

LA PROBLEMÁTICA DEL ESTADO DE BIENESTAR COMO FENÓMENO INTERNACIONAL

ÁNGEL-MANUEL ABELLÁN

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO DE BIENESTAR. *1. Precedentes históricos y doctrinales. 2. La emergencia social y constitucional del Estado de Bienestar.* III. EL ESTADO DE BIENESTAR: SU IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO. IV. LA PROYECCIÓN DEL BIENESTAR EN LOS DOCUMENTOS INTERNACIONALES Y EN EL RECIENTE CONSTITUCIONALISMO EUROPEO. SU CRISIS ACTUAL. V. EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA UNIÓN EUROPEA. VI. LA PROBLEMÁTICA REALIZACIÓN DEL BIENESTAR EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

LA PROBLEMÁTICA DEL ESTADO DE BIENESTAR COMO FENÓMENO INTERNACIONAL *

POR

ÁNGEL-MANUEL ABELLÁN

I. INTRODUCCIÓN

Es conocida por la opinión pública, con un grado de concienciación cada vez mayor, la importancia actual que, en nuestras sociedades avanzadas, han alcanzado los problemas relacionados con el bienestar social, en gran medida cuestionado por factores variados. El tema es complejo y debatido, aunque también muy sugerente.

Si bien el título del presente trabajo relaciona directamente el Estado de Bienestar con el ámbito internacional, parece conveniente e incluso necesario realizar una previa aproximación histórica en torno a la génesis, significado y conformación del Estado de Bienestar, de modo principal en el marco europeo, de donde en esencia procede, con objeto de clarificar las grandes cuestiones a las que esta categoría de Estado se enfrenta.

Desde esta perspectiva se estudian en primer término los presupuestos históricos, doctrinales y constitucionales que han determinado la emergencia

* Ponencia presentada al Congreso: El constitucionalismo en la crisis del Estado Social, celebrado en Oñate (Guipúzcoa), los días 27 al 29 de marzo de 1996.

Esta ponencia se integra en el Proyecto de Investigación financiado I+D, MEC (PB 92-0277) para el período 1993-1997.

y consolidación del Estado de Bienestar en conexión con el Estado Social, para dejar constancia seguidamente de cómo sus principios básicos cobran mayor proyección al incorporarse a sendos documentos internacionales y al más reciente constitucionalismo de nuestro continente, hasta llegar a su actual crisis. Por último se abordan los problemas que para el bienestar comporta la integración estatal en la Unión Europea, así como, son consideradas, con óptica constructiva, las dificultades de la realización del bienestar en el plano de la comunidad internacional.

Pienso que el conjunto de los problemas planteados proporciona un panorama suficiente de la compleja y comprometida situación presente del Estado de Bienestar, al tiempo que, como es lógico, suscita interrogantes de gran calado económico, social y político, difíciles por ahora de contestar.

En todo caso está fuera de duda la legitimación ética, histórica y experiencial del Estado de Bienestar. Sobre la base además, de la irreversibilidad práctica, al menos hasta el momento, de su vertiente más específica, como es la de los servicios sociales universales, que han permanecido en gran medida intactos pese a los ataques neoconservadores.

A partir de estas premisas una pregunta clave sería probablemente, la de cuáles pueden ser los planteamientos esenciales o posibles vías encaminadas para, en su caso, recuperar el bienestar perdido, conservarlo e incluso aumentarlo. Como en tantas facetas humanas la pregunta es simple, pero la respuesta no puede serlo. La literatura sobre el tema es abrumadora y las implicaciones reales de enorme complejidad. Es de la experiencia común que no caben simplificaciones ni fórmulas mágicas para resolver problemas económicos, sociales, culturales, políticos y en definitiva colectivos, como son los del bienestar. Sucede en estos campos que los avances cuando los hay, no suelen ser lineales, sino, a veces, tortuosos y con retrocesos, y casi siempre aproximativos por medio de sucesivos ensayos y ajustes.

El problema, si cabe, es aún mayor cuando se comprueba la incidencia, más o menos directa de numerosos factores de carácter internacional en el bienestar del ciudadano de los diferentes países. Con ánimo positivo se apuntan aquí algunas posibilidades que, a escala de la comunidad de naciones, podrían abrirse camino en orden a organizar y regular aspectos notables, que de una u otra forma, contribuirían al objetivo del bienestar universal. En el bien entendido de que el binomio bienestar-malestar o pobreza es en términos generales un fenómeno estructural y de fondo, vinculado a la economía mundial de mercado y basado en la desigual distribución de los recursos, que en consecuencia debe ser afrontado desde criterios ideológicos

eminentemente sociales y progresistas. Ciertamente son ideas que, asumidas y defendidas por sectores de esas tendencias, subyacen como hilo conductor de este trabajo y delimitan, conforme al título del mismo, la especial problemática del Estado de Bienestar como fenómeno internacional.

II. LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

1. Precedentes históricos y doctrinales

Son bastante conocidos los demoledores efectos sociales provocados por la Revolución industrial en la clase trabajadora durante el siglo XIX. Millones de personas fueron desplazadas de sus lugares de origen para emplearse en el ciclo manufacturero capitalista como mera fuerza productiva. La «*Gemeinschaft*» (comunidad cohesionada por lazos primarios y mínimamente solidarios) es sustituida por la «*Gesellschaft*» (sociedad regulada por el libre mercado, puramente contractual, en la que se despersonaliza al trabajador y se le reduce a simple mercancía).

En realidad la situación respondía a la doctrina liberal burguesa del «*laissez faire, laissez passer*»; el Estado no debía intervenir en las leyes económico-sociales del mercado las cuales por sí solas determinarían una «natural armonía». Estado y sociedad se diferenciaban con claridad y la burguesía capitalista que dirigía políticamente al Estado se desentendía de la proletarianización social.

Ciertamente se había llegado a un grado intolerable en la explotación del trabajo y en los bajos salarios. Aún con todo la raíz de la protesta obrera se centra más bien en el resentimiento colectivo contra una burguesía que se desinteresa ante la degradación de las condiciones de vida de los trabajadores. A partir de ahí, las clases inferiores rearmadas con los nuevos valores que proclaman los autores radicales socialistas, ya sea mediante estrategias revolucionarias o reformistas, comienzan a reivindicar transformaciones sociales conducentes a conseguir la igualdad política, social y económica ¹.

¹ Para un resumen de la Revolución industrial y la cuestión obrera, Vid., PELLICANO, LUCIANO, voz Estado de Bienestar, en Diccionario de Política, N. Bobbio/N. Mateuchi, Siglo XXI, Madrid, 1982, págs. 609-611.

En este orden de cosas las primeras manifestaciones teóricas sobre reformas en sentido social deben buscarse en la grave crisis económica y paro masivo ocurridos en la década de 1840, que culminaron en la revolución francesa de 1848. Aquella agitada época propició que LOUIS BLANC retomando el pensamiento de otro socialista utópico, Owen, referido al inicio del movimiento obrero inglés, propugnara los famosos «talleres sociales». Estos consistían, según describe BLANC en su conocido folleto «*L'organisation du travail*», (1848), en una organización cooperativa de la producción y del trabajo, en cuya regulación implicaba al propio Estado en cuanto impulsor de la reforma social ².

Ya en 1850, un autor de signo distinto, LORENZ VON STEIN, se pronunciaba también sobre la necesidad de reformar la sociedad, por razones éticas e históricas con objeto de corregir los efectos nocivos de la industrialización ³. Según STEIN, la monarquía, por la cual se decantaba, vería legitimada su función promoviendo el bienestar general ⁴. Tal idea suponía un remoto inicio de superación de la dicotomía Estado y Sociedad ⁵, y una primera toma de conciencia doctrinal en el sentido de que la clase poseedora debía entender la reforma social (comprensiva de un sistema global de intereses recíprocos) como una exigencia de su propio y supremo interés ⁶.

Con orientación práctica semejante, aunque no de fondo, pueden incluirse, dentro del pensamiento reformista clásico, las ideas formuladas por LASALLE, relativas a un Estado al que los partidos y las organizaciones obreras deben ir arrancando constantes mejoras para los trabajadores ⁷. Es la línea de

² Sobre la Revolución francesa de 1848 y la actitud de Louis Blanc ante el problema social, Vid., ABENDROTH, Wolfgang, *El Estado de derecho democrático y social como proyecto político*, en el estado social, de Wolfgang ABENDROTH, Ernst FORSTHOFF y Karl DOEHRING, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, págs. 15-16; GARRORENA MORALES, Ángel, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, en Temas clave de la Constitución española, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 30-31; GARCÍA COTARELO, Ramón, *Crisis económica y estado social y democrático de Derecho*, en Problemas actuales del Estado social y democrático de Derecho, IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad de Alicante, 1985, pág. 36; GARCÍA COTARELO, Ramón, *Crisis y reformulación del Estado del Bienestar*, en Derecho y economía en el Estado social, Editores Javier Corcuera Atienza y Miguel Ángel García Herrera, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 19; COTARELO, Ramón, *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 43-44.

³ Tomado de GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977, pág. 15.

⁴ Tomado de LUCAS VERDÚ, Pablo, *La lucha por el Estado de Derecho*, Studia Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975, pág. 100.

⁵ *Ibid.*, pág. 100.

⁶ Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las Transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., págs. 15-16.

⁷ *Ibid.*, pág. 16. Ramón COTARELO manifiesta cómo Lasalle propuso a Bismarck una especie de pacto en este sentido, *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, cit., pág. 44.

pensamiento en que también cabría entender la tesis de BERNSTEIN referida al «reversionismo» del movimiento obrero en el contexto de la considerable legislación social, patrocinada por Bismarck en Alemania durante el Reich del Kaiser Guillermo I en el último tercio del siglo XIX⁸. Efectivamente, bajo la fuerte presión del Partido Social demócrata, la coalición entre las élites políticas y administrativas, por un lado, y los grandes empresarios, por otro, permitió llevar adelante las leyes sobre el seguro de enfermedad (1883), accidentes de trabajo (1884) y pensiones de jubilación (1889). Estas leyes se extendieron y unificaron en el código de seguros sociales en 1911⁹, configurando lo que se ha denominado «Estado de servicio social», «Estado de Bienestar» o «Wohlfahrtsstaat».

También en el Reino Unido comienza, en torno a 1880, una cierta protección de las personas necesitadas mediante el sistema de beneficencia estatal, las organizaciones caritativas privadas y las sociedades fraternales obreras¹⁰. Un primer paso hacia la seguridad social se dió con la Ley de indemnizaciones obreras en el campo de los accidentes industriales¹¹. Luego, con el desarrollo del Partido laborista, se creó en 1905 una Comisión para la reforma de la asistencia pública en la que tuvieron destacado protagonismo los Webb, fundadores del movimiento Fabiano y defensores del mantenimiento de un mínimo de vida civilizado¹². En 1908, fruto de una coalición entre los liberales y los trabajadores, se estableció el sistema de las pensiones contributivas para los ancianos pobres¹³. En 1911 se creó un sistema de seguro obligatorio de enfermedad y de paro¹⁴.

En nuestro país se produjo asimismo en las últimas décadas del siglo XIX una cierta «legislación social», como la relativa al trabajo de los menores de 1873 o la creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883 (CRS)¹⁵. Esta comisión elaboró una valiosa información sobre las condiciones de

⁸ Vid., GARCÍA COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del bienestar*, cit., p. 19; GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, cit., pág. 37.

⁹ Vid., CACHÓN, Lorenzo, *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en Sociedad y política, [Jorge Benedicto y María Luz Morán eds.], Alianza, Madrid, 1995, pág. 197.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 196.

¹¹ Vid., GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *El Estado de bienestar en la crisis del Estado social*, Revista El Socialismo del futuro n.º 9/10, monográfico El Futuro del Estado de Bienestar, 1994, pág. 87.

¹² Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en Sociedad y política, cit., pág. 196.

¹³ *Ibid.*, pág. 196; GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de bienestar en la crisis del Estado social*, en El socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar), cit., pág. 87.

¹⁴ Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en Sociedad y política, cit., pág. 196-197.

¹⁵ Vid., GARRORENA MORALES, A., *El estado español como Estado social y democrático de Derecho*, cit., pág. 38.

trabajo y vida de la población ¹⁶. En 1890 se aprobaron las leyes de accidentes de trabajo y de protección de los niños y mujeres, y en años sucesivos se regularon diversos aspectos sobre la jornada laboral, accidentes, seguridad e higiene, etc. ¹⁷. Un hito de la previsión social sería la creación en 1908 del Instituto Nacional de Previsión (INP), organismo que impulsó el intervencionismo social del Estado, como puede ejemplarizarse en el establecimiento en 1919 del primer seguro obligatorio con el «*retiro obrero*» ¹⁸.

Toda la legislación social apuntada respondía más bien a una política asistencial que sólo abarcaba a los sectores «*excepcionalmente desgraciados*» de la población con el objetivo inmediato de remediar sus pésimas condiciones de vida ¹⁹. Esto es, iban apareciendo unos nuevos contenidos de la acción estatal, aunque a remolque de las circunstancias, orientados por la finalidad del bienestar social, algo que al consolidarse posteriormente, se dió en llamar durante la Segunda Guerra Mundial con el expresivo y conocido término anglosajón de «*Welfare State*» ²⁰.

La cuestión es que, sea desde unas u otras posiciones reformistas, a fines del siglo XIX fue abriéndose paso la idea y la práctica de una «*minimalista*» y no planificada de antemano, política social sensible a las necesidades humanas ²¹.

2. La emergencia social y constitucional del Estado de Bienestar

A la hora de examinar las coordenadas que enmarcan el Estado de Bienestar en la actualidad es comúnmente admitida la exigencia de considerarle inserto en la más amplia dimensión del Estado social. De suerte que

¹⁶ Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., pág. 199.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 199.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 199.

¹⁹ Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 18; CONTRERAS PELÁEZ, FRANCISCO J., *Derechos sociales: Teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 34.

²⁰ Se refiere al «*Welfare State*» como dimensión de la política del Estado encaminada al bienestar social, GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., págs. 13-14.

²¹ Vid., COTARELO, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del Malestar*, cit., pág. 8. En el sentido de que El Estado de Bienestar presenta un dilatado período histórico y evolutivo que enlaza con prácticas sociales de ayuda destinadas a reparar las necesidades de los individuos, Vid., GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de bienestar en la crisis del Estado social*, en *El Socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., págs. 86-87.

el Estado de Bienestar o «*Welfare State*» viene a ser un componente nuclear del Estado Social, cuyo significado y alcance se extiende ya a toda la configuración estatal²².

Obvio resulta, por otro lado, que el elemento prioritario del Estado social es el económico, por lo que cabe afirmar con toda probabilidad que esta categoría de Estado determina en medida importantísima el orden socio-económico y político del capitalismo desarrollado y monopolista del siglo XX²³. O dicho a la inversa, lo económico, lo social y lo político configuran el Estado Social²⁴.

Sea como quiera manifestarse, la cuestión es que el Estado Social, así entendido, interviene, tanto en el orden social prestando servicios y satisfaciendo necesidades sociales como en el orden económico estrictamente dicho, planificando de forma indicativa los recursos públicos y privados²⁵.

Se trata, como es sabido, de una transformación estatal de enorme magnitud, tomada desde la inexcusable referencia a la anterior y larga etapa liberal del capitalismo individual propio del «*laissez faire*», mercado autorregulado y ley económica de la oferta y de la demanda, conforme a cuyos principios y otros similares, el Estado no intervenía en la sociedad²⁶. Sucedió históricamente, en este estado de cosas liberal, que los individuos no estaban cubiertos en sus necesidades materiales y morales fundamentales (trabajo, seguridad social, vivienda, educación), lo que afectaba de forma negativa a la producción económica y en definitiva al conjunto de la colectividad. La consecuencia de todo ello es que se hacía imperativa, al menos inicialmente, la necesidad de institucionalizar alguna forma de protección asistencial y social a los trabajadores. Era preciso una especie de compromiso político y pragmático entre el sistema económico capitalista del mercado y la exigencia de justicia social, promovida por el dinámico movimiento obrero europeo que se había gestado en el siglo XIX²⁷ a partir sobre todo de los partidos social democratas o socialistas. En 1875 había aparecido en Gotha el SPD o «*Sozialdemokratische Partei Deutschland*», que relacionaba estrechamente el Estado

²² Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 14. Más recientemente se expresa en este sentido, GARCÍA-HERRERA, M.A., *El Estado de bienestar en la crisis del Estado social*, en *El Socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., págs. 86-88.

²³ Vid., DE CABO MARTÍN, Carlos, *La crisis del Estado social*, PPV, Barcelona, 1986, págs. 16-17.

²⁴ *Ibid.*, pág. 19.

²⁵ *Ibid.*, págs. 19-20.

²⁶ Vid., PELLICANO, Luciano, voz Estado de Bienestar, en *Diccionario de Política*, cit., pág. 612.

²⁷ *Ibid.*, pág. 612.

con el problema social, en 1878 se creó el Partido Socialdemócrata danés, en 1879 surgió el Partido Socialista Obrero Español y en 1892 el Partido Socialista italiano²⁸.

Preparado así el terreno social e ideológico, la derrota de Alemania en la Primera Gran Guerra (1914-18), la Revolución soviética de 1917 y los acontecimientos revolucionarios germanos de 1918, serían los detonantes históricos para que la mutación profunda del Estado en el sentido social y material iniciara su camino. Es en consecuencia el momento en que por primera vez se hizo preciso regular en las Constituciones el campo de los derechos sociales y el sector económico intervencionista del Estado²⁹. Se mostraba cómo la evolución de la estructura estatal conducía inevitablemente también a la transformación de la Constitución³⁰. Surge así el concepto de Constitución económica y a partir de sus contenidos uno de los objetivos primordiales del Estado radicaría más adelante en alcanzar el bienestar general³¹.

El nuevo sector de carácter económico social se positiva en la Constitución alemana de Weimar de 1919, a la que por eso se ha denominado «*Wirtschaftsverfassung*»³² y a la que se considera producto del compromiso entre los sindicatos y las organizaciones patronales, con la mediación del Partido Socialdemócrata³³. En todo caso la Constitución de Weimar constituye una referencia imprescindible en el proceso de positivación de los derechos sociales y en la propia institucionalización del Estado social³⁴ y por tanto del Estado de Bienestar. En el texto se incluyen disposiciones que establecen ventajas sociales relativas a las garantías frente al despido libre, jornada de ocho horas, vacaciones pagadas, subsidios de desempleo y contratación colectiva³⁵. Es decir, se plasman en la Constitución medidas reguladoras de derechos sociales y relaciones laborales que consagran como

²⁸ Vid., GARRORENA MORALES, A., *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, cit., pág. 33.

²⁹ Vid., DE CABO MARTÍN, C., *La crisis del Estado social*, cit., p. 19.

³⁰ Vid., CASCAJO CASTRO, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 18.

³¹ Vid., DE CABO MARTÍN, C., *La crisis del Estado social*, cit., pág. 21.

³² Vid., COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del bienestar*, en *Derecho y Economía en el Estado social*, cit., pág. 20.

³³ Vid., BASSOLS COMA, Martín, *Constitución y Sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 29.

³⁴ Vid., CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., pág. 18.

³⁵ Vid., COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del bienestar*, en *Derecho y Economía en el Estado social*, cit., pág. 20; BASSOLS COMA, M., *Constitución y Sistema Económico*, cit., pág. 29.

derecho público, el anterior mundo jurídico privado de los contratos de trabajo y otras derivaciones sociales de la producción³⁶. Se manifiesta así una nueva idea de Constitución, entendida también como juridificación de las relaciones entre ciudadanos³⁷. Algo que también ocurre en la Constitución mejicana de Querétaro de 1917³⁸. La Constitución de Weimar recogió incluso la idea de socialización de los medios de producción y reconoció los consejos de fábrica como forma de autogestión y de participación de los trabajadores en la dirección fabril³⁹. A cambio de todo ello las organizaciones patronales obtuvieron el reconocimiento de la libertad empresarial, la propiedad privada y la independencia de sus propias organizaciones⁴⁰.

En definitiva la Constitución de Weimar contenía un nutrido repertorio de valores e instituciones transformadores del orden económico-social⁴¹, conducentes a la intervención del Estado, por medio de la planificación y de la socialización⁴². Aquella constitución fue el modelo de otras cartas constitucionales de la primera postguerra europea⁴³, puso las bases del posterior constitucionalismo económico-democrático y motivó, a través de una importante reflexión jurídico-constitucional, el desarrollo de las nuevas ramas del Derecho, como el Derecho Económico, el Derecho del Trabajo y el Derecho Social, que justifican la necesidad de regular las relaciones entre los ciudadanos y los poderes económicos privados⁴⁴.

Sin embargo la Constitución de Weimar devino la historia de un fracaso en el plano de los hechos. Como se ha dicho fue «una flor en el desierto»⁴⁵. Muy pronto, la quiebra de la influencia socialista, tras las elecciones de 1920, propició, al amparo de la libertad empresarial y en una situación de grave crisis económica, una concentración industrial monopolista, que alteró completamente la estructura económica del país⁴⁶. Se produjo una

³⁶ Vid., COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del Bienestar*, en *Derecho y Economía en el Estado social*, cit., págs. 22-23.

³⁷ Vid., CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., pág. 17.

³⁸ *Ibíd.*, págs. 20 y 22.

³⁹ Vid., ABENDROTH, W., *El Estado de derecho democrático y social como proyecto político*, en *El Estado social*, cit., págs. 17-18.

⁴⁰ Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y Sistema Económico*, cit., pág. 29.

⁴¹ *Ibíd.*, pág. 29-30.

⁴² Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y Política*, cit., pág. 197.

⁴³ Vid., LUCAS VERDÚ, P., *La lucha por el Estado de Derecho*, cit., pág. 81.

⁴⁴ Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y Sistema económico*, cit., pág. 30.

⁴⁵ La frase está tomada de BASSOLS COMA, M., *Constitución y Sistema económico*, cit., pág. 31.

⁴⁶ *Ibíd.* pág. 31

racionalización del capitalismo alemán que convirtió en fórmulas vacías los contenidos sociales de la Constitución. Sencillamente el capitalismo consideraba improductivos los gastos sociales⁴⁷. Por su parte la jurisprudencia se limitó a sancionar la situación fáctica, al estimar que los principios económico-sociales de la Constitución no pasaban de ser programáticos, sin tener, por tanto, significación concreta, ni carácter vinculante alguno para el legislador de la República⁴⁸.

Frente a la coyuntura histórica de la época fue un constitucionalista de la talla de HERMANN HELLER quien en «*Rechtsstaat oder Diktatur*», publicado en 1929, interpretó el contenido de la Constitución de Weimar desde la fórmula del Estado social de Derecho⁴⁹, en cuanto Estado de Derecho que incluía en sus objetivos un nuevo orden económico y social, compatible con los derechos cívicos y la igualdad legal y política, ya consagrados⁵⁰. Una democracia social, significaba, según HELLER, la extensión de la idea del Estado material de Derecho al orden del trabajo y de las mercancías⁵¹, ya que al margen de otras consideraciones, sobre la base indiscutible de que la nación forma una comunidad nacional, que en la actualidad también lo es económica, cuando se exigen obligaciones nacionales a los trabajadores hay que empezar por garantizarles su participación, no sólo política, sino también económica en la comunidad nacional⁵².

En este contexto, el hito histórico que debilitó en la práctica la ortodoxia liberal, defensora de la no intervención estatal, fue la Gran Depresión o intensa crisis capitalista iniciada en 1929. El subsiguiente desempleo masivo, las crecientes tensiones entre las clases sociales, la presión sobre los cambios monetarios internacionales y la desconfianza en la idea liberal de que el equilibrio económico descansaba en la independencia de la oferta y de la

⁴⁷ Vid., CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., pág. 19.

⁴⁸ Vid., ABENDROTH, W., *El Estado de derecho democrático y social como proyecto político*, en *El Estado social*, cit., pág. 19.

⁴⁹ HELLER contraponía doblemente el Estado social frente al Estado liberal y frente a la dictadura fascista, Vid., ABENDROTH, Wolfgang, *Sociedad antagónica y democracia política*, Grijalbo, Barcelona, 1973, págs. 268-269.

⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 20; GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., págs. 16-17; BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 32; GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, cit., pág. 34.

⁵¹ Tomado de CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., pág. 20. Para HELLER la democracia social, desde el verdadero contenido de la Constitución de Weimar, tenía que ser caracterizado en la forma de Estado de Derecho, Vid., ABENDROTH, W., *El Estado de derecho democrático y social como proyecto político*, en *El Estado social*, cit., pág. 20.

⁵² Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 43.

demanda, entre otros factores, provocaron la necesidad de adoptar medidas políticas económicas en orden a estabilizar mercados erráticos y sociedades convulsas. Desde posiciones sostenidas por la socialdemocracia alemana, HENRI DE MAN, a partir de 1930, en un folleto titulado «Pour un plan d'action. Cahiers de Revolution constructive, I», considera al capitalismo financiero enemigo común del proletariado y de la clase media ⁵³. Por ello, frente al capitalismo en régimen de monopolios hay que enfrentar reivindicaciones de libertad ⁵⁴. Se trata de dirigir la economía por medios socialistas, no para realizar el socialismo sino para resolver «el paro y restablecer el pleno empleo», a cuyo objeto es «necesario y suficiente nacionalizar el crédito y en consecuencia las formas monopolistas del capital industrial que, en el dominio de la producción, de la fuerza motriz y de las materias primas esenciales, apoyan su opresiva potencia en la potencia del capitalismo financiero» ⁵⁵. Junto a la nacionalización del crédito, incluía DE MAN, la industria del carbón, la electricidad y una parte de la metalurgia pesada ⁵⁶.

Por otro lado, para conformar un régimen de economía mixta, sustentado en un mínimo de consentimiento, habría un sector libre en que predomina la libre competencia, comprendido por las industrias textil, de la construcción, de la agricultura, del comercio al detall y del artesanado ⁵⁷. Sobre este sector el Estado podría actuar a través de la política de créditos comercial, fiscal y social ⁵⁸.

Tras múltiples conferencias y campañas, el plan de intervencionismo económico, protagonizado por DE MAN, se difundiría internacionalmente sobre todo en Bélgica y Francia ⁵⁹.

De forma paralela en el tiempo, si bien como una nueva versión neoliberal, surgía en Alemania la Escuela de Friburgo, con W. EUCKEN a la cabeza, en cuanto defensora de un nuevo orden económico competitivo modulador y superador del «laissez faire», que constituiría el precedente de la futura «economía social de mercado» ⁶⁰.

⁵³ Vid., LEFRANC, Georges, *Historia de las doctrinas sociales en la Europa contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1964, págs. 361, 364 y 366.

⁵⁴ *Ibid.*, pág. 365.

⁵⁵ *Ibid.*, pág. 366.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 366.

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 366.

⁵⁸ *Ibid.*, pág. 367.

⁵⁹ *Ibid.*, págs. 68-372.

⁶⁰ Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 35.

En el terreno experimental cabe subrayar las decididas políticas intervencionistas del conocido «*New Deal*» en EE.UU., paradójicamente, el país más apegado al liberalismo económico. Tras el acceso al poder del Partido Demócrata en 1932, en un ambiente crispado y con un fuerte apoyo sindical a la introducción de la legislación social, el Presidente Roosevelt adopta en 1933 una serie de medidas de asistencia social a los desempleados y de intervención económica del Estado para estimular la demanda. En cierta forma constituía una vía anticipada por medio de trabajos públicos, planificación regional y regulación de sectores productivos, para conseguir la demanda agregada que KEYNES juzgaría como remedio frente a la crisis del capital. Los planes de Roosevelt, a partir de la *National Recovery Act*, fueron declarados inconstitucionales y suscitaron un enconado conflicto entre el Presidente y el Tribunal Supremo. Las anteriores medidas se completaron en 1935 con la Ley de seguridad social, que establecía las pensiones de vejez y el desempleo, y la Ley de relaciones de trabajo que reconocía los derechos de sindicación y negociación colectiva ⁶¹.

Por otro lado, diversos países europeos acometían un conjunto de legislación social avanzada, impuesta por un amplio movimiento obrero, como es el caso del Frente Popular francés en 1936 (subsidios de paro, reducción de la jornada laboral, vacaciones pagadas, etc.) ⁶². En España con la Segunda República se culminaron proyectos de unificación de los seguros sociales ⁶³ y a nivel intervencionista, el Manifiesto del Frente Popular en 1936, optaba por una política de reconstrucción económica y de fomento de obras públicas subordinada al interés general de la economía ⁶⁴, si bien la guerra civil truncó el despliegue de estas políticas reformistas. Merece destacarse también el ejemplo de Suecia, en donde, con la llegada de los socialdemócratas al poder en 1932, comienza a fraguarse el modelo escandinavo de economía mixta que cuaja en los acuerdos de Saltsjöbaden de 1938, entre el trabajo y el capital. Sobre la base de la concertación entre sindicatos y patronal se acepta la empresa privada como

⁶¹ Para el «*New Deal*» norteamericano, vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en Sociedad y política, cit., págs. 198-199; GARCÍA COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del bienestar*, en Derecho y Economía en el Estado social, cit., pág. 20; BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 35.

⁶² Vid., GARCÍA COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado de bienestar*, en Derecho y Economía en el Estado social, cit., págs. 20-21.

⁶³ Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en Sociedad y política, cit., pág. 200.

⁶⁴ Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 57.

medio esencial de producción, la regulación por el Estado de las actividades económicas con utilización del presupuesto, así como la negociación de los salarios y condiciones de empleo, todo lo que obviamente da lugar a un nuevo modelo de ordenación de la economía. En particular el pleno empleo ha funcionado como una especie de religión estatal y desde los años cuarenta ha tenido en Suecia un papel central en las políticas activas del mercado de trabajo ⁶⁵.

La realidad es que la pura fuerza de las cosas, en particular las reticentes crisis económicas, empujaba a los países occidentales, en los años treinta, a introducir, en los viejos esquemas del capitalismo liberal, correctivos de intervencionismo público y de sentido comunitario. Con ello se reconocía que los organismos políticos debían hacerse responsables del bienestar general de los ciudadanos y en definitiva estaba emergiendo el Estado de Bienestar ⁶⁶. Al tiempo resultaba claro que los problemas sustanciales de la época no podían solucionarse desde posiciones comunes en el ámbito internacional, sino que habían de ser afrontados por las naciones sobre la base de una acción económica unilateral, lo que condujo a empeorar las relaciones políticas y económicas internacionales entre los Estados ⁶⁷. Este factor, unido a las profundas causas de la situación, crisis económicas, extensísimo paro, radicalización de la lucha de clases y consecuente desestabilización política, propiciaron el caldo de cultivo para la aparición y ascenso de los totalitarismos fascistas y contribuyeron mucho al estallido de la Segunda Guerra Mundial ⁶⁸.

III. EL ESTADO DE BIENESTAR: SU IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO

No sorprende que en el contexto de la década de los treinta, surgieron, junto a los problemas económicos, nuevas preocupaciones sociales y políticas, entre las que sobresale la idea de realizar el bienestar social o

⁶⁵ Para los acuerdos suecos de Saltsjöbaden y sus consecuencias, Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., pág. 198; BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 35.

⁶⁶ Vid., CLOUGH, SHEPARD, B. Y RAPP, RICHARD T., *Historia Económica de Europa*, Omega, Barcelona, 1984, pág. 480.

⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 483.

⁶⁸ Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 20.

«social welfare». Este es el sentido que tenían las discusiones y formulaciones mantenidas en el seno de la escuela inglesa de Cambridge, representada por autores como MARSHALL, PIGOU y CANNAN, si bien, sería HOBSON, perteneciente a Oxford, el primero en construir un sistema económico basado en un concepto del bienestar que debía servir de guía a la política económica y social ⁶⁹.

Con todo, los fundamentos económicos del Estado de Bienestar se encuentran en los planteamientos de JOHN MAYNARD KEYNES, economista de Cambridge, expuestos, especialmente, en su gran obra «*The General Theory of Employment Interest and Money*», publicada en 1936 ⁷⁰. Sobre la base investigadora del ciclo económico, KEYNES emprende un nuevo examen de la actividad económica ⁷¹. Critica la ley de mercados de Say, asumida por la economía liberal clásica, conforme a la cual la oferta genera su propia demanda en un sistema de equilibrio normal de funcionamiento. Pese a este axioma tradicional, sucedía, tras la crisis del 29, que las altas tasas de paro implicaban una disminución de la demanda efectiva y una recesión de la actividad económica que acentuaba todavía más la espiral del paro y por consiguiente el subconsumo.

Ante tan dramática situación KEYNES sostuvo, para salir de la crisis, la necesidad de fomentar la demanda en cuanto motor del desarrollo económico. De este modo aumentará la capacidad adquisitiva de las masas y con ello la producción y en definitiva el empleo, que a su vez genera la demanda efectiva y la estabilidad económica. Como el mercado, por sí solo, no es capaz de introducir estos cambios, es imprescindible la intervención

⁶⁹ Vid., GRIZIOTTI KRETSCHMANN, Jenny, *Historia de las doctrinas económicas*, U.T.E.H.A., México, 1961, págs. 77 y ss.

⁷⁰ Traducción española de la obra: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943. Para la apretada síntesis sobre el pensamiento de KEYNES, que a continuación sigue, también han sido consultados, entre la gran bibliografía existente, las siguientes publicaciones: ROLL, ERIC, *Historia de las doctrinas económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, págs. 440-456; BARBER WILLIAM, J., *Historia del pensamiento económico*, Alianza, Madrid, 1978, págs. 209-241; GRIZIOTTI KRETSCHMANN, J., *Historia de las doctrinas económicas*, cit., págs. 90-103; Revista de Occidente, n.º 21-22, monográficos Marx-Keynes-Schumpeter, 1983; GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., págs. 20-21; GARCÍA COTARELO, R., *Crisis económica y estado social y democrático de Derecho*, en Problemas actuales del Estado social y democrático de Derecho, cit., pág. 43; GARCÍA COTARELO, R., *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, cit., págs. 92-97; CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en Sociedad y política, cit., págs. 205-206.

⁷¹ Vid., KEYNES, J.M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, cit., especialmente Capítulo 22. Notas sobre el ciclo económico, págs. 301-319. Sobre el ciclo económico en Keynes, Vid., ROLL, E., *Historia de las doctrinas económicas*, cit., págs. 443-44.

del Estado en la orientación y control del proceso económico, a través principalmente de la inversión, del ahorro y de la propensión al consumo. Quizá la mecánica de este proceso pueda explicarse así: «Un aumento en el gasto de inversión dará lugar a una mayor demanda total y exigirá más trabajadores y materias primas en las industrias de bienes y capital. Es probable que una parte de los ingresos adicionales percibidos por los trabajadores y vendedores de materias primas sea gastado. De este modo es probable que se sucedan nuevos gastos. Así el estímulo del aumento en la inversión irradia a través de toda la economía, elevando la renta y el empleo»⁷².

Por la dinámica de los hechos, el Estado se vería abocado, no sólo a orientar la inversión y el consumo, mediante el gasto público y social, y las obras públicas, sino a participar más o menos directamente en otros sectores económicos, convirtiéndose en el principal agente económico. Se trataría de una política socioeconómica sistemática.

De forma complementaria pero inexcusable, el Estado también habría de actuar por medio de la política fiscal y monetaria, en cuanto elementos clave en orden a lograr, no la planificación económica, ni el socialismo, sino la redistribución de los ingresos, la nivelación social y el desarrollo económico. Para la consecución de este último objetivo es esencial la capacidad científica y la innovación técnica, así como su inmediata aplicabilidad a los problemas prácticos, factores, que junto al de la acumulación del capital, constituyen el impulso esencial del capitalismo, que es el del afán de lucro⁷³.

Las ideas de KEYNES inspiraron el «*Beveridge Report*» o Plan Beveridge para la seguridad social de 1942, que ha sido considerada la Carta fundacional del «*Welfare State*» de nuestro tiempo⁷⁴ por ser la expresión originaria y más perfecta del Estado de Bienestar⁷⁵. El plan Beveridge rompía con la concepción restrictiva sobre los seguros sociales que había existido hasta el momento y establecía un moderno sistema de seguridad social generalizado para el conjunto de la población, con independencia de la renta, que cubre todos los riesgos de modo uniforme desde «la cuna a la tumba» (nacimiento, maternidad, enfermedad, accidente de trabajo, desempleo, vejez,

⁷² Vid., BARBER WILLIAM, J., *Historia del pensamiento económico*, cit., pág. 230.

⁷³ Vid., TORTELLA, Gabriel, *La magna dinámica: tres grandes economistas ante el futuro del capitalismo*, Revista de Occidente, n.º 21-22, cit., pág. 13; GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 20.

⁷⁴ Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 20.

⁷⁵ Vid., GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, cit., pág. 40.

muerte). Para estos objetivos se estableció el «*National Health Service*» o Servicio de Seguridad Social. En pocos años se aprobaron también la «*National Insurance Act*» y la «*Education Act*», normas que, junto a la anterior, situaron la legislación social del Reino Unido a la cabeza de la sociedad occidental ⁷⁶.

Numerosos países, entre ellos, Francia, Bélgica, Holanda, Suiza, Suecia y Dinamarca, reformaron sus sistemas de seguridad social, influenciados por el plan Beveridge. También las resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo siguieron sus planteamientos.

En cualquier caso esta política de seguridad social, requería, a su vez, una política de plena ocupación. Por eso, lord BEVERIDGE, en su obra «*Full Employment in a Free Society*» de 1944, bajo el influjo de KEYNES, sostiene la necesidad de la intervención del Estado en el gasto total y a través de la política fiscal para obtener la plena ocupación. Ello daría lugar a la nacionalización de ciertas industrias y servicios, y a la creación de empresas públicas. Ya antes, en 1944, el Gobierno provisional del General de Gaulle había optado en Francia por la nacionalización de las compañías hulleras del Norte, las del Paso de Calais y otras más ⁷⁷.

Tal importancia tuvo el programa y propuestas en materia de seguridad social y pleno empleo, preconizados por BEVERIDGE, que determinaron el triunfo del Partido laborista en las elecciones inglesas de 1945 ⁷⁸.

En esencia el objetivo prioritario de la política social conformadora del Estado de Bienestar consistía en erradicar los cinco grandes males de la sociedad: la ignorancia, la enfermedad, la suciedad, la ociosidad y la indigencia ⁷⁹. El elemento novedoso en Beveridge reside, por tanto, en la desaparición de la necesidad humana y en la consecución del pleno empleo, pero no supone ningún paso hacia la planificación económica total ni hacia el socialismo. Se

⁷⁶ Vid., MARTÍN SECO, Juan Francisco, *La farsa neoliberal*, Temas de Hoy, Madrid, 1995, pág. 81.

⁷⁷ Vid., GARCÍA COTARELO, R., *Crisis económica y Estado Social y democrático de Derecho*, en Problemas actuales del Estado social y democrático de Derecho, cit., pág. 37.

⁷⁸ Para todo lo relativo a los planteamientos de Beveridge, pueden verse, CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en Sociedad y Política, cit., pág. 207; GRIZIOTTI KRETSCHMAN, J., *Historia de las doctrinas económicas*, cit., pág. 87; LUCAS VERDÚ, P., *La lucha por el Estado de Derecho*, cit., págs. 109-111; COTARELO, R., *Del Estado del bienestar al Estado del Malestar*, cit., pág. 49.

⁷⁹ Vid., AMORÓS DORDA, Francisco Javier, *Principios de la política social y económica*, en Comentarios a las Leyes Políticas, dirigida por Oscar Alzaga Villamil, Editorial Revista de Derecho Privado, Tomo IV, Madrid, 1984, págs. 4-5.

trata de un producto británico que, en el ambiente propio de la época del final de la Segunda Guerra Mundial, deja la dirección de la empresa en manos de la iniciativa privada («Economic Survey far» 1947), procura la generación de riqueza y proporciona una plataforma para el progreso personal⁸⁰.

Al inicio de la postguerra las nuevas fuerzas políticas de los países europeos occidentales, asumen las renovadas concepciones económicas y sociales del Estado y configuran un pacto o consenso liberal-social, más o menos implícito. De uno u otro modo, acometen progresivamente la transformación del orden económico y social, y promueven el reconocimiento y puesta en práctica de los derechos y situaciones sociales, por medio de una intensa actividad prestacional⁸¹. El Estado de Bienestar o «*Welfare State*» se había puesto plenamente en marcha.

Este nuevo tipo de integración social y económica se incorpora a los textos constitucionales, proporcionándoles un sentido material de marcado signo económico y social, que define en su conjunto, al llamado Estado social. Es el caso de la Constitución francesa de 1946, en el marco de un modelo mixto de mercado, planificación indicativa (inspirada en el «*Plan Monnet*») y economía concertada⁸². De modo parecido, Italia, a partir de la Constitución de 1947, bajo la dirección de la Democracia cristiana, expansiona notablemente su sector público de la economía. Otro tanto sucede en Suiza, que sólo revisó parcialmente la Constitución⁸³. Los países del Benelux y Nórdicos, aún manteniendo sus textos constitucionales clásicos, también acogen las nuevas ideas políticas y sociales⁸⁴.

Particular significado en este sentido tiene la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 «*Ley Fundamental de Bonn*», por cuanto de forma taxativa en su art. 20.1 define a la República de Alemania como un «Estado federal, democrático y social», al tiempo que el art. 28.1 establece que el orden constitucional de los Estados federados deberá responder a los principios del «*Estado de Derecho republicano, democrático y Social*».

⁸⁰ Comentarios en GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de bienestar en la crisis del Estado social*, en *El Socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 87.

⁸¹ Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 40; GARCÍA COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del Bienestar*, en *Derecho y Economía en el Estado social*, cit., pág. 24.

⁸² Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 42.

⁸³ *Ibíd.*, págs. 39-40.

⁸⁴ *Ibíd.*, pág. 39.

⁸⁵ Vid., ABENDROTH, W., *El Estado de derecho democrático y social como proyecto político*, en *El Estado social*, cit., pág. 25.

Dichos artículos afectaban a la interpretación de los demás preceptos constitucionales, incluidos los derechos fundamentales y posibilitaban la estructura social y económica de Alemania⁸⁵. Es más, la fórmula del «*sozialer Rechtsstaat*», acuñada en la Constitución alemana, serviría para designar la forma de Estado, propia del capitalismo organizado o neocapitalismo que adoptan los países industrializados y en vías de desarrollo⁸⁶. Sus manifestaciones principales son: política de pleno empleo, derechos sociales, política fiscal como instrumento redistributivo de rentas, papel importante de la inversión pública e incremento sostenido de las tasas de crecimiento económico⁸⁷. En todo caso el principio de Estado social informa la estructura de la Constitución y del ordenamiento, y alberga los contenidos del Estado de Bienestar⁸⁸.

Pese a tales determinaciones constitucionales la trayectoria práctica no condujo a Alemania por el camino de una democracia social y económica, debido, entre otros motivos y de modo principal, al compromiso político y pluralismo ideológico del que aquellas determinaciones partían, así como por la influencia de los EE.UU. (potencia ocupante), la guerra fría con la URSS y la pervivencia de las viejas fuerzas monopolistas de la industria alemana.

Sin conceder a la fórmula del Estado social más sentido jurídico que el de un amplio marco de principios que permiten la intervención pública en la economía para evitar la destrucción del nuevo Estado capitalista, la conservadora Democracia Cristiana alemana (C.D.U.), gestionada por el economista de la Escuela de Friburgo, L. Erhard, logró imponer, bajo la influencia de las concepciones neoliberales y de la presión de las fuerzas socioeconómicas, su estrategia ambigua y transaccional de la «*economía social de mercado*» en el programa de Düsseldorf de 1949⁸⁹. Toda una contradicción y un contrasentido de economía mixta que, respetando las libertades formales e intentando compaginar la existencia del mercado con su regulación a efectos de impedir las crisis económicas, resultó, paradójicamente, muy eficaz durante los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial⁹⁰.

⁸⁵ Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 17.

⁸⁷ Vid., CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., pág. 21.

⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 21.

⁸⁹ Sobre como la Unión Cristiano Demócrata alemana impone la «economía social de mercado», Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y Sistema económico*, cit., págs. 41-43.

⁹⁰ Vid., GARCÍA COTARELO, R., *Crisis y reformulación del Estado del bienestar*, en *Derecho y economía en el Estado social*, cit., pág. 24; COTARELO, R., *Del Estado del bienestar al Estado del Malestar*, cit., págs. 14-15 y 51.

Desde estos presupuestos, al no concebirse los preceptos constitucionales económicos como valores jurídicamente vinculantes, devienen cláusulas abiertas que, o bien desarrolla y actualiza el legislador ordinario, o bien, de modo preferente, son actuados por el Gobierno y la Administración⁹¹. En esta línea de encaje jurídico-constitucional, la doctrina y la técnica alemana elaboró como contenido del Estado social, el concepto o idea de la «*procura existencial*» que, con el nombre de «*Daseinvorsorge*», acuñara Forsthoff en 1938⁹². Según GARCÍA PELAYO la «procura existencial» consiste en que el Estado, como una de sus principales misiones tiene el deber de tomar las medidas necesarias para asegurar a la generalidad de los ciudadanos las posibilidades de existencia a las que no pueden hacer frente por sí mismos⁹³. Esta condición, junto a la esperanza de mejora, de acuerdo con el crecimiento del producto nacional, constituyen una sólida base de legitimación social y política por consenso del sistema neocapitalista y, por tanto, de su estabilidad⁹⁴.

Se comprende así que el núcleo central de las medidas existenciales del hombre, en términos sociales, configuran, en la práctica de la civilización contemporánea, el Estado de Bienestar ya contenido en los postulados económicos y sociales formulados en su momento por KEYNES y luego explicitado en el informe BEVERIDGE.

De modo principal cabe incluir entre las actividades del Estado encaminadas a conseguir el bienestar general, las siguientes:

1. Prestaciones sociales que garanticen la seguridad social, la asistencia social (ancianos, niños, deficientes, menesterosos, etc.), las pensiones de jubilación, de invalidez, de viudedad, así como las prestaciones por desempleo. Se añaden aquí políticas expansivas en materia de vivienda y la universalización de la educación obligatoria.
2. Política tendente al pleno empleo así como establecimiento de los derechos y deberes de los trabajadores, a través de la regulación del mercado de trabajo y otras medidas laborales y económicas. El Estado fijará un salario vital mínimo.

⁹¹ Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 42.

⁹² Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pág. 27; AMORÓS DORDA, F.J., *Principios de la política social y económica*, en Comentarios a las Leyes Políticas, cit., pág. 5.

⁹³ *Las transformaciones sociales del Estado contemporáneo*, cit., pág. 27-28.

⁹⁴ *Ibid.*, pág. 29.

3. Intervenir en el ciclo económico y procurar la redistribución de la riqueza, tanto por medio del control y de la fiscalización de la actividad económica privada, como por la intervención directa e indirecta del sector público en la economía, a través de la propia administración, de las empresas públicas, del gasto público, de la planificación y de los mecanismos presupuestario, fiscal y monetario⁹⁵.

Esencialmente concebido de esta forma, el Estado de Bienestar se generaliza e institucionaliza, entre 1945 y 1950, en la mayor parte de las sociedades capitalistas occidentales, si bien la estructuración del bienestar en cada país viene marcada por las relaciones entre las fuerzas sociales y la peculiaridad de sus normas jurídicas⁹⁶. Varios países industrializados estuvieron muy cerca de alcanzar los objetivos prioritarios del Estado de Bienestar y en todo caso hasta principios de los años setenta hubo, entre las distintas posiciones ideológicas, un consenso sobre el mismo, como fuerza de organización social que ofrecía una «*vía intermedia*» de progreso entre los excesos del capitalismo liberal y las limitaciones absolutas del «*socialismo real*» o socialismo burocrático de Estado⁹⁷. Además, detrás del pacto del Estado de Bienestar subyacía la idea de que el bienestar social y el pleno empleo eran la contrapartida del capital por parte del trabajo a cambio de la paz social⁹⁸. Efectivamente la experiencia de los años cincuenta y sesenta demostró cómo el sistema capitalista, a través de diversos mecanismos institucionalizados fue capaz de integrar, encauzar y superar los conflictos y antagonismos laborales y de clase⁹⁹. Si bien la causa profunda de que los elementos integradores funcionaran radicaba en el fuerte crecimiento económico y del producto, que favorecían la distribución de éste y la redistribución de las rentas, así como en el casi pleno empleo y niveles suficientes de justicia social.

⁹⁵ Para las actividades del Estado en orden a la «procura existencial» y, en general, al Estado de Bienestar, Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., págs. 29-30; CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., págs. 209-210; PELLICANO, L., voz Estado de Bienestar, en *Diccionario de Política*, cit. pág. 613.

⁹⁶ Vid., CACHÓN L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política* cit., pág. 203.

⁹⁷ Vid., MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael, *Economía de Mercado y Estado de Bienestar*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar* [compilación de Rafael Muñoz de Bustillo] Alianza, Madrid, págs. 56-57; TORRES LÓPEZ, Juan, *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en *El Socialismo del futuro* n.º 9/10, monográfico sobre El futuro del Estado de bienestar, Fundación Sistema, 1994, pág. 207.

⁹⁸ Vid., MISHRA, Ramesh, *El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar* [compilación de Rafael Muñoz del Bustillo] cit., pág. 73.

⁹⁹ Vid., MUÑOZ DE BUSTILLO, R., *Economía de Mercado y Estado de Bienestar*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, cit. pág. 27; y CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., pág. 203.

De modo que la política de bienestar se mostró muy funcional en orden al crecimiento de las economías de mercado ¹⁰⁰. Se produjo un proceso de expansión económica sostenida y una acumulación generalizada de capital, que facilitó, primero en los Estados Unidos y después en las demás economías occidentales, beneficios elevados y el desarrollo de la gran industria ¹⁰¹. De forma paralela se cubrían las necesidades objetivas de amplias capas de la población mediante unos gastos públicos sociales en aumento que absorbían partes crecientes de los presupuestos de los Estados, fundamentalmente, sanidad, pensiones, seguro de desempleo, educación y vivienda ¹⁰². Esta feliz situación se prolongó hasta los primeros años de la década de los setenta; fue, como se la ha denominado, la «*edad de oro del Estado de Bienestar*» ¹⁰³ o, también, los «*años gloriosos*» del capitalismo ¹⁰⁴.

IV. LA PROYECCIÓN DEL BIENESTAR EN LOS DOCUMENTOS INTERNACIONALES Y EN EL RECIENTE CONSTITUCIONALISMO EUROPEO. SU CRISIS ACTUAL

Seguramente las condiciones favorables de la posguerra, tanto económicas como de estabilidad en las relaciones de guerra fría entre los bloques Este-Oeste, hayan contribuido mucho al éxito espectacular del Estado de Bienestar. Por otra parte, ya los acuerdos de Bretton Woods de 1944, en los que se abandonó el patrón-oro, propiciaron una notable estabilidad de los cambios monetarios y reforzaron los mecanismos de intercambio desigual entre los países capitalistas industrializados del Norte y los periféricos y subdesarrollados

¹⁰⁰ Vid., MUÑOZ DE BUSTILLO, R., *Economía de Mercado y Estado de Bienestar*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, cit., pág. 25.

¹⁰¹ Vid., TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en *El Socialismo del futuro (El Futuro del Estado de bienestar)*, cit., pág. 207.

¹⁰² Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., pág. 203; MUÑOZ DE BUSTILLO, R., *Economía de Mercado y Estado de Bienestar*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, cit., pág. 25.

¹⁰³ La frase es de Ian Gough, según MISHRA, RAMESH, *El Estado de bienestar, después de la crisis: los años ochenta y más allá*, en *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, cit., pág. 57.

¹⁰⁴ Vid., TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en *El socialismo del futuro (El Futuro del Estado de bienestar)*, cit., pág. 207.

del Sur, en el contexto del nuevo imperialismo surgido tras el proceso generalizado de descolonización ¹⁰⁵.

Al tiempo se iba configurando un nuevo orden social internacional, basado en la protección social y el pleno empleo, y consecuentemente en el reconocimiento de los derechos sociales y económicos. Una serie de documentos internacionales reflejan en este sentido, por sus contenidos y por su reiteración, la aceptación del Estado de Bienestar. Uno de los primeros, la Declaración de Filadelfia de 1944, establece el derecho de todos los seres humanos a perseguir el bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, etc., constituyendo el logro de tales condiciones el propósito central de la política nacional e internacional. Desde entonces la Organización Internacional del Trabajo, que incorporó como anexo a su Constitución la Declaración de Filadelfia, ha aprobado numerosos convenios y recomendaciones en el ámbito laboral y de protección social.

Más importante y difundida es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, prototipo a escala internacional del Estado de Bienestar. Este documento se refiere al derecho de toda persona a obtener la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales, en cuanto derechos universales, a través del esfuerzo nacional y de la cooperación internacional, si bien, teniendo en cuenta la organización y los recursos de cada Estado. Pero, aún así, supone un abierto desafío a la realidad económica internacional ¹⁰⁶.

Posteriormente en el ámbito europeo y en pleno desarrollo del Estado de Bienestar cabe aludir a cómo la Carta Social Europea, adoptada por el Consejo de Europa en 1961, reconoce entre otros, el derecho a la protección de la salud, a la seguridad social y médica, individual y familiar, así como el derecho al trabajo en condiciones equitativas, a la sindicación y a la negociación colectiva. De la misma manera la Carta insta a los Estados a realizar y mantener el pleno empleo, como una de sus responsabilidades prioritarias ¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Vid., CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., pág. 203.

¹⁰⁶ Para las alusiones a las Declaraciones internacionales de Filadelfia y Universal de los Derechos del Hombre se ha seguido esencialmente a CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., pág. 208.

¹⁰⁷ Vid., PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 128; CACHÓN, L., *Estado de bienestar y capitalismo avanzado*, en *Sociedad y política*, cit., pág. 208-209.

Resulta obvia la pretensión de aunar los derechos sociales con las condiciones económicas que permitan su disfrute efectivo ¹⁰⁸.

Con todo, el documento internacional que recoge más acabadamente los derechos sociales y económicos propios del Estado de Bienestar es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1966, si bien no entró en vigor hasta 1976. El Pacto expresa las condiciones imprescindibles para el desarrollo de una vida humana digna, en el entendido de que ésta no es sinónimo de simple supervivencia biológica. Son derechos que se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana, como los siguientes, entre otros: el derecho de toda persona a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, el derecho a condiciones de trabajo equitativas (remuneración igual para trabajos iguales, limitación de la jornada laboral, vacaciones periódicas pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, etc.), el derecho a la libre sindicación y a la huelga, el derecho a la seguridad social y a la protección especial de las madres, de los niños y de los adolescentes, el derecho a estar protegido contra el hambre, el derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. El pacto supone, por tanto, la consagración de la libertad material del hombre, en cuanto que para su realización es necesario suprimir la pobreza, la ignorancia, la explotación económica y laboral, y proteger a la persona frente a la enfermedad, incertidumbre del futuro y lucha angustiosa por la supervivencia ¹⁰⁹.

Sin duda los anteriores enunciados internacionales han podido inspirar en buena medida las políticas de bienestar de numerosos países occidentales y las orientaciones contenidas en las más modernas constituciones del sur de Europa, durante la década de los años setenta: Grecia, Portugal y España.

La Constitución griega de 1975, además de referirse, por ejemplo, a la atención especial por parte del Estado a los enfermos, ancianos, inválidos, a la salud de los ciudadanos en general y a la adquisición de una vivienda para quien la necesite, hace mención expresa de aquellos derechos sociales más vinculados a las aspiraciones de la sociedad actual como son el del medio ambiente natural y cultural. También se dispone la prohibición de

¹⁰⁸ Vid., PÉREZ LUÑO, A.E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, cit., pág. 128.

¹⁰⁹ Todo lo relativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, está tomado de CONTRERAS PELÁEZ, J.F., *Derechos sociales: Teoría e ideología*, cit., págs. 109-111.

desafectar los bosques y espacios forestales, ordena la regulación y control por el Estado de la ordenación del territorio, y establece normas detalladas sobre la urbanización de las zonas urbanas e históricas. Por otra parte, la Constitución helénica reconoce la empresa privada y admite también la planificación económica como medio para consolidar «la paz social y proteger el interés general», y asegurar «el desarrollo económico de todos los sectores de la economía nacional»¹¹⁰.

En cuanto a la Constitución portuguesa de 1976, con varias modificaciones, presenta un repertorio muy articulado de derechos económicos y culturales. Entre los derechos sociales figuran el derecho a la vivienda, a un ambiente humano de vida, salubre y ecológico, a la calidad de vida, y a la protección de la familia, la paternidad y maternidad, la infancia, la juventud, los deficientes y la ancianidad, junto a los derechos clásicos a la seguridad social y a la salud. La Constitución subraya las cuestiones económicas de carácter estructural y de transformación social. Así, conforme a la revisión constitucional de 1982, la República portuguesa es un Estado de Derecho Democrático... que tiene por objetivo la realización de la democracia económica, social y cultural y la profundización de la democracia participativa. En el aspecto concreto del bienestar, también la revisión de 1982 establece de modo significativo que incumbe prioritariamente al Estado en el ámbito económico y social promover el aumento del bienestar social y económico y la calidad de vida del pueblo, en especial de las clases más desfavorecidas¹¹¹.

Por su parte nuestra Constitución española de 1978, quizá por ser una de las constituciones más recientes en el ámbito europeo, es de las que mejor recogen las virtualidades del Estado social¹¹².

A partir de las proclamaciones del Preámbulo sobre la necesidad de «un orden económico y social justo» y la promoción del «progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida», así como desde la fórmula constitucional y política del artículo 1.1 que constituye a España como Estado social y democrático de Derecho, la Constitución tutela generosamente una amplia gama de derechos derivados del

¹¹⁰ Además de la Constitución griega de 1975, Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., págs. 47-48.

¹¹¹ Se ha consultado la Constitución portuguesa de 1976 y su primera revisión constitucional n.º 1/82 de 30 de septiembre. Esta revisión en Boletín de Legislación Extranjera, Cortes Generales, n.º 14, 1982. También Vid., BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., págs. 46-47.

¹¹² Vid., MARTÍN SECO, J.F., *La farsa neoliberal*, cit., pág. 82.

bienestar social y económico. Son las prestaciones sociales y vitales, propias de la economía del bienestar, como la seguridad social pública, las pensiones adecuadas, el seguro de desempleo, la salud pública, la educación y una vivienda digna. En lo concerniente a la consecución de objetivos económicos básicos se encuentra la redistribución de la renta personal y regional, la estabilidad económica y la realización de una política de pleno empleo. Entre las normas protectoras de los trabajadores se incluyen la formación profesional, la seguridad e higiene en el trabajo, la limitación de la jornada laboral y las vacaciones periódicas retribuidas. También se protege a la familia, la mujer, los niños, la juventud, la tercera edad, los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y los consumidores y usuarios de bienes o servicios. Al tiempo se tutelan los servicios culturales (ocio, deporte, educación física) y se promueve el acceso a la cultura y a la investigación científica y técnica. Asimismo los poderes públicos velarán por la defensa del medio ambiente, la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico y la utilización del suelo conforme al interés general, prohibiendo la especulación ¹¹³.

Es llamativo que esta pormenorizada enumeración de derechos sociales se haya realizado cuando la crisis económica general de la década de los setenta había ya empezado a dificultar la financiación del Estado de Bienestar ¹¹⁴. A este respecto conviene poner de relieve que los derechos sociales, contenidos en el Capítulo III (De los principios rectores de la política social y económica) del Título I de la Constitución, conforman, según la técnica jurídico-constitucional más frecuente, un programa de normas o directivas constitucionales que debe inspirar la acción del Estado ¹¹⁵ pero no son directamente exigibles como derechos públicos subjetivos por los ciudadanos en tanto no sean desarrollados por una disposición o decisión del poder público. Por esto y pese al compromiso del Estado a cumplir progresivamente aspiraciones sociales muy arraigadas, quedan supeditados por «racionalización» del sistema ¹¹⁶ en su concreta efectividad, al propio discurrir del proceso político,

¹¹³ Para la exposición de los derechos sociales y económicos albergados en nuestra Constitución se ha seguido de alguna forma: DE ESTEBAN, Jorge, y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J., *Curso de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Vol. II, Madrid, 1993, págs. 288-297; LÓPEZ GUERRA, Luis, y OTROS, *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1991, Vol. I, págs. 360-363; PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Segunda Edición, Madrid, 1995, págs. 323-324.

¹¹⁴ Vid., LÓPEZ GUERRA, L., y OTROS, *Derecho Constitucional*, cit., Vol. I, pág. 359.

¹¹⁵ Vid., AMORÓS DORDA, F.J., *Principios de la política social y económica*, en Comentarios a las Leyes Políticas, cit., Tomo IV, pág. 8.

¹¹⁶ Vid., LÓPEZ GUERRA, L., y OTROS, *Derecho Constitucional*, cit., Vol. I, pág. 359.

al desarrollo de los servicios administrativos ¹¹⁷ y a la capacidad económica del Estado, combinada con una asignación equitativa de los recursos y del gasto público en función de las necesidades Sociales ¹¹⁸.

Todo ello manifiesta problemas capitales de nuestros días y del futuro, en cuanto el Estado de Bienestar, proyectado constitucionalmente como distribuidor de grandes prestaciones, se encuentra empantanado desde la década de los setenta debido a la crisis de la política social, fiscal y económica, que conduce a su vez a la quiebra de la solidaridad y de la legitimación social ¹¹⁹.

En esta situación de bloqueo o regresión de las prestaciones sociales es posible el endurecimiento de las estructuras neocapitalistas propias de la libertad de empresa, de la economía de mercado y de las actuales relaciones de producción, reflejadas en nuestra Constitución conforme a las pautas históricas del sistema económico de la sociedad española y del constitucionalismo económico democrático de los países occidentales ¹²⁰.

Ciertamente, en una sociedad pluralista y democrática, y en un marco económico social, repleto de cambios y dificultades a nivel nacional e internacional, la Constitución no puede imponer un código económico rígido y excluyente en el que se desenvuelva de forma absoluta el mercado autorregulado. De suerte que, junto a la consagración de la «libertad de empresa» y de la «economía de mercado», nuestra norma suprema incluye diversas consideraciones en la línea del Estado Social, ampliamente entendido, no ya sólo como Estado de Bienestar (congénito al esquema mental del neocapitalismo) sino en cuanto orientado hacia una efectiva transformación que lleve a cotas más altas de solidaridad y convivencia ¹²¹. Son estas, entre otras, las normas que subordinan la libertad de empresa y la productividad a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación (art. 38),

¹¹⁷ Vid., AMORÓS DORDA, F.J., *Principios de la política social y económica*, en Comentarios a las Leyes Políticas, cit., Tomo IV, págs. 9-10.

¹¹⁸ En este sentido, VID., ORÓN MORATAL, Germán, *La configuración constitucional del gasto público*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 71-83.

¹¹⁹ Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*, en Estudios sobre la Constitución española de 1978, Edición preparada por Manuel Ramírez, Pórtico, Zaragoza, 1979, pág. 52; BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., pág. 96.

¹²⁰ Vid., GARCÍA PELAYO, M., *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*, en Estudios sobre la Constitución española de 1978, cit., pág. 52; GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, cit., pág. 89-90; BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, cit., págs. 91, y 93-94.

¹²¹ Vid., GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, cit., pág. 91.

las que permiten la intervención directa del poder público como empresario y la reserva de sectores, o recursos, cuando lo exija el interés general (art. 128.2); incluso la potencialidad socializante de la norma que faculta a los poderes públicos para establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (art. 129.2). Tales disposiciones implican asumir que la propiedad privada y la libertad de empresa tienen su contrapartida y limitación en la utilidad pública y el interés social¹²². En definitiva se reconoce que la economía y el mercado no son un «sistema espontáneo, perfecto y autorregulado, sino que necesita de la constante intervención, control y dirección estatales»¹²³.

La realidad es que ante el posibilismo económico de nuestra Constitución cobran notable importancia los conflictos y elementos políticos en lucha¹²⁴. En la época actual una serie de propuestas, aconsejadas por «los nuevos economistas», requieren «una mayor privatización de la economía en el sentido de la empresa capitalista, correlativa a una disminución de la acción económica del Estado», o bien, interviniendo éste, pero para fomentar al sector privado transfiriéndole recursos públicos en especial a las industrias punta, bloqueando los salarios y reduciendo las prestaciones sociales¹²⁵.

• Sin duda el fortalecimiento del capitalismo privado, aparte de conllevar otros muchos problemas, hace resurgir un factor esencial del Estado social, que es el de la difícil defensa de los derechos fundamentales (en este caso, específicos derechos sociales y económicos de los individuos) frente a la autonomía de la voluntad de poderosísimos oligopolios industriales y formas de organización social privada que operan desde situaciones de hecho privilegiadas¹²⁶. Son estos poderes económico-sociales fácticos, a veces, más implacables que el propio Estado en la violación de los derechos fundamentales¹²⁷. Estamos aquí en presencia del debatido tema de la «*Drittwirkung der Grundrechte*» o eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales, acuñado por la iuspublicística alemana¹²⁸. Si conforme al principio

¹²² Vid., MARTÍN SECO, J.F., *La farsa neoliberal*, cit., pág. 83.

¹²³ *Ibíd.*, pág. 83.

¹²⁴ Vid., GARCÍA-PELAYO, M., *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, cit., pág. 53.

¹²⁵ *Ibíd.*, pág. 52.

¹²⁶ Se refiere a esta situación social de los grupos privados, Pedro DE VEGA, *La crisis de los derechos fundamentales en el Estado social*, en *Derecho y Economía en el Estado social*, cit., pág. 133.

¹²⁷ Vid., PÉREZ LUÑO, A.E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, cit., pág. 314.

¹²⁸ Vid., DE VEGA, P., *La crisis de los derechos fundamentales en el Estado social*, en *Derecho y Economía en el Estado social*, cit., págs. 133-135. También se ocupa de la cuestión, CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., págs. 89-90.

constitucional de la igualdad, propia del Estado social de Derecho, aquélla debe ser material y social, no basta una protección indirecta de los particulares a través de cláusulas generales (por ejemplo el art. 9.2. de la Constitución española) o de la legislación, sino que se impone corregir la autonomía de la voluntad privada, otorgando eficacia directa a los derechos fundamentales frente a terceros ¹²⁹. Existe en este sentido una doctrina generalizada tendente a admitir la «*Drittwirkung der Grundrechte*» ¹³⁰. Argumento básico a este respecto, es el de que, por coherencia interna del ordenamiento y en aras de la seguridad jurídica ha de existir una misma ética en las relaciones del Estado con los particulares que en las mantenidas entre estos últimos ¹³¹. También el juez ordinario tiende cada vez más a proteger los intereses legítimos de los particulares mediante la tutela de sus derechos fundamentales frente a terceros ¹³². El propio Tribunal Constitucional acoge con bastante plenitud esta doctrina y parece abrir ya, en nuestro país, una vía hacia su reconocimiento jurisprudencial ¹³³.

V. EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA UNIÓN EUROPEA

Los principios constitucionales del Estado de Bienestar, de los que son un buen exponente los reflejados en los modernos textos constitucionales griego, portugués y en especial español, no admiten duda alguna, en términos generales, acerca de su ordenación axiológica, coherencia y legitimación. Esos principios definen e inspiran la acción del Estado en su vertiente del Estado Social y Estado de Bienestar.

Sucede, no obstante, en la orientación histórica actual, superadora de los estrechos confines del Estado tradicional contemporáneo, que la problemática del Estado Social y de Bienestar se ve rebasada a nivel estatal por la incorporación a Europa y consiguiente superposición de nuevos contenidos económicos, jurídicos y políticos ¹³⁴.

¹²⁹ Vid., DE VEGA, P., *La crisis de los derechos fundamentales en el Estado social*, en *Derecho y Economía en el Estado Social*, cit., pág. 133-135.

¹³⁰ *Ibíd.*, pág. 133.

¹³¹ Vid., PÉREZ LUÑO, A.E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, cit., pág. 314.

¹³² Vid., CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., pág. 90.

¹³³ STC de 22-6-1983. Comentarios a la misma en GARRORENA MORALES, A., *El estado español como Estado social y democrático de Derecho*, cit., pág. 215.

¹³⁴ En este sentido se expresa GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de Bienestar en la crisis del Estado Social*, en *El socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 93.

De modo particular la cuestión del bienestar de los ciudadanos cobra un nuevo alcance y dimensión internacional a partir del proceso que hacia la integración europea se inició el 25 de marzo de 1957 en Roma con la firma del Tratado de la Comunidad Económica Europea o «Mercado Común»¹³⁵.

Ciertamente la impronta liberal del texto y sus objetivos esencialmente económicos, inducían a concebir el progreso social europeo como una consecuencia del desarrollo de la libre competencia e intercambio comercial entre los Estados miembros de la Comunidad¹³⁶. Por eso, la política social apenas mereció atención por parte de los legisladores comunitarios durante los primeros años¹³⁷. Ni siquiera había instrumentos jurídicos capaces de llevarla a cabo. Únicamente se intentaba orientar la armonización de las diferentes legislaciones sociales¹³⁸. Aún así, una relativa convergencia de tan distintos sistemas ha tropezado con grandes dificultades para armonizar y coordinar en el seno de la Comunidad Europea, sectores esenciales en este terreno, como el Derecho del Trabajo y el Derecho Social sindical¹³⁹.

Ello no significa que la concepción original comunitaria haya sido la de alcanzar una mera zona de libre cambio¹⁴⁰. Por el contrario, el interés social estaba también presente en los redactores del Tratado, por cuanto en su Preámbulo manifestaron el firme propósito de «asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países....». También se contemplaba la promoción del mejoramiento del nivel de vida y de las condiciones de trabajo de sus pueblos¹⁴¹. Para impulsar estos objetivos se elaboraron políticas como la regional y social con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE)¹⁴². En

¹³⁵ En este sentido general se expresa LUCAS VERDÚ, P., *La lucha por el Estado de Derecho*, Cit., págs. 121-124.

¹³⁶ Vid., MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín, *El derecho de los ciudadanos europeos a una política social*, en Los derechos del europeo (José María Gil Robles, Alberto Dorrego de Carlos y otros), José María Gil Robles, Madrid, 1993, pág. 40-41.

¹³⁷ *Ibid.*, pág. 39.

¹³⁸ *Ibid.*, pág. 41.

¹³⁹ Vid., RITTER, GERHARD, A., *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, págs. 238-239.

¹⁴⁰ Vid., BARÓN, Enrique, *La ciudadanía europea y su dimensión social*, en El socialismo del futuro, (El futuro del Estado de Bienestar) cit., pág. 175.

¹⁴¹ Vid., MOLLINEDO CHOCANO, J.J., *El derecho de los ciudadanos europeos a una política social*, en Los derechos del europeo, cit., págs. 41-41; RITTER, G.A., *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pág. 238.

¹⁴² Vid., BARÓN, E., *La ciudadanía europea y su dimensión social*, en El socialismo del futuro, (El futuro del Estado de Bienestar) cit., pág. 175.

concreto éste último, orientado a la promoción del empleo de los jóvenes o los parados de larga duración, ha adquirido cierto desenvolvimiento.

En todo caso la crisis económica de la década de los setenta cuestionó profundamente los supuestos del Estado de Bienestar y afectó a la estructura y objetivos de la CEE. Las dimensiones de las crisis, especialmente fiscal y económica, determinaron en esencia la incapacidad de los Estados para hacer frente a los gastos sociales y provocaron la inflación, el desempleo, el estancamiento económico y crecientes déficits públicos y presupuestarios ¹⁴³.

En los países de la O.C.D.E. el gasto público en 1960 era el 28% del P.I.B. y al inicio de los años noventa el 44%. Fundamentalmente la clave de la crisis financiera de los Estados reside en el enorme gasto que suponen los derechos pasivos, tales como las pensiones, el seguro de enfermedad y el seguro de desempleo ¹⁴⁴. De éstos, el capítulo que más suele gravar el gasto social es el de las pensiones, hasta el punto de que en los últimos 30 años se ha duplicado y representa la cuarta parte de todo el crecimiento del gasto público ¹⁴⁵. A este respecto basta pensar que en el mismo periodo el número de mayores de 65 años ha aumentado en la zona de la O.C.D.E. de 61 millones a 100. Con todo, es más importante la tasa de estas personas jubiladas frente a las activas, que en 1990 se aproximaba al 20% y en el 2020 se prevé cercana al 30% ¹⁴⁶. A ello se une como gran amenaza el aumento de un paro estructural que impide el pleno empleo ¹⁴⁷.

En esencia, ante la inestabilidad económica, la desigualdad en la distribución de la renta, la magnitud de la quiebra fiscal del Estado y las divergencias sociales entre los países comunitarios, lo que hoy está en juego es si pueden mantenerse las cotas de providencia alcanzadas y a la vez generar empleo. Este es el gran debate abierto en el seno de la U.E. sobre el núcleo económico-social de la cultura europea que es el del Estado de Bienestar desde hace medio siglo.

En la línea de progreso hacia la unión económica y monetaria, la primera respuesta social comunitaria a la crisis de 1973 fue la aprobación del

¹⁴³ Vid., MISHRA, R., *El estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, cit., pág. 57.

¹⁴⁴ Vid., ESTEFANÍA, Joaquín, *La nueva economía*, Debate, Madrid, 1995, 99. 80-81.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pág. 81.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pág. 81.

¹⁴⁷ *Ibid.*, págs. 76 y 82.

«Programa de Acción Social» en 1974, que tuvo efectos bastante limitados. El documento perseguía la consecución del pleno empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y la participación de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de la empresa. Estos objetivos, junto a la protección y seguridad social de los trabajadores emigrantes, fueron reafirmados en el «Nuevo Programa de Acción Social a Medio Plazo» de 1984, que tendría su continuación en posteriores reuniones del Consejo Europeo en 1985 preparatorias del «gran mercado interior» en 1992.

Así se llega a la reforma de los Tratados constitutivos de la CEE mediante el notable hito comunitario que supuso el «Acta Única Europea» (A.U.E) de 1986. Si bien este acontecimiento implicaba una gran modificación institucional de la CE, también abría nuevas perspectivas en materia social, como se pone de manifiesto en el Preámbulo del A.U.E. Según el mismo, los Estados partes se declaran «*decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social*». Desde este espíritu el texto introdujo disposiciones sobre mejora del medio de trabajo, diálogo social y cohesión económica y social. Normativa encaminada de forma prioritaria a la lucha contra el paro, que se tradujo en el «Programa de Acción para el Crecimiento y el Empleo» de 1986, y en buena parte, en el «Memorandum sobre la Dimensión Social del Mercado Interior» de 1988.

Sobre estas bases se elaboró la «Carta Europea de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores», aprobada por el Consejo Europeo en Estrasburgo en 1989 con el voto favorable de once Estados y la oposición en solitario del Gobierno conservador del Reino Unido. Aunque la carta no tiene alcance jurídico obligatorio, representa un compromiso comunitario con valor interpretativo y programático en orden a la garantía de los derechos sociales. Su aplicación, a medida que el mercado interior se realice, deberá venir de la mano de los Estados miembros y de las partes sociales (por vía de legislación y de convenios colectivos), así como de la propia Comisión Europea a través de los instrumentos jurídicos adecuados.

De la dimensión de este Acuerdo comunitario sobre la política social es buena prueba su contenido, que abarca: los derechos de libre circulación, empleo y remuneración, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social, libertad de asociación y negociación colectiva, formación

profesional, igualdad de trato entre hombres y mujeres, información, consulta y participación, salvaguarda de la salud y seguridad en el medio laboral, y protección de niños y adolescentes, tercera edad y minusválidos.

Este catálogo de derechos supone la declaración del Estado Social de Europa y la Comunidad debe empeñarse en su cumplimiento y vigilancia, tanto como aprovechar los recursos del Fondo Social Europeo y de otros programas específicos de política social para combatir el desempleo y mejorar las condiciones de vida y de trabajo ¹⁴⁸.

Especial transcendencia para el futuro social de la Comunidad ha revestido la incorporación de la Carta Social al Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) de 1992, que además crea la ciudadanía comunitaria. A través de su Protocolo 14, relativo a la política social, se introducen en el Derecho comunitario innovaciones sustantivas encaminadas al «*fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones*». También es significativo en materia social la institucionalización y determinación en el Tratado del alcance jurídico de los procesos de negociación colectiva entre los interlocutores sociales europeos ¹⁴⁹. Por añadidura se ha incluido en el Protocolo 15 la declaración sobre cohesión económica y social.

La constitucionalización de la Carta social en términos comunitarios es muy importante porque su contenido social va referido «a derechos personales y colectivos, económicos y sociales consagrados prácticamente en todos los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros de la Comunidad a los que se les da una dimensión nueva, relacionada con el reconocimiento de la ciudadanía comunitaria» ¹⁵⁰.

Pese a ello, y aunque los Estados comunitarios se han comprometido a desarrollar la Carta Social, temas de gran repercusión para los ciudadanos, como, entre otros, los relativos al régimen de servicios y prestaciones,

¹⁴⁸ Vid., RITTER, GERHARD A., *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pág. 241.

¹⁴⁹ En general para la política social comunitaria desde la crisis económica de 1973, vid., MOLLINEDO CHOCANO, J.J., *El derecho de los ciudadanos europeos a una política social*, en *Los derechos del europeo*, cit., págs. 41-44.

¹⁵⁰ Vid., BARÓN, E., *La ciudadanía europea y su dimensión social*, en *El socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 175.

siguen siendo de competencia de los países miembros, desde el momento que se requiere una difícil unanimidad (salvo el Reino Unido, que se apartó de toda la cuestión social) para una posible unificación en esas materias.

Actualmente una nivelación de las prestaciones sociales entre los países comunitarios atravesaría grandes dificultades, puesto que algunos, como la República Federal, Francia, los Países bajos o Dinamarca, disfrutan de amplios regímenes de asistencia social. Es obvio que sus trabajadores rechazarían la reducción de las prestaciones, como se ha comprobado en el movimiento social francés de fines de 1995. De modo inverso, un aumento de las prestaciones en los países menos ricos sería imposible de sufragar, además de que podría afectar a su capacidad competitiva, apoyada en menores costes de la mano de obra ¹⁵¹. También obstaculizan la equiparación de las prestaciones, las distintas condiciones históricas de los sistemas sociales existentes, su estrecha relación con los sistemas económicos y jurídicos, y determinadas tradiciones culturales ¹⁵².

Probablemente la uniformidad de las prestaciones sociales, de los derechos de los asalariados y en definitiva el desarrollo ulterior de la «*ciudadanía social*», podría intentar conseguirse con la supresión de los abusos de la competencia, provocados por las diferentes cargas sociales, y con la eliminación gradual de la distancia en las condiciones sociales de vida entre los Estados comunitarios ricos y pobres ¹⁵³.

En todo caso no cabe duda que el debate sobre la dimensión social del Estado de Bienestar y los problemas de supervivencia se plantean en un nuevo marco político internacional más amplio que el de los Estados nacionales. De aquí deriva que la actividad estatal de prestación haya de conciliarse con la «*economía de mercado*» no sólo en cuanto sistema económico jurídicamente garantizado, por ejemplo, en nuestra Constitución, sino también en el Derecho de la Unión Europea ¹⁵⁴. Desde luego, la normativa comunitaria subraya como elemento central de la Comunidad el modelo competitivo de libre concurrencia en una economía mixta o social de mercado, lo que de forma dialéctica y tensa, influye y condiciona las

¹⁵¹ Vid., RITTER, GERHARD, A., *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pág. 240.

¹⁵² *Ibíd.*, págs. 240-241.

¹⁵³ *Ibíd.*, pág. 239.

¹⁵⁴ Vid., ARAGÓN REYES, Manuel, *Libertades económicas y Estado Social*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, pág. 140.

intervenciones y políticas económicas y sociales de los Estados singulares¹⁵⁵. De esta suerte el objetivo institucional y prioritario de la Comunidad es la estabilidad y el progreso económicos, que se convierten en fines en sí mismos. A éstos se subordinan los derechos sociales que son por tanto gestionados desde un prisma económico¹⁵⁶.

Un ejemplo sintomático de este cambio valorativo respecto al Estado de Bienestar y Social es el referido a la gestión de la mano de obra y a la fuerza de trabajo como elemento del proceso de producción. De acuerdo con la normativa comunitaria de la competencia y también en aras de la lucha contra el desempleo, se someten con mayor intensidad las relaciones de trabajo a las condiciones del mercado y se propugna una flexibilidad laboral dirigida hacia la individualización del contrato en perjuicio de las garantías sustantivas proporcionadas por la negociación colectiva. Esta orientación ha plasmado, en nuestro ordenamiento, en la llamada reforma del mercado laboral diseñada por la Ley 11/1994, que pretende mejorar la competitividad de las empresas a través de la revisión de la negociación colectiva y del fortalecimiento del poder empresarial de gestión de los recursos humanos de la empresa. De esta forma, si antes se condicionaba la dirección empresarial mediante la norma, ahora ese poder directivo recupera facultades y altera el equilibrio entre propiedad y trabajador. Si antes se buscaba la prioridad y la integración del trabajo en el Estado Social, ahora reaparece su vertiente como factor de producción al servicio principal de la competencia y del mercado en detrimento de su primordial faceta humana¹⁵⁷.

También resulta ejemplificador de como las demandas sociales quedan neutralizadas en función de la primacía económica del mercado y de la estabilidad de los precios, el traspaso real de competencia de la dirección de la moneda desde el Gobierno al Banco de España. A este respecto, en seguimiento de la idea del Tratado de la Unión Europea sobre la autonomía de las instituciones monetarias, integradas en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, la Ley 13/1994 de autonomía del Banco de España ha atribuido a éste la definición y ejecución de la política monetaria, con el objeto

¹⁵⁵ Vid., PREDIERI, Alberto, *Estado y mercado: La ósmosis como elemento cualificador y legitimante*, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n.º 17, 1994, págs. 28 y 65.

¹⁵⁶ Vid., GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de Bienestar en la crisis del Estado Social*, en *El socialismo del futuro*, cit., pág. 93.

¹⁵⁷ Para lo expuesto sobre la normativa comunitaria de la competencia y su incidencia en la reforma de nuestro mercado laboral, Vid., GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de Bienestar en la crisis del Estado Social*, en *El socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., págs. 93-95.

principal de conseguir la estabilidad de los precios. Tal autonomía implica que el Banco de España no puede recibir instrucciones del Gobierno, quien, por consiguiente ha dejado de manejar un importante instrumento para la dirección del ciclo económico conforme a pautas sociales ¹⁵⁸.

A la vista de todo ello no sorprende el rechazo de los sindicatos a la política económica general de la Unión Europea y de los gobiernos de los países miembros ¹⁵⁹. Expresado con mayor alcance, la cuestión radica en que los principios neocapitalistas se agudizan y se expanden en el seno de la Unión Europea ¹⁶⁰.

VI. LA PROBLEMÁTICA REALIZACIÓN DEL BIENESTAR EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

En línea con lo que sucede en el plano comunitario europeo, la mundialización progresiva de la economía también perjudica la dimensión social o de bienestar. Así, la política neoliberal monetaria, patrocinada por el Fondo Monetario Internacional, recalienta las economías y de modo poco controlable por los bancos centrales conforma los flujos financieros hacia la redistribución de la riqueza en favor del capital, que obtiene grandes beneficios y rentabilidad para la aplicación de sus recursos ¹⁶¹. A su vez esta autonomía de los mercados financieros se distancia de los movimientos reales de la economía, que pierden actividad, con la consecuencia de que disminuye la financiación de los gastos sociales y empeoran las condiciones generales de vida ¹⁶².

¹⁵⁸ Con referencia al ejemplo de la autonomía monetaria del Banco de España, *Ibíd.*, págs. 93-94.

¹⁵⁹ Vid., ARIZA RICO, Julián, *Estado de Bienestar y derechos de los trabajadores*, en *El Socialismo del futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 198.

¹⁶⁰ Vid., LUCAS VERDÚ, P., *La lucha por el estado de Derecho*, cit., pág. 124.

¹⁶¹ Si en el siglo XIX se puede calificar a los gobiernos europeos como «consejos de administración de la burguesía», hoy cabe afirmar que el Fondo Monetario Internacional es el «consejo de administración» de los países ricos, por cuanto impulsa, en efecto, una eficaz redistribución de los recursos mundiales.... ¡a favor del Norte! Vid., en este sentido, CONTRERAS PELÁEZ, F.J., *Derechos sociales: Teoría e ideología*, cit., pág. 125.

¹⁶² Para la globalización de la política neoliberal monetaria y la financiación de los mercados con sus consecuencias sociales, Vid., GUERRA, ALFONSO, *El futuro del Estado de Bienestar*, en *El socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., págs. 6-7; TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en la misma revista., pág. 212.

Por añadidura la financiación de las economías, íntimamente ligada a la difusión de la información y a la toma de decisiones en distintas fases, provoca la especulación y la corrupción, auténticos emblemas de nuestro tiempo, quizá la única «*religión*» universal que tiene como divinidad suprema el becerro de oro del dinero ¹⁶³. Esta universalidad del dinero es la medida del triunfo individual como del de las sociedades ¹⁶⁴. De ahí el cambio en el sistema de valores sociales que, a través de los medios de comunicación, difunden el cultivo del individualismo y la banalización de los códigos morales de conducta ciudadana. De esta manera el proyecto liberal económico de la minoría satisfecha, por medio de las grandes redes de información internacional, logra confundir sus intereses privados con los intereses de todos, y acaba eliminando en la práctica la conciencia ideológica auténticamente social ¹⁶⁵. No es casual que los poderes económicos en especial, rechacen cualquier proyecto democratizador de los sistemas financieros o lo que no sea su independencia en el orden internacional ¹⁶⁶. Así puede justificarse en los medios la precariedad en la contratación y la necesidad de recortes salariales, al tiempo que se habla poco de beneficios ¹⁶⁷.

Con todo, uno de los temas estrella en el plano internacional es el de la competencia exacerbada. En este sentido resulta alterado el régimen de competencia entre las grandes empresas para colocar sus productos en el mercado, debido, de forma principal, a las condiciones de incorporación de la nueva base tecnológica que no se introduce de forma simultánea en el tiempo y en el espacio ¹⁶⁸. Además, como en el mercado internacional compiten países, por ejemplo de Asia y de Europa del Este, con muy diferentes modelos económicos, las industrias y empresas con dificultades para reducir costes tienden a relocalizarse en esas áreas geográficas, en donde hay salarios más bajos y menor protección social que en los países

¹⁶³ Vid., GUÉHENNO, Jean-Marie, *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas de juego*, Paidós, Barcelona, 1995, Capítulo 8 [El becerro de oro], págs. 113-120.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, pág. 120.

¹⁶⁵ Para la relación entre los nuevos valores económico morales y los medios de comunicación, Vid., GUERRA, A., *El futuro del Estado de Bienestar*, en *El socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., págs. 7 y 9; TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en la misma revista, pág. 217.

¹⁶⁶ Vid., GUERRA, A., *El futuro del Estado de Bienestar*, en *El socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 9.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 9.

¹⁶⁸ Vid., TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en *El socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 212.

industrializados. El resultado es que en los países menos desarrollados, la nueva industrialización, sostenida en los bajos salarios y largas jornadas laborales, no genera la suficiente demanda interna y no conlleva una mejora de su bienestar. Por su parte los países más desarrollados y con mayores derechos sociales sufren así una «*desindustrialización colectiva*» o pérdida de tejido productivo, como consecuencia de la competencia desenfrenada entre unos y otros países, que conduce a recortes de gastos, sacrificios salariales y al aumento del desempleo ¹⁶⁹.

Esta situación desalienta el crecimiento en los países ricos, produce guerras de precios, disfuncionalidades, problemas políticos y sociales y en definitiva acarrea una insatisfacción que puede degenerar en conflictos virulentos y generalizados ¹⁷⁰.

Se han propiciado centros transnacionales de poder económico que, sin la necesaria coordinación social y política, operan con autonomía y afectan a los principales gobiernos de decisión mundiales (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) ¹⁷¹. Por eso debe ocuparse el «*vacío de poder político*» a nivel internacional y establecer una nueva relación entre el poder político democrático y el poder económico, con la negociación de garantías sociales y medidas políticas capaces de controlar, o al menos, presionar a las empresas multinacionales que imponen unilateralmente sus condiciones fiscales o laborales bajo el peso de la «*deslocalización*» ¹⁷². Esta nueva relación democrática y participativa es también necesaria para que los intercambios económicos se realicen con transparencia y eficiencia ¹⁷³.

¹⁶⁹ Para la relocalización de empresas hacia los países menos desarrollados y sus consecuencia, *Ibíd.*, págs. 212-213; GUERRA, A., *El futuro del Estado de Bienestar*, en *El socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 9; TEZANOS, José Félix, *La crisis del Estado de Bienestar y las nuevas condiciones para el progreso económico*, en la misma revista, pág. 19.

¹⁷⁰ Vid., TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en *El Socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 213; TEZANOS, J.F., *La crisis del Estado de Bienestar y las nuevas condiciones para el progreso económico*, en la misma revista, pág. 19.

¹⁷¹ Vid., GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de Bienestar en la crisis del Estado Social*, en *El Socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 97; TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del Bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en la misma revista, pág. 215.

¹⁷² Vid., GARCÍA HERRERA, M.A., *El Estado de Bienestar en la crisis del Estado Social*, en *El socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 97; TEZANOS, J.F., *La crisis del Estado de bienestar y las nuevas condiciones para el progreso económico*, en la misma revista, pág. 19.

¹⁷³ Vid., GUERRA, A., *El futuro del Estado de Bienestar*, en *El socialismo del Futuro (El futuro del Estado de Bienestar)*, cit., pág. 10.

Por su parte el gravísimo problema del desempleo masivo actual debe encararse, al menos, en nuestro entorno comunitario europeo, mediante un gran debate, encaminado a conseguir un nuevo pacto social que considere, entre otras importantes vertientes, la del crecimiento económico, la exploración de empleos en algunos viejos y nuevos servicios (personales, de ocio, conservación del medio ambiente, etc.) y de forma muy importante ha de abordarse la desmercantilización progresiva del trabajo que implique análisis y propuestas de fórmulas sobre una nueva organización y distribución del tiempo de trabajo o «*reparto del trabajo*»¹⁷⁴. Todo ello en el bien entendido de que el beneficio privado y empresarial no es el único determinante del crecimiento y de la eficacia económica¹⁷⁵.

En cualquier caso es cada vez más evidente que la estrategia y la problemática del Estado de Bienestar debe centrarse y aplicarse en un modelo adecuado a la coyuntura económica internacional¹⁷⁶. Por eso, no sólo por exigencias éticas, los derechos sociales deben extenderse también al Tercer Mundo, en donde son sistemáticamente incumplidos¹⁷⁷, sino que al quedar hoy desbordado económica y socialmente el clásico Estado-nación, es únicamente la comunidad internacional quien puede convertirse técnica y económicamente en un «*Estado social mundial*» de «*solidaridad intergrupala*», capaz de garantizar los derechos sociales y el bienestar en las regiones subdesarrolladas. Hoy, como ayer en el «*capitalismo salvaje*» de las sociedades nacionales europeas del siglo XIX, el mercado totalmente libre y descontrolado, abandonado a su dinamismo en el marco internacional, ahonda las desigualdades entre los hombres y reproduce las peores lacras y sufrimientos de entonces. Así como los países occidentales decidieron y adoptaron en su tiempo, por medio del Estado social y de Bienestar, medidas correctoras de las injusticias y «*disfuncionalidades*» del capitalismo desembridado, así hoy, sólo será factible la realización universal de los derechos sociales si la sociedad internacional, encabezada por los pueblos industrializados y productores del Norte, acomete de forma gradual y posibilista pero con firmeza, la tarea civilizada, racionalizada y solidaria de

¹⁷⁴ Vid., ARIZA RICO, J., *Estado de Bienestar y derechos de los trabajadores*, en *El socialismo del Futuro* (El futuro del Estado de Bienestar), cit., págs. 197-198; TORRES LÓPEZ, J., *La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial. El papel de la socialdemocracia*, en la misma revista, pág. 218; GUERRA, A., *El futuro del Estado de Bienestar*, en la misma revista, cit., pág. 10.

¹⁷⁵ Vid., GUERRA, A., *El futuro del Estado de Bienestar*, en *El socialismo del Futuro* [El futuro del Estado de Bienestar], cit., pág. 9.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, págs. 8 y 10.

¹⁷⁷ Vid., CONTRERAS PELÁEZ, F.J., *Derechos sociales Teoría e Ideología*, cit., págs. 114-115.

reducir el malestar y el empobrecimiento gigantesco del mundo subdesarrollado, no sólo a través de una ingente ayuda económica y de transferencia de recursos, sino con regulaciones y acuerdos políticos y económicos, y con otros mil medios y mecanismos imaginativos favorables para los países del Sur ¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Para todo lo concerniente a la superación económica y social del Estado-nación en la actualidad y la necesidad de que sea la comunidad internacional quien asuma las tareas de un nuevo Estado Social y de bienestar a escala mundial, *ibíd.*, págs. 115-128. Alude, como tema candente, al de la ayuda al desarrollo y formas de solidaridad al Tercer Mundo, GUERRA, A., *El futuro del Estado de Bienestar*, en *El socialismo del Futuro [El futuro del Estado de bienestar]*, cit., pág. 10.