe considerarse"<sup>20</sup>.

Puede afirmarse, en conclusión, que el servicio público nace en Francia como una actividad prestacional reservada al Estado. La exclusión de los particulares de esta reserva se explica por importantes necesidades sociales que satisface el servicio público, básicas para el bienestar de los ciudadanos y el funcionamiento del propio Estado. Además, y precisamente por estas mismas razones, la prestación del servicio debe ser universal y no puede quedar condicionado por criterios de rentabilidad económica. Es la titularidad pública del servicio (su elemento subjetivo), más que la función social que cumple (elemento objetivo), lo que determina su sometimiento al régimen jurídico de Derecho Público<sup>21</sup>. La función social o el interés general del servicio es requisito *sine qua non* para que se produzca la *publicatio*, pero de ahí no se deduce que todo servicio que satisfaga intereses generales haya de reservarse al Estado.

En España el servicio público fue importado de Francia en términos muy similares a los formulados por la jurisprudencia y la doctrina del país vecino. Es por ello que, como en Francia, el servicio público se asocia a la satisfacción de determinadas necesidades sociales básicas, lo que a su vez determina que su régimen jurídico se incardine dentro del Derecho Público. A. POSADA escribía, ya en 1910, que "en la tradición misma del Derecho administrativo o de la Administración como función sustantiva del Estado, el servicio público entraña la noción más definida, intensificada, dinámica y objetiva del bien público como distinto del interés particular, o como conjunto de necesidades públicas, y en conjunto la satisfacción de éstas se reputa función de la Administración del Estado"<sup>22</sup>.

## II. LAS CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO

### 1. El debate sobre la crisis del Estado social. ¿Está en crisis el Estado social?

#### a) Breve cronología de la crisis

Hacia 1973, coincidiendo con la llamada "crisis del petróleo", el crecimiento económico se interrumpió, las tasas de paro se dispararon y tuvo que replantearse el gasto social del Estado ante el aumento de situaciones de necesidad. Es en ese momento donde se sitúa el inicio de la llamada "crisis del Estado social". Los factores históricamente identificados como causantes de la crisis pueden resumirse en los tres siguientes:

- aumento desmedido del precio de los hidrocarburos

<sup>19</sup> Vid. G. JÈZE, *Principios generales del Derecho Administrativo Vol. III*, Ed. Depalma, 1949, (traducción al castellano por Julio N. San Millán Almagro, del original: *Les Principes généraux du Droit administratif*, 1928), p. 18.

<sup>20</sup> Ibid. p. 19.

<sup>21</sup> Vid., en este mismo sentido, J.F. LACHAUME, *Grands services publics*, Ed. Masson, 1989, p. 19.

<sup>22</sup> A. POSADA, "Servicio Público" en *Enciclopedia Jurídica Española*, XXVIII, 1910, p. 617. Esta misma tesis, muy en la línea de la formulada por la doctrina francesa, sería seguida por otros autores como C. GARCÍA OVIEDO, a la postre traductor del jurista francés G. JÈZE (vid. C GARCÍA OVIEDO, "La teoría del Servicio Público", en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1923, 71 (142).

- sector público mastodóntico con evidentes signos de ineficiencia en su funcionamiento
- déficit público ocasionado por un fuerte gasto social.

La realidad generalizada desde los años ochenta del siglo XX se traduce en una reducción del sector público a las llamadas funciones públicas y a ciertos servicios catalogados de muy esenciales (v. gr. sanidad y educación), y una congelación del gasto social. Se produce, pues, no una desaparición del Estado social, sino un estancamiento del mismo. La reducción del sector público económico en favor de una mayor iniciativa privada no puede considerarse necesariamente como una disminución del Estado social, particularmente si dicho sector público no está encargado de satisfacer las prestaciones sociales más propiamente ligadas al Estado social, o, dicho de otra forma, si no está encargado del llamado gasto social.

Por lo general, la reducción del sector público se ha venido concretando en un desmantelamiento de la industria pública y de numerosos servicios públicos, relacionados casi todos ellos con los transportes, las comunicaciones, y el suministro de energía. Se ha producido en estos sectores una privatización de las antiguas empresas, sin que ello haya redundado siempre en un perjuicio para la calidad, regularidad y universalidad de los servicios, antes al contrario en algunos casos. Además, la liberalización de estos servicios no ha sido en casi ningún caso total y absoluta, conservando los poderes públicos potestades de adjudicación y renovación de concesiones, fijación de obligaciones de servicio público, control y sanción.

Las postrimerías del siglo XX trajeron consigo el denominado fenómeno de la globalización. Es éste un fenómeno con repercusión en diferentes ámbitos de la actividad humana, pero singularmente en la económica. La globalización de la economía puede definirse, *grosso modo*, como la paulatina desaparición de las fronteras en las transacciones de capitales, bienes y servicios, alentada y posibilitada por el espectacular desarrollo tecnológico. Estamos pues ante una liberalización de la economía a escala internacional, habiéndose eliminado barreras y fronteras que obstaculicen las transacciones comerciales o la libertad de las empresas para operar sucesiva o simultáneamente en aquellos lugares que les resulten más productivos y rentables. Uno de los efectos de mayor interés que provoca la globalización es la pérdida de poder del Estado en la regulación, control o corrección de la economía.

La globalización económica tiene indudables consecuencias perniciosas para el Estado social. En su filosofía está una disminución del gasto social estatal y su sustitución por el llamado gasto mercantilizado, invertido por el propio Estado para mejorar la productividad y competitividad, identificadas ambas con riqueza y empleo. Fijémonos, asimismo, en realidades como la llamada deslocalización empresarial, por la que las grandes empresas –multinacionales fundamentalmente– se desplazan a países con costes laborales y gravámenes fiscales sensiblemente inferiores a los existentes en los países con tradición de Estado social. Las opciones son o bien la pérdida de puestos de trabajo, o bien la revisión a la baja de derechos y garantías sociolaborales, cuya conquista a lo largo del siglo XX se debe precisamente a la implantación y desarrollo del Estado social.

#### *b) Argumentos para la crisis*

Afirman los profesores Lucas VERDÚ y Lucas MURILLO DE LA CUEVA que lo que el moderno Estado social “quita a unos, mediante su política fiscal, irrita y no satisface a los otros. Porque los primeros quieren todo y los segundos también. El arbitraje estatal se hace imposible, pues aunque



aquéllos permitan que se les disminuya algo no basta para contentar a estos otros (...)”<sup>23</sup>. Esta reflexión resume muy bien los argumentos que tradicionalmente se han esgrimido al hablar de la crisis del Estado social.

LUHMANN fue uno de los primeros en explicar esa crisis. Hasta la aparición del Estado social - afirma LUHMANN-, todos los sistemas sociales habían resuelto las deficiencias de sus propias estructuras “valiéndose de la jerarquía –es decir, a favor de las capas dirigentes y en perjuicio del resto de la población (...)”, mientras que el Estado social constituye “el grandioso e históricamente único intento por renunciar a esta forma de resolución de problemas sin desembarazarse de ellos”. Ahora bien, precisamente por ello “debe entrar en relación con los inconvenientes que produce”<sup>24</sup>.

La función del Estado social es menos compleja que su justificación. No basta, como apunta el propio LUHMANN, con la mera asistencia social a los más menesterosos, sino que deben señalarse las causas de las desigualdades sociales y eliminarlas o reducirlas, no sólo en términos de política económica, sino, también, de cambio en la mentalidad y motivación de los más desfavorecidos<sup>25</sup>. Y es ahí donde radica la complejidad, pues es entonces cuando el Estado se ve obligado a realizar una redistribución de la riqueza y de las oportunidades, que nos devuelve al conflicto indicado: irritación de quienes sufren merma en su riqueza en beneficio de otros con menos posibilidades, y que, a su vez, tampoco llegan a ver satisfechas las expectativas levantadas por el propio Estado social<sup>26</sup>.

Si la función del Estado social es menos compleja que su justificación, aun lo es mucho menos que su articulación real. Las críticas al Estado social a menudo hacen hincapié en factores como la burocratización implícita a todo sistema con un gran protagonismo estatal<sup>27</sup>. Se advierte del difícil encaje de una fuerte intervención pública en su sistema que sigue hundiendo sus raíces en el mercado, y en el que el individuo continúa siendo el principal artífice de su propio destino y fortuna. Es frecuente leer y escuchar en foros económicos, en fin, que el Estado social resulta demasiado caro, lo que implica déficit público, excesiva tributación, merma productiva y competitiva, desincentivación de la iniciativa privada, etc.

## **2. La transformación del servicio público en el contexto de la crisis del Estado social**

No es casualidad que el servicio público haya experimentado una importante transformación coincidiendo en el tiempo con la llamada crisis del Estado social. Las fuertes acusaciones de inviabilidad financiera e ineficacia de un sector público calificado de mastodóntico aceleraron el proceso liberalizador de muchos servicios públicos a partir de los años ochenta. No obstante ello, el servicio público ha sido históricamente una institución cambiante que ya había sufrido importantes transformaciones con anterioridad.

B. CHENOT escribía ya en 1953 que el servicio público es "una de esas nociones llamadas

---

23 Vid. P. Lucas VERDÚ y P. Lucas MURILLO DE LA CUEVA, *Manual de Derecho Político*, Vol. I., Tecnos, 2ª edición revisada, 1980, pp. 118-119.

24 Vid. N. LUHMANN, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, trad. de F. VALLESPÍN OÑA, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 158.

25 Vid. N. LUHMANN, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, trad. de F. VALLESPÍN OÑA, Alianza Editorial, Madrid, 1993, pp. 31-32 y 150-151.

26 Ibid. pp. 33, 86, 105-106.

27 Ibid. pp. 96-97 y 111 y ss.

fundamentales cuyo contenido sólo ha podido ser precisado en breves períodos de tiempo y cuyos contornos se resquebrajan al compás de las contradicciones de las leyes y de las decisiones jurisprudenciales. La historia del servicio público ha demostrado que el único sentido del término es el que le dieron las fantasías titubeantes del legislador y los esfuerzos pragmáticos del juez"<sup>28</sup>. El creciente poliformismo experimentado por la actividad pública durante el siglo XX, así como el incremento en la regulación de ciertas actividades privadas, contribuyeron aun más a la desfiguración del concepto tradicional de servicio público<sup>29</sup>. Hacia mediados de siglo XX, el servicio público precisaba ser diferenciado, por un lado, de otras actividades públicas no estrictamente prestacionales, sino industriales y comerciales, y, por otro, de actividades privadas que, por satisfacer determinados intereses generales, se encuentran sujetas a una importante regulación jurídica<sup>30</sup>.

Pero la principal transformación experimentada por el servicio público se produce entrados los años 80 del siglo XX, en pleno cuestionamiento del Estado social. Es en ese momento cuando comienza a abrirse paso un concepto de servicio público de contornos más amplios y flexibles. Ello es resultado de la liberalización de numerosos servicios públicos cuya titularidad y gestión habían sido reservadas al Estado. Estas actividades, ya liberalizadas, se van a seguir calificando sin embargo como servicios públicos, si bien ya no dentro de la categoría clásica de los mismos. Así, junto al servicio público reservado en régimen de monopolio al Estado (concepción subjetiva), también lo van a ser aquellas actividades declaradas formalmente como tales por las autoridades competentes, pero sin que de ahí tuviera que deducirse una necesaria reserva en exclusiva a favor del Estado (concepción funcional u objetiva), y tomando como punto de partida las misiones o funciones que se asignan a la actividad en cuestión<sup>31</sup>. El Consejo de Estado francés, en un informe emitido en 1994 bajo el título *Service public, services publics: déclin ou renouveau?*, se pronunció al respecto abundando en la idea de que el servicio público no debe asociarse forzosamente con un monopolio público de *irue* y de *facto*. Sin embargo, y al mismo tiempo, el Consejo de Estado no elimina la vinculación histórica entre servicio público y Estado, como queda claro en algunas de sus conclusiones que resumimos a continuación:

- Sólo puede hablarse de servicio público en el caso de actividades indispensables para el desarrollo y cohesión sociales, excluyendo, no obstante, las actividades que si bien son útiles para el cumplimiento de ese fin, pueden alcanzarlo desde el mercado o desde la categoría de las actividades privadas de interés general.
- Compete a los gobernantes delimitar el ámbito de aplicación y las reglas de funcionamiento de los servicios públicos<sup>32</sup>.
- Razones de eficacia justifican, en determinados casos, la propiedad y el estatuto públicos del servicio.

---

<sup>28</sup> B. CHENOT "L'existencialisme et le droit", en *Revue française de science politique*, 1953, p. 60.

<sup>29</sup> Vid. J.M. GIMENO FELIU, "Servicio público, derechos fundamentales y Comunidad Europea", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 5, 1994, pp. 133 y ss.

<sup>30</sup> Sobre las dificultades de formular un concepto preciso de servicio público en el Derecho francés vid., por todos, A.S. MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, Ed. Presses Universitaires de France, 1991, pp. 9 y ss.

<sup>31</sup> Vid. D. TRUCHET, *Label de service public et statut du service public*, 1982; J.B. GEFROY, "Service public et prérogatives de puissance publique. Réflexions sur les déboires d'un couple cèlebre", en *Revue Droit Public*, nº 1, 1987, pp. 83 y ss.; y R. CHAPUS, *Droit administratif*, 1994.

<sup>32</sup> En este sentido, la doctrina francesa parece inclinarse por el mantenimiento de un régimen jurídico exorbitante como el de Derecho Público que garantiza las funciones encomendadas al servicio público y su prestación regular y continua (vid., por ejemplo, D. LINOTTE, A. MESTRE, R. ROMI, *Services publics et Droit public économique*, Ed. Litec, 1992, p. 63).

- El monopolio público también puede justificarse, en otros casos, para favorecer economías de escala y evitar los elevados costes de armonización o de coordinación.
- La construcción europea no debe suponer una disminución de las responsabilidades asumidas por el Estado. De igual modo, la creación de autoridades independientes tampoco debe implicar un debilitamiento sistemático de los responsables políticos.

Similar evolución a la experimentada en Francia ha tenido el servicio público en España. Son muchos los que desde finales de los años ochenta reclamaron un concepto amplio y objetivo de servicio público, superador o complementario del viejo concepto estricto y subjetivo. Tres son, a este respecto, las posturas mayoritarias que se abrieron paso:

- Algunos autores han considerado que la posibilidad de reservar al sector público servicios esenciales -artículo 128.2 CE- no impide la declaración de servicios públicos prestados en régimen de libre concurrencia por empresas públicas y/o privadas<sup>33</sup>. Esta posibilidad no tiene una previsión constitucional expresa, por lo que tales servicios se constituirían al amparo de la capacidad general que la Carta Magna otorga a los poderes públicos para intervenir en la actividad económica y en el mercado<sup>34</sup>. El pluralismo político-económico que subyace en nuestro Texto Constitucional podría ser el argumento legitimador para admitir, según otros, la posibilidad de diferentes modelos de servicio público<sup>35</sup>.
- Otros autores han defendido una teoría similar a la anterior pero sin necesidad de abandonar los términos del artículo 128.2 CE. Este precepto no sólo no impediría que los servicios esenciales reservados al sector público puedan ser gestionados por particulares –gestión indirecta-, sino que tampoco obstaculizaría que la reserva sea incompatible con la concurrencia de otros servicios iguales de titularidad privada<sup>36</sup>. Es decir, el 128.2 CE no obligaría necesariamente a reservas en exclusivas a favor de los poderes públicos. Parece claro que desde estas posiciones se pretende un ensanchamiento del concepto de servicio público, de modo que el mismo se pueda acomodar a los principios comunitarios del libre mercado y la competencia<sup>37</sup>.
- Una tercera postura, planteada desde posiciones más liberales, reclama un carácter excepcionalísimo para el artículo 128.2 CE<sup>38</sup>, en tanto que el servicio público subjetivo resulta incompatible no sólo con el mercado y la competencia, sino también con el ejercicio de derechos y libertades fundamentales<sup>39</sup>. La *publicatio* supone un monopolio de *iure* y de *facto*

33 Vid. L. MARTÍN REBOLLO, "De nuevo sobre el servicio público: Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", en *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, 1983, pp. 2513, 2516-2518 y, sobre todo, 2523-2525; E. GARCÍA LLOVET, *El régimen jurídico de la radiodifusión*, Ed. Marcial Pons, 1991, pp. 187-188; J.M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La actividad de la administración y el servicio público*, Ed. Comares, 1998, pp. 165, 172-173, 194-195, 215-216 y 244. Este último autor, no obstante, entiende que los servicios públicos -incluso los que no se han reservado en exclusiva al Estado- no pueden prestarse nunca en una situación de puro mercado y estricta competencia. El cumplimiento de las funciones atribuidas a los servicios públicos requieren ciertas excepciones al mercado y la competencia.

34 Vid., en este sentido, L. MARTÍN REBOLLO, "De nuevo sobre el servicio público...", op. cit., p. 2524.

35 □ Vid. A. TRONCOSO REIGADA, "Notas sobre servicio público, mercado y teoría constitucional. A propósito de un libro de Muñoz Machado", en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 59, 2001, pp. 383-384.

36 Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado. I Los fundamentos*, Ed. Civitas, 1998, pp. 115-116; y E. MARALET, "servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto", en *Revista de Administración Pública*, nº 145, 1998, pp. 59.63 y 86.

37 Vid. S. MUÑOZ MACHADO, op. cit., pp. 116-117, 122-123 y 132 y ss.

38 Vid. G. ARIÑO ORTIZ, *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*, Ed. Marcial Pons, 1993, p. 112.

39 Vid., p. ej., G. ARIÑO ORTIZ, *El proyecto de ley sobre televisión privada*, Instituto de Estudios Económicos, 1987,

incompatible con el ejercicio de los derechos y libertades inherentes a la actividad publicada; incluso más, aun cuando el monopolio fuera sólo de *iure*, por admitirse la gestión indirecta, también se afectan derechos y libertades ya que su ejercicio sólo es posible tras una previa concesión administrativa, algo igualmente incompatible con el reconocimiento de derechos considerados innatos a la persona<sup>40</sup>. Partiendo de estos presupuestos, se aboga por un concepto amplio y objetivo de servicio público que excluya la reserva al Estado de su titularidad. Lo importante no es quién ostenta esa titularidad, que perfectamente puede ser privada, sino el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que se asignen. La actuación del Estado debe reducirse, a lo sumo, a establecer esas obligaciones y a controlar su correcto cumplimiento<sup>41</sup>.

Más allá de disquisiciones doctrinales, lo cierto es que un concepto amplio y flexible de servicio público se ha ido imponiendo en nuestro Derecho. La denominación más utilizada para este nuevo servicio público es la de “servicio de interés general”, en claro paralelismo con el “servicio de interés (económico) general” contemplado en el Derecho Comunitario. Corresponde al Estado declarar que un servicio es de interés general a través de un acto formal -en rigor una ley- que no implica su *publicatio*. La prestación del servicio se realiza en régimen de libre concurrencia, aunque es habitual supeditarla a la obtención de un título habilitante -*autorización administrativa*-, y al cumplimiento de ciertas obligaciones referentes al ámbito geográfico de la prestación, calidad del servicio, tarifas, etc.-. Por último, el Estado puede arrogarse poderes de control y sanción respecto del cumplimiento de las obligaciones asignadas en cada caso al servicio en cuestión.

Los servicios de interés general han ido sustituyendo paulatinamente a los servicios públicos tradicionales, tanto en su modalidad más estatalista, por la que se reserva al Estado la titularidad y la gestión de la actividad, como en la modalidad de gestión indirecta del servicio, por la que se publica la titularidad, pero se privatiza la gestión. Si la *concesión administrativa* es el título habilitante para esa gestión privada de los servicios públicos subjetivos, la *autorización administrativa* lo es en el caso de los servicios de interés general<sup>42</sup>. Aunque el legislador no siempre fue cuidadoso en el uso de estas figuras, confundiendo en no pocas ocasiones<sup>43</sup>, existen diferencias de origen entre una y otra que conviene recordar sucintamente. La autorización administrativa nació para habilitar a un particular en el ejercicio de una actividad que, sin estar reservada al Estado,

---

pp. 87-88 y *Economía y Estado...*, 1993, p. 60. En sentido contrario se ha mostrado nuestro Tribunal Constitucional que, juzgando el caso de la televisión, ha reiterado la compatibilidad entre servicio público y derechos fundamentales (vid. SSTC 206/1990, 119/1991, 31/1994 y 127/1994), si bien se aclara que el legislador deberá justificar la *publicatio* por razones de interés general y no podrá imponer restricciones innecesarias a los derechos implicados (STC 127/1994). La compatibilidad entre *publicatio* y derechos fundamentales también ha sido defendida por autores como C. Chinchilla que ha visto en los servicios públicos un instrumento idóneo para favorecer el desarrollo real de tales derechos (vid. C. CHINCHILLA MARÍN, "El servicio público ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de televisión", en *Estudios sobre la Constitución española. Libro homenaje a E. García de Enterría*, Ed. Civitas, 1991, p. 967).

40 Vid. G. ARIÑO ORTIZ, *El proyecto de ley...*, op. cit., 1987, pp. 87-88. Este razonamiento, cuya lógica no se valora en estos momentos, olvida que, en la práctica, ocurre algo muy parecido, sino idéntico, con un régimen de concesión administrativa, como título habilitante propio de los servicios públicos objetivos.

41 Vid. G. ARIÑO ORTIZ, J.M. de la Cuétara y J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *El nuevo servicio público*, Ed. Marcial Pons, 1997, pp. 31 y ss. (Ariño Ortiz), pp. 160 y ss. (de la Cuétara) y pp. 190 y ss. (López-Muñiz). De indicarse que J.M. DE LA CUÉTARA ya se había pronunciado con anterioridad en términos muy similares (vid. *La actividad de la Administración*, 1983, pp. 134-136).

42 En ocasiones, el legislador no utiliza la expresión “autorización administrativa”, sino otras equivalentes como “licencia”, “permiso”, “habilitación”, etc.

43 Vid., por ejemplo, S. MARTÍN RETORTILLO, "Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias", en *Revista de Administración Pública*, nº 24, p. 153; R. MARTÍN MATEO, *Derecho Público de la Economía*, Ed. Ceura, 1985, p. 54; y J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, p. 272.

satisface intereses generales<sup>44</sup>. Posee por ello, al menos en su concepción originaria, un efecto declarativo por el que se repone un derecho previamente existente –el de ejercicio de una actividad-<sup>45</sup>. Por el contrario, la concesión administrativa posee un efecto constitutivo por el que se crea un derecho nuevo<sup>46</sup>. Desde otro punto de vista, la concesión administrativa lleva implícitos más y mayores poderes de control y sanción de los poderes públicos sobre la actividad servicial prestada por el particular, que los conservados por esos mismos poderes en el caso de autorización administrativa. No significa eso que los beneficiarios de este título habilitante estén exentos de obligaciones de servicio público o de control por las instancias administrativas competentes, pero ciertamente su sujeción es menos intensa que la de los concesionarios<sup>47</sup>.

## Consideraciones finales

### I

Los conceptos de Estado social y servicio público no tienen orígenes comunes (ni temporales ni geográficos), pero, ello no obstante, son claros los paralelismos históricos que existen entre ambos. Cuando el Estado social comienza a extenderse por algunos países europeos, el servicio público ya es una realidad consolidada en países como Francia, Italia o España. Será entonces cuando el Estado social se sirva de la institución servicial para la consecución de sus fines, formando un binomio que bien puede calificarse de exitoso, al menos hasta el último cuarto del siglo XX. La llamada crisis del Estado social hará reconsiderar el papel del Estado en la actividad económica, incluyendo las actividades públicas de prestación. A partir de ese momento (años 70 y 80 del siglo XX) se acelerará un proceso de reformulación del servicio público que ha conducido a la privatización y liberalización de un buen número de servicios públicos.

### II

La recurrente expresión “*crisis del Estado social*” necesita de oportunas aclaraciones, pues a menudo se utiliza con propósitos y significados distintos, al tiempo que a su socaire se traen a colación fenómenos dispares. Así, habría que precisar que con la expresión crisis del Estado social no se persigue mayoritariamente su desaparición, sino su limitación y racionalización. En Europa, y en términos generales, no se ha planteado seriamente la desaparición del Estado social. Sí se ha discutido un recorte del mismo y, sobre todo, la posibilidad o imposibilidad de ampliarlo. Todo ante el temor a una quiebra del mismo y los efectos contraproducentes que tendría en la economía<sup>48</sup>. El

---

44 Así fue formulada por Ranelletti a finales del s. XIX. Con posterioridad, Otto Mayer se refirió a la autorización administrativa como el levantamiento de la prohibición de ejercer una libertad tras comprobarse que con tal ejercicio no se perturbará el orden público.

45 Como ha señalado el profesor Rodrigo Uría, el régimen de autorización “gira sobre la existencia de un derecho preexistente sobre el cual se produce una remoción de límites, en virtud (precisamente) de la autorización” (vid. “El Derecho de las Telecomunicaciones”, dentro del libro *Derecho de las Telecomunicaciones*, J. CREMADES (Coord.), Ed. La Ley, 1997, p. 109.

46 Vid., E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ -trayendo a colación la doctrina de Otto Mayer y Ranelletti-, en *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, séptima edición, Civitas, Madrid, 2000, p. 135; y A. TRONCOSO REIGADA, “Dogmática administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57, 1999, p. 126.

47 □Las diferencias entre autorización y concesión no serían, con todo, demasiado grandes en opinión de autores como E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, op. cit., pp. 135-137; y J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, segunda edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2000, pp. 271-272. En sentido contrario se han pronunciado otros autores como G. ARIÑO ORTIZ, op. cit., pp. 99 y ss.

48 Vid., en esta dirección, Antonio GONZÁLEZ TEMPRANO, *La consolidación del Estado de Bienestar en España*,

debate ha sido más doctrinal que político, pues, siquiera por miedo a los costes electorales, los partidos no se han aventurado de verdad a recortar cuantitativa y cualitativamente el Estado social. Por el contrario, en los últimos tiempos hemos asistido en países como España a la ampliación de prestaciones sociales, como demuestra el ejemplo de la Ley de Dependencia<sup>49</sup>

### III

Desde los años 70 del siglo XX ha habido una importante reducción de la presencia del sector público en la actividad económica. Ya en aquellos años el sector público había adquirido proporciones colosales o mastodónticas que lo hacían poco eficaz y productivo. Fue primero en la industria donde el Estado retrocedió, y parece que con éxito si nos atenemos al aumento de los PIB europeos durante las últimas tres décadas. Después, entrados ya los años 80, multitud de servicios públicos comenzaron a liberalizarse (privatizarse) parcial o totalmente.

Mientras que es difícil afirmar que la desaparición del tejido industrial público afecte al Estado social, sí cabe una afirmación así respecto de muchos servicios públicos liberalizados a partir de la década de los años 80 y, particularmente, en los 90. Pero incluso aquí conviene precisar que la mayoría de los servicios públicos privatizados no afectan a lo que podría denominarse núcleo duro del Estado social: Seguridad Social, Educación, Sanidad. En general, la liberalización de servicios se centró en sectores como transporte, telecomunicaciones o suministro de energía, indudablemente ligados al Estado social, pero con menor grado de intensidad.

No es clara la valoración que merecen estas liberalizaciones a la vuelta de una década. Existe una opinión mayoritaria según la cual la privatización, y la subsiguiente prestación de los servicios en régimen de competencia, ha traído consigo mayor eficacia en la gestión de los mismos, lo que habría de saludarse positivamente desde la óptica de los ciudadanos. Sin duda ello es cierto en algunos casos, pero también lo es la privatización y mercantilización de los servicios públicos también ha generado en otros casos una merma de la calidad o en la universalidad de las actividades que se prestan, toda vez que la rentabilidad económica se ha convertido en la primera de los objetivos.

### IV

Cabe contrarrestar la afirmación de LUHMANN según la cual el Estado social genera un eterno conflicto social pues nunca contenta a nadie. Los más ricos siempre tienden a considerar injusta su obligada contribución al bienestar de los demás. Los más pobres tienden a creer, por su parte, que el Estado nunca les ofrece las oportunidades necesarias para equipararse a los más favorecidos. Sin embargo, si analizamos con perspectiva histórica el Estado social, comprobamos que su acción ha propiciado sociedades más cohesionadas, con clases medias más amplias y con un conflictividad social razonable y admisible.

### V

Pero defender el Estado social implica también advertir de sus problemas y, sobre todo, de sus riesgos, particularmente de los que pueden poner en peligro su supervivencia. Quizás el principal de aquellos riesgos sea la creación de unas expectativas desmedidas de protección y bienestar, hasta

---

Consejo Económico y Social, Madrid, 2003, pp. 30-31.

49 Como indica A. González Temprano, refiriéndose en este caso al gasto social en España, “el aumento del gasto social a partir de 1994 se desenvuelve en un escenario de expansión económica (...) El crecimiento de gasto social en la etapa objeto de análisis es resultado, principalmente, del mantenimiento del nivel de protección social alcanzado” (vid. op. cit., p. 49).

el punto de desbordar la verdadera capacidad del Estado en cada momento y lugar. Se trata de asumir una responsabilidad cierta y concreta frente a una responsabilidad global de la política social que, en la práctica, la desdibuja y difumina. Es preciso recordar, en este orden, que el Estado social no es un concepto estático y rígido. Es, por el contrario, un concepto dotado de cierta flexibilidad que permite adaptarlo a las circunstancias y necesidades de cada momento histórico, siempre que no se atente contra sus esencias o se vacíe de contenido. La configuración constitucional del Estado social coadyuva precisamente a esta idea de flexibilidad. Recordemos que las normas constitucionales que lo encarnan tienen eficacia jurídica, pero condicionada, en su inmensa mayoría, a los términos en los que el legislador las desarrolle. Corresponde al legislador, por tanto, decidir con responsabilidad cuánto y qué Estado social hay en cada momento.

## VI

Pero una concepción responsable (y en cierto modo pragmática) del Estado social no significa su ralentización o congelación (y aún menos su reducción) cuando no existan razones que lo justifiquen. De la Constitución española se deduce un mandato a los poderes públicos para que desarrollen el Estado social en la medida que las circunstancias sociales y económicas lo permitan. La discrecionalidad de los poderes públicos es por ello relativa y no pueden cuestionarse ni unos mínimos de Estado social, ni su carácter dinámico y progresivo. Es en este orden donde el servicio público adquiere un protagonismo como instrumento válido para materializar no pocos de los fines del Estado social.

## VII

Porque satisfacen necesidades básicas, los servicios públicos han de ser universales. Deben dirigirse a todos los ciudadanos con independencia de su renta económica y de su residencia geográfica. Han de ser accesibles para todos, lo que en ocasiones conllevará una reducción de la rentabilidad económica para los gestores del servicio.

Porque satisfacen necesidades básicas, los servicios públicos han de ser de calidad, pues de ello depende el mayor o menor bienestar de las personas, el desarrollo y la cohesión de la sociedad en su conjunto.

La universalidad y la calidad de los servicios pueden ser satisfechas por particulares, y quizás, en ocasiones, mejor que los poderes públicos. La mayor competencia que trae consigo la liberalización de servicios públicos coadyuva en ocasiones a la bajada de tarifas y al aumento de la calidad. Ello es así tanto más cuanto que los gestores estén sujetos a fuertes obligaciones de servicio público y al control de las Administraciones correspondientes.

La realidad demuestra, sin embargo, que la liberalización de los servicios públicos no va siempre acompañada de las obligaciones y el control necesarios, sino que, por el contrario, a menudo supone una entrega al mercado de actividades que, por la función que cumplen, no debieran quedar a la pura y libre competencia. En el horizonte empresarial de la rentabilidad económica la universalidad y calidad de ciertos servicios pueden ser las grandes sacrificadas.

