

**Premio San Raimundo de Peñafort
de la Facultad de Derecho de Zaragoza 1994.**

¿CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR?

SUMARIO: — I. Introducción. — II. Definición: 1. Matización terminológica; 2. Concepto filosófico político. — III. Perspectiva histórica. — IV. Formación: 1. Parámetro político jurídico del momento; 2. Parámetro económico: derecho económico. — V. Consecuencia histórica. Reflejo jurídico. — VI. Peligros en el estado social: 1. Punto de vista político: a) Tendencia a la demagogia; b) Debilitamiento de las estructuras democráticas. 2. Punto de vista económico: olvido de un fin ulterior. — VII. Soluciones y conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Para valorar la posible crisis del Estado social, debemos situarlo en el lugar preciso, ya que las concepciones político sociológicas o sociales no son inalterables sino que tienen una dinámica interna más o menos previsible, y a su vez un movimiento traslativo impulsado por factores externos coyunturales.

Por ello no se puede hablar de Estado social por sí mismo, sino que debemos valorar sus contextos y partiendo de ellos vaticinar la crisis por debilitación o abuso de los puntos cardinales de encuadre. De ahí que debemos obligada referencia a la trayectoria histórica que ha depositado poco a poco un bagaje jurídico y una forma de concebir el Estado social difícil de cambiar. Quizá aquélla nos demuestre en parte que la única manera de entender el Estado social sea dentro de la forma democrática y referido al derecho económico.

Los peligros de sobrepasar estos criterios límite pueden provocar una crisis más o menos abrupta en el Estado social; pero acaso, el sobrepasar matizadamente estos contextos unido a la evolución espontánea social, que busca el bienestar exigiendo cada vez unas cotas más altas, provoque que el Estado social no pueda satisfacer como tal lo que se le exige. Necesitaremos pensadores originales que encuentren la alternativa.

No sé, si tanto como hablar de crisis del Estado social deberíamos hablar de búsqueda del «bienestar colectivo» en otro modelo. Este ensayo pretende reflexionar sobre el origen, presente y posible futuro partiendo de lo ya bien construido.

II. DEFINICIÓN

1. Matización terminológica.

Debemos aludir a tres dicciones similares y que se emplean por lo general indistintamente; sin embargo existen algunos matices que las distinguen: Estado social, Estado de bienestar y Estado prestacional.

Se ha producido en general una opción terminológica adoptada en favor de la expresión de raíz alemana «Estado social», en lugar de la fórmula de origen anglosajón «Estado de bienestar» (1). Con el término primero se destaca la continuidad histórica respecto de los fines que ha de cumplir el Estado, en un contexto democrático. «Estado de bienestar» alude a naciones contemporáneas no democráticas que han asumido igualmente la tarea de fomentar el bienestar de sus ciudadanos; además este concepto hace referencia (como bien señala GARCÍA PELAYO) capitalmente, a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades del bienestar social; es un concepto mensurable en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales, y de otros índices, en tanto que el Estado social se refiere a los aspectos totales de la configuración típica de nuestra época (2).

La tercera locución, «Estado prestacional», es concretada por PARADA, formando parte de la clasificación tripartita de actividades del Estado actual; se diferencia así de las actividades de fomento y de la de policía. El Estado asume la prestación de un servicio por razones técnicas, económicas, sociales..., adjudicándose en cierto modo aquella en lo que no es rentable para la iniciativa privada (3). No obstante, el autor no se inclina por establecer actividades estáticamente, ya que parte de la evolución constante y de la posibilidad de pase de una actividad de un sector a otro en función de la coyuntura económica. El término pres-

(1) G.A. RITTER, *Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, pág. 26 y ss. 1991. Ministerio de trabajo y Seguridad Social. España.

(2) M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza. Madrid, 1977.

(3) R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 380 y ss., 1991 Madrid, Pons.

tacional excluye la intervención indirecta del Estado en el sector privado.

Haremos alusión al término Estado social por ser más pleno, trascendente y tener mayores implicaciones.

2. Concepto filosófico político.

Al hablar de Estado social partimos de ciertos presupuestos filosófico políticos que se pueden esbozar aludiendo a tres ideas pilares: sociedad, Estado y poder.

La comunidad es la única posibilidad de realización del individuo en libertad, por eso no partiremos del pensamiento de NIETZSCHE relativo al superhombre que necesita la soledad huyendo de la tensión que suscita el estar mucho tiempo enclaustrado en la «paz de la comunidad», sino de la concepción aristotélica. Pero, aunque la sociabilidad se manifieste primeramente como un hecho natural, en ella aparece siempre la decisión del espíritu: vida humana común es, a más de eso, vida común ordenada por decisiones concretas de la voluntad humana. Debemos huir de la entropía. Abunda en ello la concepción filosófica hegeliana, retomada por STEIN, quien establece una relación entre Estado y sociedad. Esta, por sí sola conduce inequívocamente a la servidumbre y a la injusticia, abuso (4). De ahí que resulte obligada la acción de aquél para impedir y corregir tales situaciones: resalta el elemento teleológico de toda la acción estatal orientada explícitamente en la dirección señalada de corrección de determinadas desigualdades sociales.

Podemos por lo tanto establecer un nexo de unión puesto que el Estado sólo se impone mediante una relación de poder; pero éste sólo se legitima en tanto que sirva a la sociedad: se tratará de un poder instrumental cuyo fin es el interés social. Como bien señala HUBER: «Una organización de poder que no realiza, al menos tendencialmente, la idea ética, es un mero agregado de instancias de poder, pero nunca un Estado». Se trata por tanto de legitimar y dar sentido a una dominación que en principio, y ya esté motivada en razones religiosas, económicas, pedagógicas, eróticas o de otra clase, se convierte en política tan pronto como reclame para sí la unidad de decisión de un territorio determinado: por eso ha de buscarse siempre el sentido teleológico aludido. De los fines de la comunidad se derivan los deberes del gobernante.

(4) S. MARTÍN RETORTILLO, *Derecho económico administrativo*, Tomo I, Cap. II, pág. 31.

Llegados a este punto hacemos referencia al Estado social como aquel que requiere un emplazamiento a la acción del Estado para rectificar y ordenar directamente situaciones de marcada injusticia, fruto de una sociedad competitiva, dejada al libre juego de sus propias fuerzas. Aquél no puede limitarse al establecimiento de un sistema jurídico abstracto que garantice formalmente unas determinadas libertades, cuya única y exclusiva modulación sería la que pudiera derivarse del mecanismo autorregulador del propio mercado. Los principios propios de la democracia formal, que en modo alguno cabe minusvalorar, resultarán insuficientes para abordar la situación social y las exigencias planteadas por la propia realidad económica.

HANS F. ZACHER determina el contenido del Estado social desde los fines de éste: 1) Ayuda contra la pobreza y las necesidades y una existencia mínima para todos. 2) Mayor igualdad mediante la eliminación de las diferencias en el bienestar y control de las situaciones de dependencia. 3) Mayor seguridad frente a las situaciones cambiantes de la vida. 4) Fomento y extensión del bienestar.

III. PERSPECTIVA HISTÓRICA

No se trata en este apartado de exponer exhaustivamente la evolución, sino de reflejar selectivamente ciertos acontecimientos como previos y aglutinadores de soluciones potenciales. La formación del Estado social presenta dos caracteres: por un lado, variación en el derecho comparado, tanto en el tiempo como en el tratamiento de las estructuras y fuerzas sociales; por otro lado, la aparición de cisuras por lo que su trayectoria marcadamente zigzagueante está salpicada de impulsos y frenos.

Paradójicamente el motor impulsor de la intervención estatal en la esfera social, surgió del sector privado, que reclamó con insistencia que el Estado incidiera y llevara a cabo una ordenación de lo autónomamente estructurado puesto que se había llegado a un grado de injusticia intolerable. Es decir, se reclamaba por los particulares el apoyo del Estado para limitar los excesos de la autonomía privada. Se necesitaba atender a valoraciones económicas superiores, liberándose en cierta medida de la ortodoxia del sistema representada por los principios económicos capitalistas. No se cuestionó sin embargo la propiedad privada de los medios de producción.

Los derechos recogidos en la Constitución, que habían supuesto un hito para la burguesía, se veían negados de eficacia y garantías. De ahí que se retomaran algunos movimientos anteriores como por ejemplo, la

ética social del pietismo (en el Estado Prusiano), para fortalecer el poder del Estado en la regulación de la sociedad; o las doctrinas cameralistas para las que el cometido de la comunidad política y la causa más profunda de la aspiración del Estado a tener poder y riqueza, es fomentar la felicidad individual y social.

La estructura social vio en la configuración del Estado social una aminoración de conflictos; muestra de ello es la Constitución de Weimar (paradigmática), que no sólo toleraba la autoayuda colectiva sino expresamente a las fuerzas sociales organizadas como creadoras y administradoras de derechos; se pretendía buscar una racionalización beneficiosa para todos.

En cierta medida fue determinante la nueva configuración de la familia. Se hizo para ésta prácticamente imposible, seguir realizando funciones de protección para situaciones críticas de la vida, puesto que con la industrialización surgió el modelo nuclear.

El Estado absorbió poco a poco funciones que hasta entonces habían correspondido a instituciones benéficas y de parentesco. Se plasma, en unos casos intencionada y en otros casualmente, la necesidad de interacción entre Estado y sociedad; necesidad de un orden más cercano a la realidad: un Estado que abandone la dirección abstracta y formal de la comunidad.

Se empezó a consolidar la juridificación de determinados derechos sociales, y poco a poco los Estados se vieron implicados de forma cada vez más directa en las tensiones sociales, por la asunción paulatina (período de entreguerras europeo) de cierta responsabilidad de carácter general en el mercado de trabajo.

Cada vez se fue ampliando más la esfera protegible por el Estado: «En las tres primeras décadas después de la Segunda Guerra Mundial, caracterizada por el incremento sostenido de la economía de bienestar, el amplio consenso político, impulsó las ampliaciones de las prestaciones sociales, pero la recesión económica iniciada en 1973-1974, supuso un freno a este proceso. Muchos Estados tuvieron que plantearse una revisión de las prioridades de la eficiencia del sistema, así como la búsqueda de un equilibrio entre lo deseable desde el punto de vista político y lo tolerable desde la política económica» (5).

Gráficamente cada uno de los pasos históricos de la formación del Estado social ha significado la puesta de una piedra en el habitáculo

(5) G.A. RITTER, *Estado social*, op.cit. pág. 34.

que nos cobija (¿O nos aprisiona?) en las relaciones cotidianas entre individuos.

IV. FORMACIÓN

1. *Parámetro jurídico político del momento.*

Ya hemos visto que la legitimación del poder sólo requiere la búsqueda teleológica del interés social; pero ¿En que tipo de organización política se realizará en plenitud?: A través de la forma democrática. Es más, la sumisión a las leyes se trata de una «conditio sine qua non» para que tenga cobertura la concepción jurídico política de Estado social.

Estableciendo una cadena de fines y medios, podemos afirmar la democracia como única vía para desarrollar el Estado social que a su vez es conducto para alcanzar el interés general y la realización efectiva de los derechos del hombre.

Hablar de democracia material, implica la búsqueda de la homogeneidad social. Así lo desarrolla HELLER (6) en sus escritos políticos, y precisamente en un momento en que aquella flaqueaba. En mucho mayor grado que cualquier otra forma política, la supervivencia de la democracia dependerá de cierto ajuste social. Por eso en medio de antagonismos sociales (de raza, clase...) puede afirmarse a sí misma la estructura parlamentaria.

La relevancia queda patente porque sin duda la democracia quiere garantizar a cada uno de sus miembros, mediante el nombramiento de representantes, idéntica probabilidad de influir en la organización política. «... Pero la disparidad social puede hacer de un 'summum ius una summa iniura'. Sin homogeneidad social, la más radical igualdad formal, se torna la más radical desigualdad, y la democracia formal, dictadura de la clase dominante...» (7). Tal dictadura resulta más peligrosa en tanto que es anónima e irresponsable. En la medida en que guarda la

(6) Es loable la defensa de Heller de la democracia en un momento, años 20, en que Alemania estaba económicamente hundida y ahogada por las condiciones del Tratado de Versalles. Aunque a partir de 1925, se vive en un ambiente de optimismo mundial, la superproducción y la especulación fueron las causantes del «crack» de 1929. Se produce a partir de ahí una insospechada recesión que propició el ascenso del partido Nacional Socialista de Hitler en 1930.

(7) H. HELLER, «Democracia política y homogeneidad social», en *Escritos políticos*, pág. 261 y ss. Alianza, Madrid 1985.

forma de representación y falsea su contenido, hace de la democracia política una ficción.

Abunda en ello que en la falta de homogeneidad social se encuentra el germen de la dictadura; el sentimiento individual de injusticia y desigualdad, dentro de una democracia, puede provocar la esperanza de los desvalidos en un hombre fuerte, «de cesárea estirpe», que con su poder puramente personal, les alivie de todas las decisiones.

Vemos por lo tanto que una democracia sin homogeneidad social se desenvuelve en la superficie formal y puede desencadenar consecuencias graves.

Pero moviéndonos en el plano teórico ideal, existen sustanciales razones para optar por una democracia con ajuste social frente a cualquier otra concepción política; no sin antes hacer una advertencia: en cada época se puede ver una correspondencia entre Estado y conciencia sociales, es decir, se reconoce una forma de sociedad. Es decisiva en todo caso para la homogeneidad social, aquella esfera en la que de forma predominante se albergue la conciencia de la época; en el mundo occidental actual, (en la conciencia de nuestra época), aparece la democracia como óptima concepción de la ordenación jurídico política, pero ello no significa que en otro tipo de superestructura o civilización deba ser así. Expondré a continuación las razones por las que la democracia aparece como única garantía para desarrollar el Estado social con medios adecuados; pese a que hoy en día la dialéctica no se configure en torno a las antítesis democracia-dictadura, ha sido de vital importancia en su configuración.

De hecho podemos hablar de «Estado social de derecho» y ya en los albores del concepto de Estado social L.V. STEIN, a mediados del siglo XIX, utilizó el término «democracia social» (8).

Los porqués referidos son los siguientes:

La democracia es la única alternativa que ofrece la vía política para salvaguardar los valores de la civilización occidental. (El Estado social no tiene porqué suponer reducción alguna de los esquemas garantizados del Estado de derecho).

Lo específico de la forma democrática de dominación, está en la designación de sus representantes por la colectividad, y en la posición de aquellos, no como soberanos, mas como magistrados. Todo represen-

(8) G.A. RITTER, *Estado social*, op.cit. pág. 27. Pese a la traducción: «democracia social», STEIN propuso la «monarquía social» como alternativa a la monarquía parlamentaria del momento.

tante democrático ha de ser llamado y revocado mediata o inmediatamente por el pueblo, y aun siendo independiente del poder decisorio propio de su representación, permanece a través de un orden racionalmente establecido, vinculado jurídicamente a la voluntad del pueblo. No es la vinculación sociológica o en la medida de lo posible ética, al pueblo, lo que caracteriza a un representante autocrático, pero sólo en la democracia tiene esta atadura además carácter jurídico y lleva aparejadas sanciones jurídicas. La mayor o menor probabilidad en la formación de la unidad política y en su firmeza de posición refleja el grado de la homogeneidad social.

Entre los tapujos de la dictadura debe contarse asimismo esa divisa particularmente llamativa enarbolada por ella: la de acabar con la corrupción parlamentaria. La democracia tiene todas las oportunidades, no sólo de abandonar sin demora a su suerte a aquel de sus mandatarios que no tenga las manos limpias, sino de combatirlo por su propia mano sin contemplaciones: cada uno de los partidos rivales tiene el máximo interés en descubrir la corrupción de los otros, y todos se ven estimulados a otorgar valor al hecho de poder presentarse ante la opinión pública impolutos. Es precisamente en los sistemas dictatoriales en los que la exención de toda fiscalización propicia operaciones oscuras.

Frente al Estado de derecho, resuelto a sujetar a su imperio a la economía, la dictadura no dispone de otro medio que la violencia torpemente enmascarada por la ideología. (Forma política en que se manifiesta la anarquía social).

Por último HELLER denota que el hombre es libre cuando no debe obedecer por más tiempo sino a leyes (9).

MARCUSE señala: «El imperio de la ley, no importa cuan restringido, es todavía infinitamente más seguro que el imperio sobre la ley o sin ella» (10). Una posible solución alternativa, de ninguna manera puede ser la dictatorial.

2. *Parámetro económico: Derecho Económico.*

La incidencia y repercusión de los avatares económicos sobre la configuración del Estado social se ha evidenciado sobre sus inicios y también han sido causa directa de su formación.

(9) H. HELLER, «¿Estado de derecho o dictadura?», en *Escritos políticos*, op.cit. págs. 292-294.

10) H. MARCUSE, *El hombre unidimensional*, pág. 81, Ariel, Barcelona 1987.

Los primeros economistas clásicos pensaban que la distribución de la renta no podía alterarse. Creían que todos los intentos de reducir la pobreza mediante la intervención del Estado eran empresas insensatas que no harían sino reducir la renta nacional total. Pero el pensamiento se tornó contrario debido a las circunstancias económicas, demográficas y sociales (11). En el período de entre guerras se fue dependiendo de la reacción ante la guerra y las crisis económicas y jugó un papel muy importante la esperanza de incrementar la eficacia de la economía nacional y la calidad de la mano de obra, mediante reformas sociales: la Primera Guerra Mundial fortaleció la conciencia de la solidaridad nacional en las naciones que hicieron la guerra, y despertó las esperanzas de que a las víctimas de la guerra se les honraría con un esfuerzo común por superar la miseria y aminorar las desigualdades. Además la Revolución Rusa de octubre, las revueltas en las derrotadas potencias centrales, el ascenso de la izquierda radical entre los obreros, y el miedo a las convulsiones sociales graves en la mayor parte de los países capitalistas industrializados, reforzaron al final de la guerra y en los años inmediatamente siguientes la disposición a eliminar ese potencial de conflictos, con intervenciones sociales del estado, e hicieron más fuerte la disponibilidad a evitar que la desmovilización y la transformación de una economía de guerra en una de paz, desembocara en un desempleo masivo y en protestas sociales masivas.

Pero la crisis económica mundial, truncó este planteamiento: un claro ejemplo lo tenemos en un decreto-ley alemán de 1931 en el que se sometía la política asistencial de los municipios a un fuerte control central para reducir los costes, condicionando el pago de las subvenciones del Reich y de los Estados federados, a que los niveles fijados localmente «no sobrepasaran el nivel de lo adecuado y lo necesario». Los niveles de las prestaciones cayeron drásticamente para adecuarse a los salarios caídos de 1931-1932. Se malentendió el Estado social y se abusó de su nombre con la política intervencionista nacional socialista que hizo salir al país de la crisis, pero a un precio muy alto.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados escarmentados, comprendieron que el Estado social sólo se podía entender dentro de un marco democrático. Se promulgan Constituciones que sancionan formalmente este tipo de Estado: la italiana de 1947, la francesa de 1948, y la Ley Fundamental de Bonn (en su Artículo 20) de 1949. La aportación intelectual más importante corrió a cargo de J.M. KEYNES, que abogó por el control estatal de las oscilaciones del ciclo económico: utilizando

(11) P.A. SAMUELSON y W.D. NORDHAUS, *Economía*, pág. 943 y ss. Impresos y revistas S.A., 13.ª Ed., 1990.

cuidadosamente los poderes monetarios del gobierno, es posible influir en los niveles de producción, empleo e inflación.

Centrándonos en el presente, indudablemente la actitud política del Estado y su incursión o no en la esfera privada repercutirá en la configuración económica territorial. Por eso, en una economía pura en la que el Estado no debe inmiscuirse en las relaciones interprivatos, no podemos hablar de un alejamiento inconsciente; por el contrario se trata de una decisión económica, puesto que ningún sistema político puede ser absolutamente indiferente al desarrollo de la vida económica. Una actitud positiva se toma cuando hablamos del Estado social. Toda intervención del Estado, o si se prefiere, toda interacción entre sociedad y estructura estatal, tendrán consecuencias económicas relevantes: se establece un nexo entre derecho económico y estado social.

Doctrinalmente, se diferencian dos tendencias: para la primera de ellas (concepción amplia), el derecho económico marca la línea; los criterios económicos son los que mueven todo el entramado jurídico; se trata de asumir estos postulados en el análisis, en la propia formulación de las instituciones jurídicas, y tomar los dictados del derecho económico como enunciado metodológico que facilite el punto de vista desde el que considerar todo el sistema jurídico. Aunque el concepto que ha terminado por generalizarse responde obviamente al segundo de los planteamientos señalados, el primero nos da la pauta del impacto de las categorías económicas en el ordenamiento jurídico. Es decir, el Estado, dentro de los parámetros constitucionales puede, en un halo de discrecionalidad, atender más o menos a los principios económicos. La asunción total de éstos, sin tener en cuenta la disparidad de pensamientos teóricos, puede repercutir en un gran coste social, ya que aunque aparentemente coincide con la búsqueda del bienestar social, en la práctica no es así, fundamentalmente a corto plazo. Ovidar por el contrario las pautas económicas en la toma de decisiones intervencionistas puede producir desastres mayores. Por eso en una posición no extrema, a veces razones de equidad pueden llevar a sacrificar algo de crecimiento a cambio de la consecución de objetivos sociales.

Al respecto queda gráficamente expuesta la relación entre los parámetros jurídico-político-económico: dos círculos, uno inserto en el otro. El menor formado por el Derecho económico, puede moverse en libertad sin sobrepasar el perímetro del mayor que representa el marco político constitucional.

Expuesto el encuadramiento del Estado social, en la segunda parte del trabajo, examinaremos sus repercusiones. En relación paralela con la visión histórica, política y económica se corresponden cada uno de los puntos siguientes.

V. CONSECUENCIA HISTÓRICA: REFLEJO JURÍDICO

Ubicados en el presente se plantea la cuestión: ¿Crisis del Estado social? La mera posibilidad de interrogación es ya sintomática pero se debe partir de lo que ya se ha asentado con firmeza. Como señala BECCARIA: «Las máquinas políticas, conservan más que cualquier otras, el movimiento que reciben, y son las más difíciles de adquirir otro nuevo» (12).

¿En qué causa podemos encontrar ese contrapeso que impide transformar la configuración de la comunidad? La concepción del Estado social ha impregnado los ordenamientos jurídicos de toda el área occidental y ha llegado a las normas supremas: en algunos casos explícitamente, pero ya sea implícitamente o mediante programas sociales actuando en ese sentido, lo cierto es que está ahí. En el caso español se sanciona constitucionalmente en el artículo 1 de la Norma Suprema de 1978: «España se constituye en Estado social de derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico: la libertad, la justicia la igualdad y el pluralismo político». No establece una definición categórica de lo que se entenderá en España por Estado social, sin embargo se siente inductivamente por la obligada interpretación del resto de los preceptos constitucionales. Por otro lado los derechos y deberes fundamentales ayudan a configurar normativamente la filosofía del Estado social; en tal sentido EMBID matiza: «Los derechos fundamentales no representan únicamente un límite a la acción del Estado, sino que el texto constitucional contiene un programa de vida comunitaria cuya realización corresponde igualmente, bien que en sus respectivos planos a Estado y sociedad» (13). Así puede alcanzar sentido la palabra «deberes», que si bien no encuentra contenido concreto en la Constitución, hace referencia en abstracto a la interrelación ya mencionada (Estado y sociedad).

Pero no sólo el artículo 1 de la Constitución, que nos obliga a interpretar predeterminadamente las normas, sino el conjunto (en su mayoría) de las leyes, forman un bagaje jurídico penetrado por el mismo ideal. Se ha producido un afinamiento jurídico del Estado social. No obstante, algunos autores han criticado la inserción constitucional tardía, cuando ya se empezaba a hablar de crisis, por establecer un lastre ante las nuevas miras para un futuro próximo.

(12) C. BECCARIA, *De los delitos y las penas*. Voltaire: comentario al libro, pág. 63. Alianza S.A., Madrid 1993.

(13) A. EMBID IRUJO, «El Tribunal Constitucional y las libertades públicas», REDA n.º 25 (1980), en especial págs. 200 y ss.

Desde una posición más constructiva vemos como lo que fue un logro histórico (juridificación de ciertos derechos), se ha consolidado de tal forma que no es viable una transformación radical. Ventajosa en el sentido de ser un freno necesario para poder extraer aquellos aspectos positivos ya alcanzados y avanzar sobre camino allanado.

VI. PELIGROS EN EL ESTADO SOCIAL

1. Punto de vista político:

a) Tendencia a la demagogia.

El primero de los peligros puede aparecer socavadamente y mostrarse por una degeneración paulatina. El motivo principal viene por la necesidad de seleccionar los bienes jurídicos «más protegibles». Es entonces cuando la base sobre la que hay que actuar o hacia la que hay que tender (la homogeneidad), se resquebraja.

El Estado se legitima protegiendo el interés general... pero ¿Qué entender por este interés? Se trata de un concepto amplio y ambiguo. La sociedad postindustrial ha llenado de complejidad las relaciones humanas y ha introducido nuevos elementos. Sería demasiado simplista tomar un baremo cuantitativo —y no cualitativo— a la hora de medir el interés general, sin embargo se sigue creyendo (o se quiere creer) que las instituciones sociales son omnipotentes: todo se espera del Estado que debe sobrevenir a cualquier tipo de necesidad. No podemos olvidar que el Estado social nació defendiendo unos concretos intereses, pero los avances tecnológicos, la ecología etc. han generado nuevas necesidades que provocan «conflictos de intereses generales y contrapuestos». Inmediatamente se debe optar por la consecución de algunos de esos fines; la protección de unos bienes jurídicos prevalentes sobre otros. Por un lado surge el peligro inminente de la particularización del interés general; volvemos a movernos en el peligroso ámbito discrecional y en las injusticias que éste puede generar. Por otro lado, pueden pretender intencionadamente las estancias políticas dominantes inculcar en la mentalidad del ciudadano la quimera de la igualdad efectiva y material: hoy en día todo el mundo puede acceder a la diversión, la cultura, ciertos bienes de lujo... Así habla HELLER de la importancia en la igualdad en las convenciones cotidianas: atuendo, saludo... (14) ¿Qué fin esconde esta posible estrategia? Quizá no se ha planteado una reflexión profunda

(14) H. HELLER, «Democracia política...» op. cit., págs. 259 y ss.

sobre la crisis de las estructuras presentes, y se persigue sin más ir parcheando los problemas que van surgiendo. Pero además es necesario para ello erradicar, o mejor, evadir el conflicto; para esto nada mejor que hacer creer que no es verdad. Como señala FORSTHOFF, «No existe nadie que no sea beneficiario de dicha estructura, y en consecuencia, no esté interesado en su conservación» (15). Todos nos vemos en cierta medida implicados. De este modo se evitan las tensiones, actuando sobre una servidumbre reglada, suave y apacible. La interacción pacífica puede convertirse en dominio sibilino.

Parece se hubiera perdido el rumbo, el sentido teleológico superior. El confucionismo por la diversidad y dispersión de intereses generales busca en parte la disuasión: «La disuasión también sirve para disuadir los esfuerzos por eliminar la necesidad de disuasión» (MARCUSE). Este autor habla a su vez, peyorativamente de la «nueva sociedad». «Los tradicionales aspectos problemáticos están siendo aislados (...) por el mantenimiento de una armonía preestablecida» (16). Destacando los aspectos decadentes del Estado de bienestar, lo muestra como una deformidad histórica situada entre el capitalismo organizado y el socialismo, la servidumbre y la libertad. Visión a mi juicio algo selectiva y catastrofista pero que puede servirnos como reflejo de los posibles peligros.

No se trata de buscar desesperadamente la nueva clase revolucionaria, como con poca fortuna ha intentado cierto sector minoritario izquierdista; pero tampoco de velar las diferencias, perdiendo la conciencia de la realidad, ya que la sociedad asciende en sus exigencias y aspiraciones, pero no todos los estratos lo hacen al mismo nivel.

Con un intento de concienciación falaz de bienestar se puede producir el aletargamiento de los ideales que son el motor de la evolución.

b) Debilitamiento de las estructuras democráticas.

Acabamos de ver, cómo la degeneración del medio en el Estado social es un peligro acechante, si se utiliza su nombre como medio auyentador de conflictos políticos. Pero problema quizá mayor es el consecuente de olvidar el conducto político: la consecución de un fin pre-determinado y simplista que llegue hasta las mentes calenturientas y

(15) E. FORSTHOFF, *Sociedad industrial y Administración pública*, Centro de formación de funcionarios. 1967. Madrid. pag 43 y ss.

(16) H. MARCUSE, *El hombre...*, op.cit. págs. 51-60.

fanáticas, puede producir la desestabilidad de las estructuras democráticas.

Las crisis económicas acuciantes provocan el incremento del descontento popular; y en éste encontramos el caldo de cultivo idóneo para quien, pretendiendo saltarse los formalismos jurídicos, prometa alcanzar la prosperidad general. Hoy en día parece inviable que tales planteamientos triunfen; en primer lugar por la consolidación de las democracias, y en segundo porque al no haberse producido un cambio generacional perduran en la memoria de muchos las atrocidades que se desencadenaron. Sin embargo los movimientos neofascistas están creciendo y si bien no existe peligro inmediato por su magnitud, conviene tenerlos presentes.

Es precisamente entre la juventud ansiosa de fundamentos éticos, donde se puede potenciar, por las vacías abstracciones de este pensamiento nomocrático, la idea de dictadura. Se cobijan en el mito pasado y romántico que incluso no coincide con la realidad y la historia (17). Deberían reparar en que el futuro de la cultura occidental no está amenazado por la ley sino justamente por la anarquía y por la manera de manifestarse ésta en la política. Es decir, la dictadura, que acalla toda voz y embriaga el ánimo con la fraseología de una comunidad puramente moral. Además, y por mucho avance que represente en todos los aspectos humanos, no se puede sacrificar la voluntad popular, porque todo poder humano no fiscalizado se expone tarde o temprano, al peligro de la arbitrariedad no calculable.

2. Punto de vista económico: olvido de un fin ulterior.

Metafóricamente, tan malo es guiarse por un irracionalismo sediento de sangre, como por un racionalismo frío y sin sangre en las venas. El alcance del bienestar general, hemos visto, es imposible que abarque todos los sectores y facetas sociales; inevitablemente se producirá el sacrificio de alguna parte de la población. Asimismo existe una clara relación entre, bienestar, y progreso e incremento de la producción. Pese a que el preámbulo de la Constitución hable de la locución «calidad de vida», el fin sigue siendo elevar el nivel de vida: éste responde directamente al adecuado manejo de las variables económicas.

Si se abandonan los principios morales y fundamentos existenciales en la toma de decisiones, aparecen dos claros peligros: el primero supone la entrada en criterios utilitaristas y el segundo la pérdida del sentido

(17) H. HELLER, «¿Estado de derecho...» op. cit., pág. 295-300.

de comunidad y por consiguiente la vuelta a la separación entre Estado y sociedad. Pero si se mantienen, cosa que parece inevitable ¿Cuáles han de ser éstos? ¿Los seguidos por la religión mayoritaria del Estado? ¿Los científicos? Referente al caso alemán, en los comienzos de régimen nazi, «la infiltración en la política social de ideas eugenésicas y socialdarwinistas, resultó forzada por las necesidades de ahorro para la financiación del sistema de seguridad social, necesidades de ahorro que habían sido desencadenadas por la crisis económica mundial» (18). Teniendo en cuenta el efecto lupa, el ejemplo es ilustrativo, y podemos ver cómo el abandono de una pauta superior, puede hacer a la comunidad caer, a expensas de los criterios económicos, en todo tipo de pseudotendencias morales: en la prostitución de principios políticos.

Pero situándonos en el presente, que no muestra una realidad tan distorsionada ¿Qué legitimación tiene el Estado para entrar en cuestiones como el aborto, eutanasia, legalización de drogas, teniendo en cuenta que la Constitución no se posiciona y se produce un claro conflicto de bienes jurídicos? Parece como si en vez de guiarse por unos principios de comunidad, aquellos se configuraran a posteriori, es decir, deducidos de las decisiones ya tomadas y reflejadas en la legislación y que atienden a distintos criterios coyunturales. El peligro vacía de contenido al Estado social puesto que éste además de buscar la asistencia vital, debe dirigirse hacia una procura existencial.

VII. CONCLUSIONES Y SOLUCIONES

Analizada la repercusión del término Estado social, hemos visto su necesaria vinculación al medio democrático, así como su dependencia, con cierto margen de actuación, de los principios económicos.

Su mantenimiento en esencia, depende en gran medida de sobrevivir a los peligros de índole política y económica que la acechan. Pero debemos establecer la diferencia entre evolución y degeneración, o mejor si se prefiere hablar de las dos facetas de la crisis de una concepción llevada a la práctica. La crisis negativa o degeneración, le empuja a un abismo de desconcierto, pero la crisis positiva le hace cuestionarse lo avanzado y alude a un proceso dinámico de cambio y transformación. Por eso, y partiendo de la segunda concepción se debe avanzar así como el Estado social es un paso adelante en su esencia teórica respecto del Estado liberal, en el futuro surgirá una nueva concepción que

(18) G.A. RITTER, *El Estado...*, op. cit., pág. 165 y ss.

se nutrirá de las ventajas de éste desechando sus inconvenientes y superando sus limitaciones.

Parece ser que determinadas prestaciones sólo pueden ser efectuadas por el Estado y que las instituciones privadas sólo pueden completar esas garantías pero no reemplazarlas (por ejemplo desempleo, enfermedad, invalidez y vejez). También en este punto de progreso social parece inviable retornar a la forma de familia protectora y teniendo en cuenta la casi total integración de la mujer al mercado de trabajo. Pero el problema surge cuando no sólo se ha de atender a un sistema de seguridad social frente a situaciones cambiantes de la vida sino que se pretende la omnipresencia del Estado protegiendo todas las necesidades. Se le achaca entonces al Estado social el exceso de burocratización, monetización y juridificación. Caen en la falacia muchos de los planteamientos en los que se fundó aquél por el fenómeno inflacionista y por el desarrollo tecnológico. Pero el motivo principal radica en el conflicto entre bien jurídico individual y colectivo. Aunque se busque la interacción entre Estado y sociedad, el apoyo recae en la protección efectiva de derechos individuales. Pero cada vez más se debe atender a bienes jurídicos colectivos en sí mismos, como por ejemplo la protección del medio ambiente. Nueva configuración de bien jurídico y nueva configuración también de forma de vida: FORSTHOFF habla del espacio en el que el hombre desarrolla su existencia y lleva a cabo su actividad; distingue el «espacio vital dominado» sobre el que el individuo ejerce un señorío básicamente dominical, del «espacio vital efectivo» integrado por opciones y posibilidades pero sobre las que no hay dominación aunque se sirva de ellas y determinen su circunstancia personal. Para el autor, con el Estado social entra en juego el segundo espacio. Este último estadio ha ido avanzando y hoy en día prácticamente configura el desenvolvimiento del individuo. Todo esto, indudablemente reclama una nueva formación de estructuras e instituciones.

El Estado social está desbordado. Achaca la crisis a causas externas pero se debe a motivos intrínsecos. Es decir, quizá su propia configuración provoca o genera el malestar.

La trayectoria de la comunidad es ascendente; de forma similar al afán de superación individualista, aquella busca metas cada vez más altas.

El cuarto fin del Estado social para ZACHER nos sirve tanto como elemento definitorio como colofón del ensayo ya que su sentido teleológico hace escapar al Estado social de sí mismo: «El fomento y extensión del bienestar». Sin duda se abren las puertas a otras concepciones y configuraciones de Estado-sociedad. El propio Estado social lleva el

gérmen de su destrucción ya que en sí no trata de seleccionar bienes jurídicos sino de incrementar la base social del bien colectivo.

El hablar de crisis puede ser el simple reflejo de un anhelo, una inquietud. Parece como si el Estado social hubiese cumplido su misión y no se le pudiera pedir que ofrezca más de lo que es. El Estado liberal constituyó un logro para una sociedad reprimida que buscaba el igual reconocimiento de algunos derechos para todos los ciudadanos. Sin embargo, cuando se fue consolidando y, por inercia histórica, se vio cómo «se quedaba corto», cómo no satisfacía las necesidades sociales, fue el Estado social el que procuró la igualdad material de los individuos. Nos encontramos ahora en una nueva metamorfosis. En teoría se han conseguido plasmar los derechos y dignidad individuales y su protección efectiva, pero la nueva estructuración social pide más ¿Y cómo va a solucionar tal situación una forma política que no está preparada para ello? Un ejemplo simplista puede ilustrar esta idea: cuando se plantea un conflicto entre la protección a trabajadores y la protección ambiental, el Estado social debería procurar por la seguridad de los primeros (y no se trata de dar soluciones que no resuelvan el problema de raíz).

Una nueva configuración de Estado que prevea la protección de intereses más amplia y que no vaya solucionando problemas intuitivamente, superará la crisis de la concepción: se ha conseguido lo que se buscaba y eso mismo produce insatisfacción, por la pérdida de guía. Por el momento la solución se encuentra en la doctrina que deberá acotar claramente, cuál es la jerarquización de los bienes jurídicos protegibles sin alterar los valores superiores normativos de la Constitución. Es también la que debe escapar del discurso precondicionado o manipulado.

Es importante el sector privado. Se han asumido por la Administración prestaciones no rentables para el sector privado, pero también en este aspecto se han producido cambios, y al igual que ante las intollerancias del liberalismo, se pidió la intervención del Estado, ahora se reclaman por los empresarios particulares la privatización de determinadas actividades que creen ser capaces de realizarlas con mayor eficiencia. No se pide la asepsia sino que el Estado se repliegue ocupando su intervención un plano más secundario (principio de subsidiariedad como posible idea motriz de política social de futuro). Otra posible pauta o apoyo para una nueva configuración, ya alcanzada por la evolución del Estado social, se encuentra en un doble reflejo jurídico: desplazando por un lado el poder central a la periferia, y por otro dándole una nueva configuración convencional.

Debemos contar con dos limitaciones: la primera de ellas referente a la perspectiva histórica: es difícil preconizar y analizar objetivamente una situación cuando se está inmerso en ella. La segunda la tomamos

de la crítica de IHERING a SAVIGNY sobre el truncamiento de la Escuela histórica (19); es sugerente puesto que también en este caso toda posible previsión o augurio depende al fin y al cabo de una decisión anímica de determinadas personas en un momento determinado, y esto, claro está, se escapa de nuestras manos.

No olvidemos, por último, el más importante logro del Estado social: proporcionar a Europa el periodo más largo de convivencia pacífica desde la Revolución Francesa. Parece haberse impregnado la filosofía del Estado social del pensamiento sensato de hombres como STEIN y TOCQUEVILLE en su idea sobre las revoluciones de carácter social como único medio para evitar las de carácter político. Cualquier crítica al Estado social puede ser rebatida por el mérito de la paz.

Eva BERRUETA BEA

(19) R. IHERING, *La lucha por el derecho*, pág. 49 y ss.