



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 253-259  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4735>  
© Darío Badules Iglesias  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 12/04/2021 | Aceptado: 26/06/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License



**O Estado David. Suprimir,  
substituír, simplificar. Saída de  
emerxencia do Estado do benestar**

**El Estado David. Suprimir, sustituir,  
simplificar. Salida de emergencia  
del Estado del bienestar**

**The David State. Suppress,  
substitute, simplify. Emergency  
exit from the welfare State**

**DARÍO BADULES IGLESIAS**

Personal Investigador FPU en Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

<https://orcid.org/0000-0003-4907-5911>

[dbadules@unizar.es](mailto:dbadules@unizar.es)

Agustín García Inda  
Unión Editorial, Madrid, 2020  
473 pp.  
ISBN: 978-84-7209-786-5

1. En abril de 2019, el director de la RAE –Muñoz Machado– y los otros dos vocales del tribunal de tesis del Dr. Agustín García Inda –Administrador Civil del Estado y exalto cargo en la Administración estatal y de un gobierno autonómico– dejaron patente que no estábamos en presencia de una tesis doctoral al uso, pues más que una investigación doctoral aquella obra era, más bien, un ensayo político. Cualquier persona que llegue hasta el libro aquí comentado tendrá dificultades para saber que se trata, en efecto,

de la tesis doctoral leída por el autor en aquella fecha, pues en ningún lugar de la obra hace mención de ello: ni de la tesis en sí, ni de su tribunal, ni de sus directores. Lo que no es, en absoluto, objetable. Pero sí es indicativo de que lo que se defendió en Zaragoza entonces no es, como dijo su tribunal, una investigación doctoral al uso sino un ensayo.

2. *El Estado David* es una obra provocadora con un sesgo ideológico no solo manifiesto, sino expresamente manifestado. Desde la misma presentación, pasando por el prólogo de Miguel Ángel Belloso –a la sazón, exdirector del diario *Expansión* y cuyo nombre de usuario de Twitter es clarificador: @ChicoDeDerechas–, y a lo largo de todo el ensayo, el autor deja patente su postura ampliamente liberal y pro mercado, aspecto que debe aplaudirse dado que la honestidad en el método, en la teoría y en la aproximación a la cuestión objeto de análisis es fundamental y facilita el entendimiento de todo lo expuesto. Adicionalmente, el hecho de que sea el propio escritor quien manifieste su cosmovisión libera a quien lee –o quien comenta– de tener que realizar hipótesis al respecto.

El libro aquí reseñado tiene por objeto la exposición de su tesis acerca de la necesaria superación del actual *Estado del bienestar* para una transición hacia una *sociedad del bienestar* donde el papel de los poderes públicos ceda el protagonismo frente al de la sociedad y, en general, al ámbito privado. Dicho, en otros términos, pretende el mantenimiento y la consecución de un Estado social, pero reduciendo la dependencia del propio Estado para su pleno desarrollo.

Esta obra se inserta en un debate no especialmente mayoritario –ni en la doctrina, ni en la sociedad, ni en la propia política– y que trae causa de la última crisis económica –me refiero a la anterior, a la originada a partir de 2008, no a la actual provocada por el coronavirus–. Adicionalmente, bebe de numerosas fuentes clásicas –Smith, Keynes, Hayek...– y de no pocos especialistas de la Ciencia Política y la Economía, y muestra una especial influencia de posiciones doctrinales como las de Esteve Pardo, en particular, de sus planteamientos sobre el Estado garante, solución esta que parece ser la propugnada por el autor para el objetivo planteado.

3. El ensayo, estructurado en cuatro partes, sigue dos metáforas para su explicación: la de la hamburguesa y la del método médico para el diagnóstico, tratamiento y seguimiento de la situación del *presunto* enfermo: el Estado social –al que habría que sustituir, como si de un órgano se tratase, el *Estado del bienestar* por una *sociedad del bienestar*–. Las dos primeras partes vendrían a desarrollar el diagnóstico, una desde un punto de vista pretendidamente objetivo y otro reflexivo. La tercera, a mi juicio la más interesante de toda la obra, desarrolla la «Teoría de las 3S»; mientras que la cuarta explicaría las posibles *complicaciones* o resistencias al cambio de sistema propuesto en este ensayo, muy ligadas a lo expuesto en las dos primeras partes.

Comienza el ensayo tratando la presunta ineficiencia crónica e incorregible del sector público y abogando por su sustitución por el sector privado haciendo una apelación directa a la teoría de la *mano invisible* del mercado de Smith: «solucionaría este problema» (p. 51).

A lo largo de toda la obra analiza –no con excesivo detalle, pues ello requeriría de estudios de caso independientes– situaciones que, en su opinión, pueden ser ineficientes y auténticas rémoras tales como el mantenimiento del vigente sistema de pensiones, de precios públicos universitarios, de los viajes para personas mayores del IMSERSO, de las Escuelas Oficiales de Idiomas, los trenes deficitarios, el actual modelo de empleo público, la corrupción y las élites extractivas, por poner solo algunos ejemplos. Sin embargo, para él, ejemplos como las prestaciones sanitarias o educativas en régimen de concierto (MUFACE y la escuela concertada, respectivamente) son casos de éxito.

Ocupa especialmente su atención la situación del empleo público en nuestro país. Apuesta por un modelo restringido de empleo público donde solo las funciones estrictamente de ejercicio del poder deban ser desempeñadas por funcionarios, pudiendo el resto de empleados públicos depender del régimen laboral. Y aunque podría compartirse esta postura, creo que no es posible en el actual marco constitucional sin una reforma o, al menos, una reconsideración de su postura por parte del Tribunal Constitucional, en contraste con lo que se dirá en seguida. Sí creo, en todo caso, que acierta a reflexionar sobre el papel de los grupos de presión del empleo público y, muy en particular, de los sindicatos que, en ocasiones, impiden reformas estructurales necesarias dada su importante posición de poder en el sistema, capturando, así, al regulador (algunas de sus conclusiones van en la línea, por ejemplo, de las evidencias científicas que Dahlström y Lapuente ofrecen en *Organizando el Leviatán*, Deusto: 2018).

Y habla también de los que él denomina «progresores», el profesorado que considera –sin evidencia científica, al menos para el caso español o europeo– netamente a favor de un discurso progresista y pro sector público y que favorecen una socialización de las nuevas generaciones a favor de lo público.

Comparto con el autor que, en ocasiones, tenemos «gestores maniatados por [la] regulación» y que necesitamos políticos y gestores «exploradores» que busquen alternativas de gestión, de regulación y, en fin, de solución para los problemas públicos (pp. 80 y 89). Lo que no creo es que estemos de acuerdo en cuanto al alcance de tales límites y alternativas.

Critica, en estas dos primeras partes de la obra, que en la decisión de asignación de recursos primen sobre la eficacia y el grado de cumplimiento, en ocasiones, otras cuestiones como los objetivos políticos o sociales, «asumiéndose la inevitable ineficiencia» (p. 93). El problema aquí es que creo que no tiene en cuenta que existen análisis económicos que también tienen en cuenta tales factores y hasta los cuantifican en el análisis. Y no me cabe duda de que el autor conoce tales posiciones, pero ha preferido omitirlas.

Así mismo, habla de una *ideologización* de la decisión pública. ¿Pero, acaso su postura no es ideológica? ¿O es que solo le preocupa la ideología pro Estado y pro sector público? ¿Es que las ideologías son malas *per se*? Desde luego, sabe el autor que sus posiciones no son en absoluto mayoritarias, como él mismo se encarga de repetir a lo largo de toda la obra.

Hay resistencias al statu quo. Es obvio. Lo repite también en la última parte de la obra. Apunta, eso sí, a una idea interesante: es muy complicado que el propio sector público, y en especial muchos entes y organismos que –estoy de acuerdo– son inútiles se planteen su propia existencia (p. 150). De ahí la necesidad, en mi opinión, de que existan acuerdos interpartidistas y de amplio espectro político a favor de reformas estructurales con objetivos compartidos. Es la única opción de favorecer el cambio.

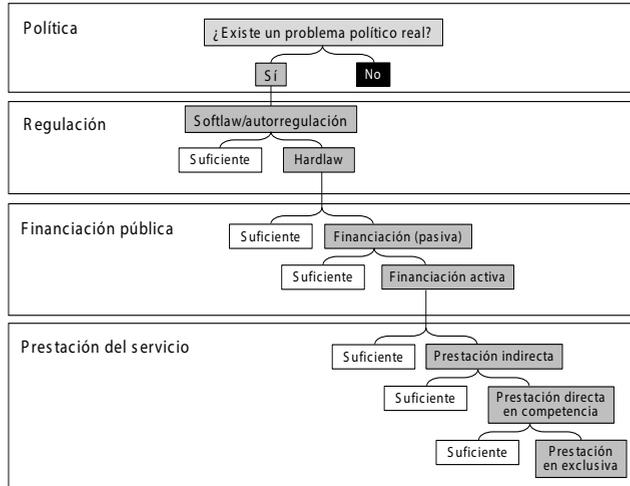
En fin, aboga por la extensión de la regulación como forma de ordenar la vida social para garantizar los derechos sociales y todo ello porque le preocupa la sostenibilidad del sistema: quiere reducir el Estado para aumentar el bienestar. Y plantea el *Estado Benidorm* como la caricatura de los excesos de este sistema. Considera que vivimos en un Estado social frágil, en especial como consecuencia de lo que denomina la «burbuja de las pensiones». Y es cierto que estamos ante una situación insostenible, en especial cuando cada vez la pirámide demográfica se invierte más y los sueldos y la estabilidad laboral de las generaciones más jóvenes son menores. Por ello, apuesta por cultura de planificación y ahorro privado. Y aboga, más o menos veladamente, por la supresión de la obligatoriedad de la cotización a la Seguridad Social (p. 196).

Apuesta, en definitiva, por un *adelgazamiento* (*sic*), un redimensionamiento de lo público no solo subjetivo (orgánico, organizativo), sino también objetivo (sobre materias y competencias). Estas dos primeras partes recuerdan a lo que se ha venido en denominar el *lenguaje de la crisis económica* (Embid Irujo). Y creo que acierta en llamar la atención sobre una cuestión importante: importa establecer un mínimo más que reducir la desigualdad sin más. Pues se puede ser tremendamente iguales en la miseria. Y eso no es lo que persigue un Estado social (p. 405).

4. La tercera parte de la obra, como adelanté, viene a exponer la «Teoría de las 3S: Suprimir, Sustituir, Simplificar». Esta teoría –eminentemente liberal en cuanto que considera la acción del Estado como subsidiaria– trata de dotar de cierta racionalidad al proceso de intervención pública en cualquier aspecto de la vida social y económica.

Se advierten claras influencias del sistema de racionalización de la producción normativa introducidas por las Leyes administrativas de 2015 en el caso español. En particular, todo el proceso pretende, en fin, desde la concepción de la política pública en cuestión –o, en general, de cualquier intervención de los poderes públicos, incluidas las normativas– garantizar la necesidad e idoneidad de la acción pública. Va en la línea de lo defendido por el autor en su obra. Él apuesta por la calidad de las políticas públicas, pero, sobre todo y, ante todo, por la evaluación previa de su necesidad. Porque una política pública, dice, puede ser de gran calidad y, a la vez, innecesaria y, por lo tanto, intrínsecamente ineficiente.

### Diagrama de las 3S. Fases y frenos de la intervención pública



Fuente: Adaptado de García Inda, A. (2020). *El Estado David*. Madrid: Unión Editorial (p. 362)

Me parece sumamente interesante el método que propone, en distintas etapas, y creo que un adecuado desarrollo de las previsiones actuales de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, en lo referido al ejercicio de las potestades normativas y en la línea de su propuesta, permitiría contar con mejores normas. Por ejemplo, el proceso participativo previo a la elaboración de un anteproyecto de norma por parte del poder ejecutivo debería plantear, de verdad, opciones regulatorias y no regulatorias, como propone el autor. La experiencia nos dice, sin embargo, que cuando un proceso de participación de este estilo se inicia, la decisión de crear normas está bastante arraigada.

Sí aprecio, sin embargo, algunos inconvenientes en el esquema planteado por García Inda. Y es que, para él, el valor fundamental es el de la libertad. Por lo que todo su esquema, dicotómico, se centra en él. Y, ante la duda, siempre aboga por primar las opciones que favorecen una libertad económica, como si la libertad real y efectiva (no económica) o la igualdad fuesen menos importantes. En todo caso, es de aplaudir que esta teoría abogue, en definitiva, por un análisis racional de cualquier acción pública. Demuestra que la plena operatividad de las reformas del 2015 sobre potestades normativas está todavía por desarrollar.

En fin, no es hasta el último capítulo, el 13, cuando se plantea la posible adecuación de su teoría al modelo constitucional español actualmente vigente, cuando trae a colación otros valores superiores del ordenamiento como la igualdad o la justicia (social). Conuerdo con él en que su postura liberal y de Estado mínimo –pero, en fin, de un Estado social caracterizado por una sociedad del bienestar y un Estado garante de los derechos sociales a él implícitos– es plenamente compatible con nuestra actual configuración constitucional. Prueba de ello es que no son pocos los esfuerzos liberalizadores que, por

la vía del art. 93 CE, se han dedicado desde la entrada de España en la Unión Europea. Cuestión distinta es que sea deseable, la más adecuada o la querida democráticamente por los españoles.

5. Concluyo, en fin, con algunas reflexiones. Estamos en presencia de un ensayo y como tal debe ser analizado. Creo, no obstante, que esta obra peca de cierta predisposición hacia el resultado, hacia el análisis y hacia las propuestas que plantea. No parece admitir duda alguna sobre lo que propone, tampoco parece querer acudir a las evidencias científicas que, en sentido contrario, pueden existir –y de hecho existen–. Es cierto que la mayor parte de las afirmaciones que desarrolla a lo largo del libro vienen apoyadas por datos empíricos y, como digo, investigaciones científicas. Sin embargo, obvia las evidencias en sentido contrario y no las discute apropiadamente. Es por ello que tales referencias resultan más autocomplacientes que verdaderamente discursivas.

Cae también, en ocasiones, en algunas trampas elaboradas por él mismo. Por ejemplo, mientras que en ocasiones aboga –y puedo estar de acuerdo– por no sacralizar determinados porcentajes, como los de gasto público en determinadas materias (pues es cierto que se puede hacer más con menos), en otras sí parece importarle el acudir a determinados índices comparativos entre Estados –en especial, aquellos que sitúan a España en posiciones menos pro libre mercado–, lo cual resulta incoherente. Además, parece incurrir, a lo largo de toda la obra, en un sesgo favorable hacia posiciones macroeconómicas, descuidando visiones micro que también son imprescindibles: pueden ir las cuentas nacionales estupendamente y existir variadas injusticias sociales y económicas. Por otra parte, muestra la mayor parte de sus posturas en términos dicotómicos, cuando, sin duda, existen términos intermedios.

Sí creo, con él, que resulta positivo hacer un alegato a favor de lo privado, que no considero que tenga por qué oponerse a lo público. De hecho, debemos incentivar la iniciativa privada no solo en lo económico o comercial, sino también en lo social, político y cultural. Parece que, sin iniciativa del sector público, no se puede hacer nada. Así, concuerdo plenamente en su argumento a favor de que *lo público* no puede ni debe reducirse a *lo estatal* (o a lo perteneciente o relativo al sector público). Hay vida más allá del Estado. Lo mismo puede suceder con el caso de las pensiones, el sistema sanitario o el educativo: ¡es evidente que el sistema será insostenible si se mantiene como está! Pero de ahí a abogar por la práctica supresión del mismo hay un trecho. Disparar con pólvora del Rey es muy fácil. Claro que hay políticas públicas que no deberían existir, pero pretender suprimir prácticamente todas porque algunas sean innecesarias no creo que sea la solución.

Para él lo importante parece ser suprimir. Suprimir por suprimir. Adelgazar, aunque el Índice de Masa Corporal –siguiendo su símil médico– sea el adecuado. Porque lo que le importa es que haya cuanto menos Estado mejor, porque el Estado es intrínsecamente inapropiado. No sorprende esta postura, pues, como se dijo ya al principio, la cosmovisión liberal del autor es abiertamente manifestada. Ante la duda, él apuesta siempre por primar la libertad. Pero ¿y por qué no ponderar los distintos principios? ¿Por qué

no tener en cuenta también la igualdad y la justicia a la hora de elegir? La respuesta, en su caso, es obvia: en tanto que liberal, para él sin libertad no hay nada más.

Aunque plantea en ocasiones su postura como aséptica, casi por encima del bien y del mal –y, por ende, de las ideologías (pues así parece verlas, como parte de ese *mal*)–, creo que se olvida, en ocasiones, de que su visión es minoritaria, que lo democrático es mantener el statu quo, pues así se expresa la sociedad de manera reiterada en las urnas. Eso sí, no conviene olvidar todas las advertencias que plantea el libro. Su alarmismo puede estar justificado y hasta ser muy oportuno: el deseo democrático de mantener el Estado social y del bienestar actual puede tornarse en una quimera y, casi literalmente, explotar, si no se acometen reformas de calado que acaben con las ineficiencias sistémicas –muchas de ellas adecuadamente identificadas por el autor–.

No dudo, en fin, de que sus intenciones son buenas. Estoy convencido de que, firmemente, desea el bien social, pero creo que su solución, aunque innovadora en algunos aspectos concretos, no ofrece, en general, nada nuevo ni no intentado ya, con no tanto éxito como él pretende, en otras latitudes.

