

José Luis REY PÉREZ (dir.),
Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España,
Dykinson, Madrid, 2015, 315 pp.

PABLO SCOTTO BENITO
Universitat de Barcelona

Palabras clave: Estado de bienestar, derechos sociales, universalismo, empleo, reforma fiscal
Keywords: welfare state, social rights, universalism, employment, tax reform

El presente libro colectivo se compone de una serie de siete artículos, a través de los cuales un grupo de profesores y profesoras de la Universidad Pontificia Comillas analizan en profundidad nuestro modelo de Estado de bienestar. Está dirigido por el profesor José Luis Rey Pérez y es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. La obra aborda, con rigor y claridad expositiva, uno de los problemas económico-políticos más importantes a los que tiene que enfrentarse nuestra sociedad en la actualidad.

Los tres primeros capítulos, que conforman una cierta unidad, se mueven en el terreno de la filosofía jurídico-política; en ellos, partiendo del estudio de las recientes reformas que el Estado social ha sufrido en los últimos años, se propone avanzar hacia una mayor universalidad e incondicionalidad de las prestaciones. El cuarto capítulo tiene un enfoque económico y pretende mostrar la íntima relación existente entre los problemas del mercado laboral en España y el aumento de las tasas de pobreza relativa. El quinto capítulo analiza, desde una perspectiva jurídica, los sistemas de garantía de ingresos de la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas, con especial atención a las prestaciones no contributivas o asistenciales. El sexto capítulo, que se enmarca en el ámbito del derecho tributario, analiza desde una óptica constitucionalista las reformas fiscales efectuadas a lo largo de los últimos años de crisis económica. El último capítulo, que entronca con la perspectiva

conceptual o filosófica del comienzo del libro, recuerda los asuntos principales tratados en las páginas precedentes y hace también algunas propuestas de reforma, sirviendo así a modo de conclusión. Como puede apreciarse, la obra toca, a pesar de la unicidad que le confiere la temática general tratada (el Estado de bienestar), una gran diversidad de problemáticas, desde enfoques teóricos también diferentes. Es por ello que he decidido comentar en esta reseña cada capítulo por separado.

El primero, titulado “¿Un nuevo modelo de bienestar? Los cambios en la filosofía del bienestar”, corre a cargo de José Luis Rey Pérez. En las páginas iniciales se asume una importante distinción entre los derechos, que son pretensiones morales justificadas incorporables a un texto jurídico positivo—con vocación de permanencia y estabilidad—, y sus garantías, que son el conjunto de instituciones que tratan de hacer efectivo el contenido de dichos derechos—y que, en consecuencia, son mucho más variables, porque deben adaptarse a las cambiantes circunstancias sociales y también porque forman parte de la discusión política entre las diversas ideologías—. Según Rey, el Estado de bienestar no es más que un sistema de garantías o una forma de concretizar el ideal del Estado social, que sería aquel Estado que incluye entre sus principios rectores el reconocimiento de los derechos sociales. De acuerdo con el autor, el principal problema que este Estado social tiene en la actualidad en España no es la legitimidad jurídica de los derechos sociales, bastante consolidada, sino más bien el hecho de que las garantías de los mismos sean cada vez más escasas. Es necesario pensar, pues, la manera en que el ideal de los derechos sociales puede seguir llevándose a la práctica en unas economías cada vez más liberales. Los diferentes esfuerzos teóricos desarrollados a lo largo del libro han de entenderse justamente en esta línea de reflexión.

La tesis central de este primer capítulo consiste en señalar que el mencionado adelgazamiento de las garantías, acentuado con la crisis de 2008, no puede concebirse ya como una manera diferente de asegurar los derechos sociales, ni como un recorte transitorio en tiempos de escasez presupuestaria, sino que responde a un proceso sistemático de demolición del Estado social. Los derechos en general, y los sociales también, marcan qué garantías son posibles y cuáles no lo son, esto es, excluyen algunas. Las garantías actuales no parecen pensadas para consolidar los derechos, que es el que debería ser su cometido. No es que se cuestione la sostenibilidad económica del actual modelo de bienestar pero se siga defendiendo la bondad del ideal del Estado social, sino que parece quererse la derrota de este último.

El autor muestra en qué sentido se ha producido un cambio en la filosofía del Estado social, del cual son expresión las reformas políticas y económicas de los últimos años. La idea central que ha guiado esta transformación es lo que Rey califica en algún momento de “fundamentalismo mercantil”, consistente en extender sistemáticamente el ámbito de actuación del mercado y reducir el del Estado, al considerar al primero un mecanismo más eficiente de asignación de recursos. Acompañan a este objetivo principal otros dos, que sirven para concretarlo: la reducción de impuestos (adelgazamiento del Estado por el lado del ingreso) y el equilibrio presupuestario (por el lado del gasto).

Rey es contundente: esta nueva filosofía asume como única meta el logro de una mayor eficiencia, a costa del olvido de la lógica de los derechos. Frente a esto, si lo que se pretende es defender el Estado social, es necesario reafirmar el discurso de los derechos. Las prestaciones sociales no deben ser interpretadas como concesiones que hacen los Estados, sino como una forma de hacer efectivo el contenido de los derechos fundamentales. Este argumento “deontológico” se combina, además, con uno de tipo “consecuencialista”: no es tan evidente que acudir al mercado, externalizando determinados servicios por ejemplo, suponga siempre un ahorro para el Estado.

Las reformas que se están llevando a cabo en todos los países europeos han ido haciendo cada vez más selectivos y condicionales sus sistemas de protección social. La selectividad o focalización consiste en el diseño de políticas e instituciones centradas en un colectivo que tiene problemas con el propósito de resolverlos. La condicionalidad, por su parte, se refiere a la existencia de una serie de controles con el fin de comprobar que efectivamente los beneficiarios necesitan la ayuda, así como de una serie de actividades que estos deben realizar a cambio de percibirla. Normalmente los programas selectivos van acompañados de una serie de condiciones difíciles de cumplir, mientras que en los programas universales (dirigidos a toda la población) la condicionalidad es mucho más suave. “Se habla así del paso del *welfare* al *workfare* porque todos estos esquemas de condicionalidad vienen a acentuar la necesidad de que el beneficiario de los programas se oriente al mercado laboral o incluso acepte cualquier oferta que reciba de éste, sea cual sea su naturaleza” (p. 22).

Los principales problemas de estas políticas selectivas y condicionales son los siguientes: a) son financiadas por unas clases medias que no se benefician de las mismas; b) pueden generar la “trampa de la pobreza”: al ser las

ayudas incompatibles con el desarrollo de una actividad remunerada, determinados colectivos pueden verse compelidos a rechazar eventuales ofertas de trabajo, para no perder la seguridad y estabilidad en los ingresos que ofrece la prestación pública, por escasa que esta sea; c) los controles de acceso muchas veces son tan duros que afectan a la autoestima y dignidad de los beneficiarios, que pueden llegar a renunciar a solicitar la ayuda pese a cumplir con los requisitos; d) estas políticas presuponen una visión empleocéntrica del Estado de bienestar que no se adapta a la creciente escasez y precariedad del trabajo en la economía actual.

Rey extrae de esto dos conclusiones fundamentales. Por un lado, las políticas públicas focalizadas no tienen como objetivo lograr la reducción de la desigualdad y favorecer así la cohesión social, sino que más bien aspiran a crear una última red de apoyo que cubra lo estrictamente necesario, pero sin capacidad para transformar la distribución de la renta. Estas políticas, dice el autor, más que suponer una respuesta al problema de la exclusión social realmente lo que pretenden es tenerla bajo control. Se produce así un paso del enfoque de derechos a la beneficencia. Por otra parte, la tendencia a la condicionalidad pretende extender la idea de que el bienestar no es algo que el Estado deba dar a cambio de nada. Es un paso de la lógica de los derechos a la del seguro. Ambas transformaciones se encuentran íntimamente relacionadas y se retroalimentan: el debilitamiento de los sistemas de bienestar para evitar su capacidad redistributiva (a través de la focalización) provoca que quienes los financian (las clases medias) no se beneficien de ellos y se vuelvan en contra; esto crea el caldo de cultivo apropiado para que aparezca la retórica de la condicionalidad, que aboga por la necesidad de contribuir trabajando; el endurecimiento de las condiciones, sin embargo, genera procesos cuyo resultado es la no integración social de los beneficiarios de las ayudas; esta falta de capacidad transformadora, finalmente, aparece como un argumento a favor de la inutilidad de toda política pública y de la consecuente necesidad de debilitar y focalizar los programas.

La alternativa que se propone es la de fomentar políticas de gasto universalistas, las cuales, si se combinan con un sistema selectivo (esto es, realmente progresivo) en el lado del ingreso, pueden tener un efecto redistributivo mucho mayor que el de las políticas de gasto selectivas y condicionales, suponiendo además un importante ahorro en costes de administración. Esta perspectiva aboga por no fijarse solo en los mecanismos de distribución de bienestar, sino también en la forma que tienen de obtener los recursos que

se distribuyen: el tan ansiado equilibrio presupuestario, que generalmente es sinónimo de recortes, puede alcanzarse igualmente por la vía del fortalecimiento del sistema fiscal, a través de la lucha contra el fraude o el establecimiento de un gravamen a los movimientos especulativos de capitales. Por otra parte, los programas universales tienen mayor aceptación entre la ciudadanía, ya que todos tienen la sensación de recibir algo a cambio de los impuestos que pagan, cosa que no sucede si los programas están centrados en colectivos muy concretos. Este avance hacia el universalismo provocaría también un relajamiento de la condicionalidad, lo cual no supone obviar los deberes que conlleva siempre todo derecho, pero sí afirmar rotundamente que el reconocimiento de los derechos «no se puede condicionar a cumplir con una serie de conductas o de comportamientos porque en ese caso ya no estamos hablando de derechos sino de caridad con condiciones» (p. 53).

El segundo capítulo, titulado “Las tensiones en la reforma del Estado de bienestar: qué podemos aprender del debate sobre la renta básica”, es una traducción de José Luis Rey Pérez del original inglés de Yannick Vanderborght. El autor, centrándose en la discusión sobre la renta básica, identifica tres tensiones clave en la reforma del Estado de bienestar: a) entre selectivismo y universalismo, b) entre programas en especie y en metálico y c) entre condicionalidad e incondicionalidad. Siendo la renta básica una prestación universal (para todos los miembros de la comunidad política), en metálico e incondicional (sin la exigencia de una contraprestación), se diferencia tanto de los esquemas convencionales de ingresos mínimos (en la primera y tercera características) como de los sistemas universales de educación y asistencia sanitaria (en la segunda).

En cuanto a la primera problemática, el autor lleva a cabo una sólida defensa del universalismo. Reconoce que la selectividad o focalización es adecuada en muchos casos, especialmente cuando existen necesidades específicas (como aquellas que tienen las personas con discapacidad), pero defiende que los programas universales, además de expresar nuestra común pertenencia a una sociedad, pueden ser una vía más eficaz para: a) luchar contra la pobreza, pues evitan complejidades administrativas y también la creación de estigmas; b) garantizar el acceso al mercado de trabajo, pues evitan la “trampa de la pobreza”; c) luchar contra la reducción del Estado de bienestar, pues evitan que las clases medias se vuelvan en contra de las prestaciones sociales.

En la discusión en torno a las ventajas e inconvenientes de las ayudas en especie o en metálico, el autor muestra la dificultad de resolver la tensión en

un plano teórico y aboga por la plena compatibilidad en la práctica de la renta básica con los programas universales en especie. Aun compartiendo esta afirmación, la forma en que el autor plantea el problema resulta, en mi opinión, bastante cuestionable. Su razonamiento es el siguiente: a) las ayudas en metálico permiten a los individuos satisfacer sus preferencias de la forma en que lo consideren más conveniente, maximizando así su propia utilidad; b) esta ausencia de restricciones supone una ventaja de las mismas respecto a las ayudas en especie; c) de todas formas, hay personas que son incompetentes para tomar sus propias decisiones; d) conclusión: es necesario adoptar algún tipo de paternalismo, entendido este como una restricción por parte del Estado a la libertad individual de cada cual. La primera premisa acierta, creo, en la idea de que cada uno es el mejor juez de sí mismo, pero atribuye injustificadamente al mercado la capacidad de satisfacer siempre mejor que el Estado las preferencias de los individuos. Incluso aceptando que así fuera, cosa bastante cuestionable, la segunda premisa nos lleva un paso más allá: no es solo que el mercado ofrezca siempre un abanico más amplio de posibilidades de elección, sino que este hecho por sí mismo es un “argumento poderoso” (p. 100) en favor de las ayudas en metálico; parece, sin embargo, que el establecimiento de límites o de obligaciones a los individuos, siempre que no se realicen de una forma arbitraria, son interferencias legítimas que no van en contra de la libertad individual. La tercera premisa, en fin, tiene el inconveniente de no aclarar qué tipo de personas son las incompetentes. Es por todo esto que la conclusión parece precipitada. Sin negar la idea de que la adopción de cierto tipo de paternalismo es inevitable (incluso quizás deseable) para cualquier Estado, este no tiene por qué ser entendido como una restricción a la libertad individual, sino más bien como una condición necesaria para su realización. En cualquier caso, el paternalismo no parece el problema clave cuando se trata de discutir si las ayudas deben ser en especie o en metálico. La discusión es más bien si determinadas esferas de la vida social, debido a su importancia para la colectividad o incluso por la naturaleza de las actividades que en ellas se desarrollan, deben estar o no desmercantilizadas.

El capítulo acaba con una reflexión acerca del carácter incondicional de la renta básica, consistente en que no se exige haber trabajado o estar en disposición de hacerlo para tener derecho a percibir la prestación. El autor identifica el problema con lucidez: «Los defensores de la RBU de hecho no niegan que deba existir algún tipo de “derecho al trabajo” o, al menos, el derecho a

acceder a una actividad significativa. Lo que ellos discuten es que la mejor forma de realizar ese derecho consista en implementar un “deber de trabajar” que es la justificación utilizada para defender las políticas de *workfare* y de activación» (p. 104).

El tercer capítulo, de José Luis Rey Pérez, tiene como significativo título “La reforma del artículo 135: ¿la vía jurídica para el final del Estado de bienestar en España?”. Antes de ocuparse propiamente de dicha modificación legislativa, efectuada en el verano de 2011, Rey recoge los rasgos fundamentales de todo Estado Constitucional: a) la Constitución ocupa una posición suprema en el ordenamiento; b) esa norma no solo incluye aspectos procedimentales, sino que reconoce también contenidos de moralidad que positiviza en forma de derechos fundamentales; c) el poder judicial cobra un protagonismo que no tenía en el Estado legislativo. Además, señala el autor, el modelo de Estado constitucional parte de una concepción de la democracia que diferencia las decisiones tomadas en el momento constitucional de aquellas adoptadas en la política diaria. Las primeras aparecen revestidas de una importancia que no tienen las segundas, de ahí que las mayorías políticas, que cambian cada pocos años, no puedan entrar a reformar esos acuerdos adoptados en el momento constitucional. La Constitución y los derechos fundamentales aparecen entonces como algo que limita el poder de la democracia, con la justificación de proteger la misma democracia.

La reforma del artículo 135, señala el autor, ha supuesto una alteración de los acuerdos del momento constitucional de 1978. Lo criticable es que esta modificación se haya efectuado sin abrir un nuevo momento constitucional, sino más bien “por la puerta de atrás”: con la urgencia propia de las decisiones políticas ordinarias y en contra de la resistencia a la modificación del texto que había prevalecido hasta entonces. Es una decisión, además, realizada con una falta de consenso generalizada y que parece responder a las presiones de los países acreedores de la Unión Europea. Una reforma, en definitiva, que adolece de una falta absoluta de transparencia democrática.

En cuanto al contenido, la reforma ha sido presentada como una suerte de “cambio cosmético”, que no añade nada sustancial al compromiso ya existente de limitar el endeudamiento del Estado, que España había adquirido a través de los tratados que vinculan al país a la Unión Europea. Sin embargo, señala Rey, los cambios no son tan intrascendentes: suponen introducir una línea ideológica que contradice la definición de España como Estado social. En la vieja redacción se permitía al Estado emitir deuda pública y contraer crédito,

siempre sometido al imperio de la ley. En la nueva redacción se prohíbe incurrir en un déficit mayor de un tanto por ciento del PIB. «Se pasa, en consecuencia, de una posibilidad, de la que el Gobierno podía hacer uso en el desarrollo de su tarea de gestión de los asuntos públicos, a una prohibición de hacerlo más allá de un límite, lo que viene a configurar el recurso a la deuda pública como una excepción al principio general de prohibición de endeudamiento» (p. 124). Además, no se establece la obligación de garantizar un mínimo de gasto para satisfacer los derechos sociales, lo cual contrasta con la prioridad absoluta que se le confiere al pago de los intereses de la deuda. Rey muestra, en definitiva, la importancia que encierra la reforma del artículo 135, quizás no tanto por los cambios efectivos que esta pueda suponer para la política diaria, pero sí por su profunda significación simbólica, por el descarado ataque que lanza contra las estructuras de bienestar y los principios democráticos.

El cuarto capítulo, titulado “La pobreza en España en periodo de crisis. Su relación con el mercado laboral”, es un artículo conjunto de Alberto Colino y Antonio Javier Ramos Llanos. En él se examina, por una parte, la preocupante situación del mercado laboral en España, en el que destaca el paro masivo. Por otra parte, se estudia el problema de la pobreza relativa, analizando los factores determinantes de entrada y salida de dicha situación, su evolución durante el período 2004-2013 y su impacto sobre los diferentes colectivos de nuestra sociedad, prestando especial atención a su incidencia dependiendo de la situación laboral de los individuos. Las conclusiones fundamentales que se pueden extraer del estudio son las siguientes: a) el desempleo genera mayor riesgo de pobreza y el empleo facilita la salida de la misma; b) la reducción del desempleo por sí solo no reduce significativamente la pobreza relativa: la estructura actual del mercado de trabajo genera procesos de dualización, no solo “hacia fuera”, entre empleados y parados, sino también “hacia dentro”, provocando la existencia de “trabajadores pobres” (en términos porcentuales, generalmente aquellos con un trabajo temporal y/o a jornada parcial, o empleados por cuenta propia); c) la pobreza relativa (desigualdad) no se redujo en épocas de crecimiento económico y ha empeorado sustancialmente con la crisis; d) la pobreza relativa es más elevada en España que en los países europeos de nuestro entorno y, además, el Estado de bienestar español adolece de una mayor incapacidad redistributiva.

El quinto capítulo, de Dolores Carrillo Márquez, lleva por título “El necesario reforzamiento del nivel asistencial de nuestro sistema de protección social”. La autora explica cómo la protección social en España se estructura

en diferentes sistemas nacionales y autonómicos de otorgamiento de prestaciones, siendo el principal el sistema de Seguridad Social, el cual consta de dos niveles diferentes: el contributivo y el no contributivo o asistencial. El segundo es del que se ocupa el artículo. Su característica fundamental es que se otorga protección ante reales y probadas situaciones de necesidad. Carrillo Márquez explica el origen histórico de estas prestaciones no contributivas: cumplen la misión de complementar al nivel contributivo, que cubría a través de un “seguro” a los contribuyentes ante eventuales situaciones de necesidad (lesión, enfermedad, vejez, etc.), pero que presuponía la existencia o la tendencia hacia el pleno empleo de carácter indefinido. El Estado, progresivamente, empieza a otorgar protección de Seguridad Social no solo a los trabajadores, sino al conjunto de la ciudadanía. Los tipos de prestaciones no contributivas —muy heterogéneas y escasamente eficaces, según la autora—, son los siguientes: a) pensiones no contributivas (por invalidez o jubilación), b) complementos a las pensiones contributivas que no alcanzan el nivel mínimo, c) complementos de ayuda a las personas con discapacidad, d) subsidios asistenciales por desempleo, e) rentas activas de inserción a nivel estatal, f) rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas.

La autora trata las prestaciones asistenciales familiares y las prestaciones de viudedad y orfandad en una sección aparte, al considerarlas especialmente insuficientes en la actualidad. Considera necesario avanzar hacia un modelo que permita dar respuesta a la creciente problemática de la pobreza infantil y al déficit de las políticas de apoyo a las familias. Pone como ejemplo de este nuevo enfoque a seguir el desarrollado en muchos países europeos desde mediados de los años 90, que consiste en sustituir las políticas orientadas a la “reparación” por otras orientadas a la “preparación”, lo cual ha permitido acuñar el concepto de “Estado social inversor”. Afirma la autora que, desde esta perspectiva, las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, esencial para el desarrollo económico, como una inversión en el capital humano del futuro. Sin negar que este cambio de paradigma tenga la virtualidad de poner en el centro la asistencia a los menores, supone también, en mi opinión, una anulación absoluta de la lógica de los derechos, en favor de la búsqueda de rentabilidad o eficiencia. Creo que existe aquí, pues, un marcado contraste con las tesis defendidas en el capítulo primero, que tal vez debería haberse hecho explícito.

El sexto capítulo, titulado “Una reforma fiscal para el sostenimiento del Estado de bienestar”, corre a cargo de Pilar Navau Martínez-Val. La autora

comienza expresando con claridad el punto de partida: para que los derechos sociales queden plenamente garantizados, no solo debe existir una adecuada política de gasto público, sino que, además, su financiación, básicamente a través del sistema tributario, debe ser justa, de acuerdo con los principios de igualdad y progresividad que proclama el artículo 31.1 de la Constitución. Desde esta perspectiva se analizan tanto las reformas tributarias acometidas en España durante el período más severo de la crisis (2010-2013) como aquellas aprobadas en el otoño de 2014. El objetivo final de este análisis es valorar la constitucionalidad de las citadas medidas tributarias.

Las reformas del período 2010-2013 tienen las siguientes características. En primer lugar, se elevaron algunos de los tributos más importantes del sistema: a) se estableció un recargo transitorio del IRPF, denominado “Gravamen Complementario”; b) se produjo un aumento de los tipos de gravamen del IVA, en dos ocasiones, elevándose el tipo general en un total de cinco puntos porcentuales; c) tuvo lugar un incremento del tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; d) se empezó a exigir tasas por servicios públicos tradicionalmente financiados exclusivamente con cargo a impuestos o se aumentaron notablemente tasas ya existentes. En cuanto al gravamen complementario, señala la autora que, al superponerse a un IRPF con estructura dual —en el que las rentas del ahorro son sometidas a tipos de gravamen notablemente más suaves que los aplicables a las rentas del trabajo—, ha acentuado aún más la discriminación negativa de estas últimas. Con respecto a los incrementos en el IVA, el IBI y las tasas, Martínez-Val critica su potencial regresividad.

En segundo lugar, se mantuvo inalterado el tipo nominal (30 por 100) del Impuesto sobre Sociedades, pero se emprendieron acciones (especialmente dirigidas a las grandes compañías) encaminadas a incrementar el tipo de gravamen efectivo, a través de la limitación de estrategias de “planificación fiscal”. En tercer lugar, y también en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, se aprobaron dos gravámenes especiales sobre rentas de fuente extranjera, en virtud de los cuales se permitió repatriar rentas procedentes de paraísos fiscales, quedando sometidas a un gravamen del 8 por 100 (si procedían de actividades empresariales) o del 10 por 100 (si se trataba de rentas pasivas). Nos dice a este respecto Navau Martínez-Val que esto último supone permitir disfrutar de un tipo reducido a rentas pasivas no vinculadas con actividades productivas, cuya licitud, teniendo en cuenta la opacidad característica de los paraísos fiscales, podría ser en algunos casos más que dudosa.

En cuarto lugar, la “declaración tributaria especial”, también conocida como “amnistía fiscal”, permitió que los contribuyentes del IRPF, Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de los No Residentes que fueran titulares de bienes o derechos no declarados, pudieran presentar una declaración extraordinaria con el objeto de regularizar su situación tributaria, siempre que hubieran sido titulares de los mismos con anterioridad al 31 de diciembre de 2010. Se eximió a estos contribuyentes de la exigibilidad de sanciones (incluidas las penales), intereses de demora y recargos, a cambio de aplicar al valor de adquisición de dichos bienes o derechos un tipo reducido del 10 por 100. Nos dice la autora que se trata de una auténtica condonación de la deuda tributaria para defraudadores que, si bien tiene el propósito de incentivar el afloramiento de bases imponibles que permanecían ocultas, contradice de forma clara los principios constitucionales. En quinto lugar, se reestableció con carácter urgente y de manera transitoria en 2011 el Impuesto sobre el Patrimonio, que había sido suprimido en 2008. Afirma la autora que este tributo presenta graves defectos técnicos y de equidad —pues la vigente configuración de los beneficios fiscales de que gozan las acciones y participaciones en el capital de sociedades permite que los grandes *holdings* familiares puedan quedar exonerados del gravamen—, los cuales no fueron resueltos en el momento en que se decidió volver a aplicar el gravamen.

Un análisis global de todas estas medidas revela, según la autora, una tendencia potencial hacia la regresividad en el reparto del coste de la crisis presupuestaria: las reformas tributarias han afectado de manera más directa a los asalariados. La forma de las mismas es también criticable, por su alto grado de descoordinación y por el empleo abusivo del mecanismo del Decreto-Ley. La explicación principal de todo ello hay que buscarla en la necesidad por parte de los gobiernos de cumplir con los ajustes presupuestarios marcados desde la Unión Europea. Señala Navau Martínez-Val que estas urgencias de las finanzas públicas no pueden llevar, sin embargo, a que los gobiernos nacionales abduquen de su obligación de cumplir el ordenamiento constitucional.

La reforma fiscal de 2014 continúa, con algunos cambios, la línea trazada por las medidas anteriores: supone la anteposición de la eficiencia económica al principio de justicia y debilita el mandato constitucional de progresividad tributaria. La autora propone, a cambio, cuatro reformas fiscales fundamentales. En primer lugar, aboga por un IRPF más simple, con una única escala de gravamen, que permita reparar la falta de equidad en el reparto del coste

del ajuste presupuestario, actualmente soportado fundamentalmente por las clases medias. En segundo lugar, esboza una posible forma de inyectar progresividad al IVA. En tercer lugar, defiende eliminar el empleo abusivo de la tasa como recurso tributario, el cual puede producir un efecto de dualización, al crear la alternativa entre un servicio público de baja calidad a cambio del pago de una tasa o un servicio privado de mayor calidad (tal vez premiado con algún tipo de deducción fiscal) a cambio de un precio de mercado. Se trata de un esquema que resta además legitimidad al sistema tributario, al focalizar la obligación de la reciprocidad únicamente en aquellos con niveles de renta más bajos. En cuarto lugar, Martínez-Val cree conveniente no centrar la imposición patrimonial en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sino en las grandes fortunas o en el Impuesto sobre Sucesiones. Considera que este último (el cual grava una circunstancia que no tiene que ver con el mérito, como es el origen familiar) podría quedar vinculado a una política de gasto público directamente relacionada con la igualdad de oportunidades, preferiblemente política educativa (por ejemplo, la creación de un fondo de becas).

En el séptimo y último capítulo, titulado “¿Qué reformas necesita el Estado de bienestar español?”, José Luis Rey Pérez hace un repaso general de los asuntos tratados a lo largo del libro y señala tres vías principales de reforma del Estado de bienestar: a) un abordaje en profundidad del problema del empleo en España, que ponga sobre la mesa cuestiones tan diversas como la superación de la identidad entre trabajo y empleo, la creación de empleo de calidad, el incremento del salario mínimo o el reparto del empleo; b) la implementación de prestaciones universales o, en su defecto, la creación de sistemas de garantía de ingresos más cohesionados y eficientes; c) la reforma del sistema fiscal. La existencia de estas vías, aunque puedan resultar difíciles de recorrer, permite afirmar al menos que la sostenibilidad del Estado de bienestar en España es posible. Será una cuestión de voluntad política seguir implementando medidas que conducen a su destrucción o empezar a tomarse en serio su actualización. De ello depende, nos dice Rey, el que las crisis del capitalismo no acaben provocando el fin de las políticas de bienestar, para que estas puedan consolidarse como el sustento de una nueva forma de progreso, donde la dignidad de la persona esté situada en el centro.

Concluye así un libro que tiene la gran virtualidad de analizar con detalle y profundidad una serie de transformaciones cuya relativa novedad supone una dificultad añadida para su abordaje desde la teoría social. Lejos de partir

desde algún tipo de “teoría ideal”, los autores basan sus análisis en el atento estudio de diversos cambios legislativos e institucionales que se han venido produciendo en los últimos años, para acabar proponiendo una renovación del Estado de bienestar en España no únicamente bien fundamentada desde un punto de vista normativo, sino también ajustada a las circunstancias sociales del país. La Academia, podríamos decir, ha hecho bien su trabajo; otra cosa será que las ideas aquí lanzadas puedan en algún momento encontrar acomodo entre nosotros y devenir así realidad.

PABLO SCOTTO BENITO
Universitat de Barcelona
e-mail: pablo.scotto.benito@ub.edu