

Irene Correas Sosa  
FACULTAD DE DERECHO — UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU

# REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO SOCIAL: APROXIMACIÓN AL CONTENIDO, FINES Y VALORACIÓN CRÍTICA DE LA VIGENCIA DEL CONCEPTO

## SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 CONCEPTO DE ESTADO SOCIAL. 2.1. Breve aproximación al origen de la fórmula “Estado social”. 2.2. Un intento de delimitación conceptual del Estado social. 2.2.1. *Contenido del Estado social*. 2.2.2. *Delimitación conceptual del Estado social*. 2.2.3. *Objetivos del Estado social. El papel de los poderes públicos en su cumplimiento*. 2.2.3.1. EL FIN DEL ESTADO SOCIAL: LA MEJORA DEL BIENESTAR CIUDADANO. 2.2.3.2. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS DISTINTOS ACTORES SOCIALES EN LA CONSECUCCIÓN DEL BIENESTAR CIUDADANO.
- 3 EL ESTADO SOCIAL: ¿CONCEPTO EN CRISIS?
- 4 BIBLIOGRAFÍA.

## 1 INTRODUCCIÓN

En el primer tercio del siglo XX fueron varios los Estados que de una forma u otra comenzaban a preocuparse por el logro del bienestar de las sociedades que los integraban.

Esta preocupación hundía sus raíces más profundas en las luchas obreras del siglo XIX, y era alentada por la conciencia de la menesterosa situación de la masa trabajadora a consecuencia de la revolución industrial. Pero fue en el siglo XX, mientras las miserias de la guerra alcanzaban a todas las capas sociales y se ensañaban con los más desfavorecidos, cuando la preocupación por el bienestar ciudadano alcanzó el refuerzo político de un conjunto de ideólogos que buscaba la reacción de los poderes públicos en la lucha conjunta por la construcción de Estados preocupados por los individuos que los integraban.

La preocupación social de la que nos hacemos eco también conquistó los gobiernos españoles del siglo pasado. Con una primera aproximación en 1931, cuando se proclamaba el texto constitucional de la segunda República Española, cogió el testigo la segunda etapa del Régimen del General Franco, para consolidarse plenamente y con gran acierto, con el advenimiento de la democracia y el Texto Constitucional de 1978, el cual consagraba desde su primer artículo la naturaleza social del Estado español.

Siendo muchos los que no dudan en hablar del Estado social, pocos son los que consiguen dar una adecuada visión de su verdadero alcance. Conscientes de la dificultad de este concepto, pretendemos con nuestra aportación acercarnos lo más posible a su amplitud, buscando descubrir las grandes líneas que delimitan su contenido y le dan existencia autónoma.

Para ello, y buscando intentar entender adecuadamente su contenido, consideramos imprescindible acudir a la génesis del concepto. Esta aproximación ha de ser llevada a cabo no sólo desde un punto de vista normativo o social sino desde el estudio del contexto y las primeras actuaciones públicas en desarrollo de políticas sociales, en cuyo sustrato esperamos encontrar lo que hoy denominados un “claro contenido social”. No obstante, en una época de grandes cambios como en la que toma forma definitiva el Estado social, tenían gran influencia distintas corrientes ideológicas que servían de base en la creación y sustento en la construcción del Estado social.

Es por esto último por lo que la tarea de intentar delimitar el concepto de Estado social se nos haría casi imposible sin acercarnos, aunque sea muy brevemente, a las grandes corrientes de pensamiento que han contribuido a su consolidación, y que en cierta forma, han nutrido las regulaciones que desde uno u otro enfoque se han hecho del Estado social. La importancia de éstas tendencias ideológicas estriba no sólo en la justificación que desde ellas se dará a la necesidad del Estado social, sino en la paradoja de poder encontrar justificación y sentido a un mismo concepto desde diversos, y en muchas ocasiones contrapuestos pensamientos.

La necesidad de actuación en diferentes frentes a la vez ha ocasionado que algunos manifiesten que nos encontramos en un momento de crisis en lo que al Estado social se refiere. Es esta circunstancia la que nos lleva a preguntarnos si la búsqueda

del bienestar ciudadano se encuentra verdaderamente en crisis, intentando al tiempo dar respuesta a cuántas preguntas se suscitan sobre el sentido del Estado social.

No pretendemos con nuestro estudio dar una respuesta única a cuantos interrogantes planean sobre el contenido del Estado social, su significado y finalidad, en parte porque es posible que esta respuesta única no exista. En cualquier caso, sí buscamos delinear claramente qué es el Estado social, buscando sus condicionantes, su contenido y características que lo individualizan frente a otro tipo de Estados y que han hecho que hoy en día mantenga la importancia del momento en que surgió su constitucionalización, y siga siendo un concepto que avive los debates de la doctrina científico-constitucional sobre su contenido y finalidad.

## 2 EL CONCEPTO DE ESTADO SOCIAL

### 2.1 BREVE APROXIMACIÓN AL ORIGEN DE LA FÓRMULA “ESTADO SOCIAL”

Desde los comienzos del siglo XX se comienzan a fraguar, progresivamente, diversas transformaciones en los Estados modernos, que de una forma más o menos rápida y en cualquier caso de forma progresiva, van modificando sus bases económicas, políticas y sobre todo sociales.

El origen de estas evoluciones es fundamentalmente económico. Las condiciones en las que se produce el tránsito hacia el siglo XX están marcadas por los cambios que habían tenido lugar durante todo el siglo XIX, especialmente en su segunda mitad, que convirtieron a muchas economías nacionales tradicionales en auténticas potencias económicas.

Junto a esta todavía temprana transformación en sociedades globales comienzan a surgir un conjunto de ideólogos que, desde un punto de vista político, propugnan profundas revoluciones sociales y de política estatal que permitan satisfacer las grandes diferencias sociales que se habían ido creando a consecuencia de la indus-

trialización y de la acumulación de capital por parte de un pequeño sector de la población. Así, sobre esta situación histórica, comentaba VON STEIN que había comenzado la época de las revoluciones y de las reformas sociales frente a las políticas <sup>1</sup>.

Podemos considerar que esta incipiente época se ve interrumpida por el advenimiento de la I Guerra Mundial, no obstante, las dramáticas consecuencias que se suceden en todos los países implicados hace renacer, quizás con más fuerza, la naciente preocupación social por procurar el bienestar general de la sociedad, especialmente el de los sectores más desfavorecidos.

Si bien en términos de población las consecuencias fueron profundas y abrieron grandes heridas en los distintos intervinientes, los efectos económicos y políticos fueron también relevantes. Así, por un lado se produjo un cierto retroceso en las condiciones democráticas que habían ido estableciéndose en los distintos Estados desde la primera mitad de siglo XIX, y se produjo un fortalecimiento del poder estatal y el ascenso de movimientos nacionalistas y de gobiernos autoritarios de distinto signo por toda Europa. Entre los factores que causaron este debilitamiento democrático estaban las dificultades económicas, las tensiones sociales en los distintos Estados, los nacionalismos y el auge de las ideologías antiliberales, así como el sentimiento de derrota que se había enquistado en los países que salieron perjudicados de la Paz de París y del Tratado de Versalles.

Junto a estos sentimientos hay que considerar la profunda crisis de 1929 que creó un profundo malestar social, cuestionó los principios del liberalismo, favoreció una intervención estatal, e incrementó las tensiones políticas<sup>2</sup>. En este marco de incuestionable crisis del modelo económico y político del liberalismo cobran nuevamente fuerza los postulados de los ideólogos políticos y económicos que intentaban buscar solución a los acuciantes problemas que amenazaban la supervivencia de los modelos estatales.

1 VON STEIN, L.: *Geschichte der sozialen Bewegung*, München, 1921, citado por GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, pág. 14.

2 Se ponía en duda las propias posibilidades autorreguladoras del mercado para hacer frente a una crisis. Así, este se había mostrado incapaz de hacer frente a unos grandes excedentes de productos debido a una sobreproducción y un descenso del consumo. La crisis bursátil producida por la sobrevaloración de las acciones se trasladó al sistema bancario y todo ello se tradujo en un descenso generalizado de los precios, la quiebra de las empresas y un fuerte aumento del desempleo. Sobre las causas y consecuencias de la crisis de 1929, vid MORILLA CRITZ, J.: *La crisis económica de 1929*, Pirámide, Madrid, 1984, en particular, las págs. 136 a 176.

Es en este contexto en el que HELLER acuña la expresión *Estado social*<sup>3</sup>. Con esta expresión, tenía la intención de explicitar, como indica GARRORENA MORALES “*el irrenunciable compromiso social con que queda afectado el Estado en nuestros días*” frente al anterior Estado liberal burgués<sup>4</sup>. HELLER se cuestionaba el problema de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, considerando que era necesario salvarle de la dictadura fascista, pero también de la pérdida de sentido a la que había sido sometido por el positivismo jurídico y los intereses de las clases dominantes, que habían hecho al Estado de Derecho incapaz de enfrentarse a las limitaciones e irrationalidades del sistema capitalista y a los excesos de la ideología fascista. Así, a su juicio, tal y como recoge GARCÍA PELAYO, “*la solución no está en renunciar al Estado de Derecho, sino en dar a éste un contenido económico y social, realizar dentro de su marco un nuevo orden laboral y de distribución de bienes: sólo el Estado social de Derecho puede ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y frente a la dictadura fascista, y por tanto, sólo él puede ser la vía política para salvar los valores de la civilización*”<sup>5</sup>.

En este sentido, señala FORSTHOFF que “*la función complementaria más importante que el Estado ha de realizar frente a la sociedad industrial es la igualdad social*”<sup>6</sup>.

Esta función del Estado venía dada por la propia época en que escribe, dónde era necesario cumplir unas funciones asistenciales para superar una situación de crisis estructural. No obstante se consideraba que la “*función social podrá, en todo caso, hacer comprensible y explicar por qué existe el Estado como institución, pero nunca justificar por qué la institución estatal o un Estado concreto debe existir*”<sup>7</sup>. Así se explica que uniera el adjetivo “social” a “Estado de Derecho” en el artículo escrito

3 En su artículo *Rechtsstaat oder Diktatur?* escrito en 1929; recogido en *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985, págs. 443 y ss.

4 Señala GARRORENA MORALES que dos años antes de que Heller escribiese su artículo, Fernando de los Ríos, perteneciente al Partido Socialista, en una conferencia pronunciada en la Universidad de Ginebra, había hablado de la necesidad de establecer las bases de un “constitucionalismo social”. GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 34.

No obstante y con respeto a esta precisión de este autor, quizás sería necesario considerar con cierta cautela la expresión de Fernando de los Ríos, ya que debido a su militancia política, y, tal y como señala GARRORENA: “*en un párrafo que antecede una reivindicación de Lassalle frente a Marx*”, parece más ser fruto de una concepción de *lo social* entendido desde una postura netamente marxista, y no como un Estado comprometido socialmente, que es el sentido que le da Heller.

5 HELLER, H.: en su artículo *Rechtsstaat oder Diktatur?*, citado por GARCÍA PELAYO: *op. cit.*, pág. 17.

6 FORSTHOFF, E.: *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*, Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, 1966, pág. 27.

7 HELLER, H.: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 235.

en 1929 ya mencionado. Tal y como recoge MEIL LANDWERLIN su intención era “*hacer valer su contenido original, esto es, recuperar los valores a los que estaba asociada la fórmula cuando sirvió de arma en la lucha contra el absolutismo*”, pues de esta forma, la fórmula Estado social de Derecho supone “*la recuperación del sentido original asociado a la idea de justicia social y de igualdad; de otro lado, la fórmula se configura también como una pretensión de ordenación de la economía a los objetivos existenciales del hombre*”<sup>8</sup>.

No obstante, tal y como señala SANTAMARÍA PASTOR “*el mérito del Heller es haber explicitado los fundamentos teóricos del principio*”. Así, el Estado liberal se centraba sobre todo en la libertad, el *laissez faire* en su sentido amplio, y en el aspecto formal de la igualdad, no el material. De esta manera, la única forma de no caer en la dictadura era la conversión del Estado, el Estado democrático y de Derecho que imperaba entonces, en un Estado “social”; un Estado que se preocupara activamente por la realización material del principio de igualdad y que asumiera la reforma de las estructuras económicas del Estado que ya se habían revelado insuficientes, y conseguir corregir así las desigualdades entre sus miembros<sup>9</sup>.

## 2.2 UN INTENTO DE DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ESTADO SOCIAL

Es importante, a la hora de delimitar correctamente qué entendemos por Estado social, intentar clarificar que características y acciones o medidas, son propias de un Estado que vamos a considerar social. Junto a ello, ya hemos podido determinar que la finalidad del Estado social es, o parece ser, la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, pero es necesario profundizar en esta idea y ver cómo ha de proceder para que los mecanismos correctores sean los adecuados.

8 MEIL LANDWERLIN, G.: “El Estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, págs. 213 y 214.

9 SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 226. Sobre esta postura es necesario considerar que la evidencia histórica ha demostrado que su juicio no es totalmente cierto ya que se puede comprobar como en algunos de los Estados totalitarios que surgieron en el siglo XX —España, Portugal, Alemania e Italia— se desarrollaron las primeras medidas sociales, si bien, entonces y ahora, hablar de Estado social en unas circunstancias en las que no se respetaban los derechos y las libertades fundamentales, parecía adolecer de una cierta incoherencia interna, ya que no parece tener mucho sentido hablar de una preocupación social cuando no existe una preocupación por la consecución democrática. No obstante, es en estos Estados donde primero podemos hablar de la existencia de un auténtico Estado social como Estado que se preocupa por conseguir el bienestar de sus ciudadanos.

Si consideramos que el Estado social es un avance necesario en la construcción de las modernas sociedades, el punto de partida de su análisis consiste en ver qué elementos suponen un avance y a la vez una diferencia con respecto a la situación contemplada anteriormente. Pero no sólo nos detendremos ahí, pues también es necesario analizar las causas por las que el Estado social levanta críticas e importantes ataques.

En este punto, estamos de acuerdo con LÓPEZ GUERRA cuando se cuestiona en qué medida el Estado social supone una diferencia respecto a la plasmación de unos derechos como jurídicamente exigibles que no existían en el Estado liberal<sup>10</sup>. Así, la primera pregunta que hemos de hacernos es si estamos ante una fórmula con contenido material o simplemente ante un conjunto de previsiones cuyo alcance no va más allá de su previsión constitucional. Según la respuesta que demos a este interrogante, el giro que tomará nuestro análisis posterior será necesariamente opuesto. Si podemos determinar que su contenido es material es necesario ver qué aporta a lo ya existente, con qué finalidad y qué papel les corresponde a los poderes públicos en su desarrollo y protección para que puedan cumplir el fin para el que han sido establecidos. Si por el contrario llegamos a la conclusión de que su contenido es meramente programático habrá que ver con qué fin se constitucionalizó y qué papel está llamado a desempeñar el Estado social.

### 2.2.1 CONTENIDO DEL ESTADO SOCIAL

Para intentar delimitar su contenido hemos de acercarnos al contexto en que surge. En este sentido consideramos adecuado situar el nacimiento de la preocupación social, como hacen los marxistas, en las reivindicaciones obreras de comienzan a tener lugar en las revoluciones del siglo XIX, especialmente desde 1848. Así, esta *configuración estatal* nace, en cierta medida, a consecuencia de ellas y de la necesidad que observa el Estado de regular la vida económica para evitar los excesos a que el exacerbado liberalismo económico había dado lugar. Junto a ello, las Guerras Mundiales, cuyas terribles consecuencias propician la necesidad de un Estado que se ocupe de proteger a sus ciudadanos y de ayudarles en su desarrollo.

10 LÓPEZ GUERRA, L.: "Las dimensiones del Estado social de Derecho", *Sistema*, núm. 38-39, 1980, pág. 173.

En este sentido podemos ver que sí existe, al menos, una cierta modificación con respecto a la situación de partida. Como bien lo define SCHMITT<sup>11</sup>: *“El Estado se convierte en “autoorganización de la sociedad”. Desaparece entonces (...) la consabida distinción entre Estado y sociedad (...). Pero, al mismo tiempo, se opera una transformación más vasta y más profunda. Organízase la sociedad misma en Estado: el Estado y la sociedad deben ser fundamentalmente idénticos”*. Es sobre ello sobre lo que se articula el avance del Estado social, que se construye sobre la antigua sociedad liberal, desde el punto de vista de considerar que Estado y sociedad son dos realidades independientes pero concurrentes y con intereses recíprocos, de tal forma que comienzan a interactuar y a afectarse mutuamente.

En ese punto en el que convergen Estado-sociedad y actúan en busca de un mismo fin continúa SCHMITT, sucede que, *“todos los problemas sociales y económicos se convierten en problemas políticos y no cabe distinguir ya entre zonas concretas político-estatales y político-sociales (...)”*<sup>12</sup>.

Desde esta consideración de que el Estado no es neutro e indiferente a los problemas se hace obviamente necesaria su participación en los mismos y la propuesta de soluciones en tanto en cuanto estos van a influir en su propio desarrollo. Así, continúa, para concluir, que *“la sociedad convertida en Estado, se transforma en Estado económico, Estado benéfico; el Estado resultante de la autoorganización de la sociedad no puede ya separarse realmente de ella y abarca todo lo social, es decir, todo aquello que guarda relación con la convivencia humana. En él no existe ya sector alguno frente al cual pueda observar el Estado una neutralidad incondicional en el sentido de la no intervención”*<sup>13</sup>.

Del análisis que hace SCHMITT sacamos varias ideas, que ya hemos avanzado, de las que partir en la determinación del contenido del Estado social. Así, lo primero que salta a la vista es que se ha superado la distinción que operaba en épocas anteriores

11 SCHMITT, C.: *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 135 y 136, citado por PAREJO ALFONSO, L.: “Estado social y administración prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, pág. 18.

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

entre Estado y sociedad<sup>14</sup>. En este sentido, y como ya hemos comentado en páginas precedentes, el Estado se va a integrar con la propia sociedad formando un todo unificado en busca de su propio beneficio, que es el beneficio de ambos. Así, el Estado se comienza a hacer partícipe, a diferencia de lo que ocurría en el Estado liberal, de las necesidades de la sociedad, y las integra dentro de su propio proyecto de funcionamiento.

Una vez que el Estado hace suyas estas necesidades de los ciudadanos y atendiendo a las demandas de éstos intenta modificar el orden social, lo que no podía haber realizado en épocas anteriores por la mencionada separación sociedad-Estado, cuya función estaba limitada a garantizar que se dieran las condiciones suficientes para su funcionamiento espontáneo. En cambio la evolución que se opera en el funcionamiento del Estado va a permitir que este intervenga corrigiendo los defectos de estos mecanismos autorreguladores.

En este sentido, *“el sustrato que fundamenta y soporta al Estado social reside en el pacto que suscriben las organizaciones políticas de clase, como expresión de los intereses contradictorios históricos, en virtud del cual se acuerdan ciertos contenidos básicos que afectarán radicalmente a la forma de Estado, a la estructura económica y a las condiciones de vida de los ciudadanos”*<sup>15</sup>. De esta forma la primera característica que lo define y a la vez lo diferencia de las formas de organización clásica es que el Estado se integra como un interlocutor social más, con los que intercambia sus diferentes puntos de vista y consigue la articulación de una serie de medidas cuyo primer fin es paliar las deficiencias de funcionamiento del mercado y la política.

Esta primera característica puede hacer pensar que el Estado social pretende reformar todo lo existente anteriormente, lo que no es absolutamente correcto. Así, no pretende abolir todas las estructuras existentes, sino hacerlas más efectivas, y conseguir que la participación de los ciudadanos, que tanto temían los liberales que

14 El dualismo entre sociedad-Estado, y su separación, tiene su punto de arranque en el pensamiento de Hegel. A partir del siglo XIX se produce una separación real entre ambas, quedando representada la sociedad en el Parlamento, y protegida en esta autonomía por el reconocimiento de los derechos fundamentales; y el Estado por el Gobierno. *Vid.* al respecto FORSTHOFF, E.: *Problemas actuales...* *cit.*, págs. 13 a 15.

15 ESPING-ANDERSEN, *Politics against market*, 1985 citado por GARCÍA HERRERA, M. A.: “El fin del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-199, 1994, pág. 136.

se perdiese, se haga más efectiva mediante la dotación de los cauces adecuados de comunicación entre el Estado y la sociedad<sup>16</sup>.

Una segunda característica que se observa en este Estado es que es prestador de servicios y corrector de desigualdades sociales. En este sentido, sus actuaciones van destinadas a garantizar que exista un *mínimo vital* en sus súbditos, que se consiga la “*daseinvorsorge*” tal y como había sido formulada por FORSTHOFF<sup>17</sup>, no tanto en el sentido dado por los alemanes de que garantizase esa procura existencial, sino en el sentido de poner todos los medios a su alcance para que ésta pueda hacerse efectiva. Se trata, en definitiva, de establecer el escenario adecuado para que las potencialidades de los individuos puedan desarrollarse, lo que incluye no sólo medidas destinadas a satisfacer sus necesidades vitales, sino también las educativas, culturales y de ocio<sup>18</sup>.

De esta forma, la procura existencial no se limita a establecer medidas únicamente en favor de las clases más necesitadas sino que han de llegar a la totalidad de la población, lo que implica no sólo una gran variedad de medidas a desarrollar sino también tener en cuenta que los individuos van a estar en estadios diferentes de necesidad, lo que implica distintas carencias. Teniendo presente pues estas diferencias entre los distintos individuos, se presenta su faceta de Estado distribuidor y protector de intereses individuales y colectivos, de las minorías y las mayorías, de las empresas y los trabajadores, de la economía nacional y de la economía particular; en definitiva, ha de poder y saber conjugar los intereses particulares con los intereses colectivos.

16 En este sentido se pronuncia GARCÍA PELAYO, que añade a las diferencias entre ambos: “(...) el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social (...) en la justicia distributiva; (...) el primero asignaba derechos (...), el segundo distribuye bienes jurídicos (...), aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor, (...), mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal (...) lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, (...). Abi se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad para la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por la inbibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción (...)”, en *op. cit.*, págs. 26 y 27.

17 La *daseinvorsorge* ha sido definida por este autor como “todo lo que acontece del lado de la Administración para poner en el disfrute de prestaciones útiles a la generalidad o a un sector de las personas definido por características objetivas” en FORSTHOFF, E.: *Tratado de Derecho administrativo*, IEAPP, Madrid, 1958, pág. 476.

18 Al respecto, señala GARCÉS que las “consecuencias de la proclamación de la cláusula “Estado Social” sobrepasan ampliamente lo que es la estricta prestación de servicios públicos de naturaleza social. Implican, además, la obtención colectiva de cuanto quede más allá de al disponibilidad de los medios individuales y aluden, asimismo, a la función pública de intervención y tutela en la economía”. GARCÉS, A.: “Administración prestacional y derechos ciudadanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, pág. 160.

Otra característica, la tercera, que da lugar a considerar el Estado social como un avance sobre lo anteriormente construido por el Estado liberal, es la consecución de nuevos derechos que hacen referencia a las nuevas necesidades que van surgiendo: cultura, educación, medioambiente, trabajo, huelga, vivienda, descanso... que van a configurar un nuevo catálogo de derechos que se agrupa bajo el nombre de derechos económicos, sociales y culturales. Señala Martínez de Pisón al respecto, que *“si el Estado liberal se consagra al reconocimiento formal de ciertas libertades y a la función de política, en el Estado social se interpreta esa función en un sentido diferente: como obligación de lograr un bienestar generalizado a todos los ciudadanos de forma que se vean así “protegidos” de la miseria, la pobreza, etc.”*<sup>19</sup>.

Con la intención de buscar el bienestar general que ya hemos ido señalando, el Estado se ve en la *necesidad* de recoger y proclamar formalmente un conjunto de derechos de contenido social y económico que respondan a esta nueva situación surgida. Con esto no se quiere significar que la constitucionalización de estos derechos es lo que configura el Estado social, ni tampoco que su constitucionalización o no implica que un Estado sea más social que otro.

Respecto a lo primero que hemos comentado —que la configuración de unos derechos de contenido social no configura el Estado social— hay que considerar que el Estado social existe, con independencia de que un texto constitucional o legal recoja unos determinados contenidos sociales en su articulado. Para entender adecuadamente el significado y contenido del Estado social hemos de abstraernos a estas ideas preconcebidas y entender por tal una realidad preexistente a la configuración legal de estos tipos. Así, el Estado social es por sí independiente, es una forma de organización que tiende a la búsqueda de las condiciones óptimas de vida y a facilitar su consecución y desarrollo posterior, de esta forma el que existan o no un conjunto de derechos no es causa para que exista el Estado social sino que es consecuencia de él. De esta forma, igual que el Estado liberal se manifestó, constitucionalmente, en un conjunto de derechos y deberes de libertad y de contenido político que favorecerían la libertad individual, la libre formación de la voluntad y la participación en las decisiones del Estado, el Estado social ha encontrado su configuración en

19 MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: “El final del Estado social: hacia qué alternativa”, *Sistema*, núm. 160, 2001, pág. 83.

estos derechos sociales en los que plasma su voluntad de conseguir la igualdad material de los ciudadanos y acercarse a un amplio y difícil concepto de justicia social<sup>20</sup>.

A la vista de lo expuesto podemos concluir que efectivamente esta fórmula de Estado social tiene un contenido material concreto, o al menos concretizable. Este Estado tiene sentido por y para la sociedad, es un todo integrado con ella que trabaja para el común bienestar de ambas instancias. Si bien forma un conjunto único con ella su realidad no es concreta sino abstracta, se sitúa en un plano superior a ella que se hace efectivo a través de ciertas prestaciones del Estado a la sociedad. De esta manera el Estado se hace por un lado prestador de servicios para cumplir con las necesidades de las que carece la sociedad, y de las que además es incapaz de autoabastecerse para conseguir su óptimo de desarrollo. Por otro lado, se va a concretar en una serie de derechos de contenido económico, social y cultural que focalizan estos deseos de la sociedad, pero que en ningún caso agotan el Estado social ni tampoco constituyen un catálogo cerrado de derechos, sino que son contingentes al contexto concreto en que han surgido y responden a la configuración de las necesidades de la sociedad.

### 2.2.2 DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ESTADO SOCIAL

Partiendo de que el Estado social tiene un contenido material concretable, fundamentalmente, en un conjunto de acciones cuyo principal destinatario son los poderes públicos, es necesario completar este contenido con una adecuada conceptualización de qué ha de entenderse por Estado social, delimitando su contenido de figuras concurrentes con él como son el Estado asistencial, el Estado prestacional o el Estado del bienestar.

Como ya hemos podido ver, cualquiera que fuera la postura que se adoptase a la hora de intentar explicar desde un punto de vista teórico el Estado social, se concluye que éste ha de servir a la procura existencial de los individuos, no obstante lo que ha de entenderse como procura existencial si ha variado, y de esta forma las distintas

<sup>20</sup> Al respecto pueden consultarse las consideraciones de PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 29 a 34.

expresiones antes mencionadas con las que se designa al Estado social sólo hacen alusión a factores parciales de éste. No obstante, el concepto con el que más se ha *confundido* el Estado social es con el de Estado del bienestar, hasta el punto de que son muchos los que hablando del Estado social utilizan el término Estado del bienestar.

La confusión parece derivarse de la Constitución norteamericana de 1787 en la que se proclamó como unos de sus fines promover el *general welfare*, concepto que hacía referencia a la necesidad de perseguir un bienestar público general<sup>21</sup>. No obstante, este concepto poco tiene que ver con el que surge en Europa a principios del siglo XX, generalizándose en su segundo tercio. Así, el Estado social se presenta, como hemos podido ver, como un concepto más amplio que el de Estado del bienestar, concepto este último que se generalizó a partir de la segunda Guerra Mundial en los países anglosajones, y que responde a un aspecto concreto del Estado social que es la consecución del bienestar general.

No obstante, si bien el Estado social contiene en cierta manera al Estado del bienestar, en tanto es una de las funciones que está llamado a cumplir —como búsqueda del bienestar y de la igualdad—, no agota aquel su contenido en dicho fin. Así, el Estado social abarca un conjunto mayor de actuaciones, no limitadas al bienestar ciudadano<sup>22</sup>. De esta forma el Estado social es un Estado tendente a la mejora de las condiciones de los ciudadanos, pero para intentar conseguirlo es necesario que su actividad se desarrolle en muy diversos y distintos ámbitos<sup>23</sup>. Su ámbito de actuación es bastante más amplio que el de Estado de bienestar, que se circunscribe a la consecución de un bienestar material, más acorde con el aspecto relativo a unas adecuadas políticas sociales que mejoren las condiciones ciudadanas, mientras el Estado social integra no sólo los aspectos sociales, sino también incluye aspectos económicos y políticos.

21 GARCÉS, A.: *op. cit.*, pág. 162

22 En este sentido FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR comenta que “entre ambos conceptos hay una potencial, aunque no necesaria, interdependencia, porque la cláusula del Estado social (...) tiene un sentido claramente finalista e incorpora en su horizonte la consecución de alguna forma de “Estado de bienestar”, en FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, vol. 23, 2003, pág. 140.

23 Señala PREUS al respecto de la diferenciación entre Estado social y Estado de bienestar, que ambos “representan conceptos diferentes de hacer frente a los problemas económicos y políticos del capitalismo en las condiciones de la democracia de masas”, PREUS, U. K.: “El concepto de los derechos y el Estado del bienestar”, en OLIVAS, ENRIQUE (coord.): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991, pág. 67. De esta forma considera que si bien las diferencias estructurales han desaparecido, el Estado del bienestar hace referencia al modelo institucional de la democracia de masas, *Ibidem*, pág. 69.

Siendo ello así, si bien es importante la consecución del bienestar general, es necesario considerar también como éste adquiere matices diferentes en función de las personas. De esta forma, según las condiciones de partida, el bienestar para unos o para otros es una situación bien distinta, lo que obliga al Estado y a los poderes públicos en general, a actuar en diferentes frentes para su consecución —de ahí además, la justificación de considerar el concepto de Estado social como continente del Estado del bienestar—, y quedaría desvirtuado y mermado en su aplicabilidad práctica si sólo estuviera llamado a conseguir un bienestar, entendido como *welfare*.

Según esta consideración, podemos llegar a establecer que el Estado social tiene tres facetas complementarias entre sí: Estado asistencial, Estado prestador y Estado distribuidor. En la primera de ellas se trataría del Estado del bienestar en el sentido anglosajón; de tal forma que ha de prestar apoyo, en el amplio sentido que podamos darle a esta palabra, para procurar el bienestar general de los ciudadanos, debiendo asistirles en todos aquellos ámbitos que pudiera ser necesario. No se trata tanto de poner al alcance de los ciudadanos el objeto concreto que necesiten, pero sí dotarle de los medios adecuados para su consecución. De esta forma, es indiferente a este Estado que la prestación de servicios y actividades provenga del sector público o privado, siempre que dicha satisfacción se produzca de la forma más adecuada.

Por otro lado nos encontramos con el Estado prestador. Este tipo de Estado que así hemos denominado ha de hacerse cargo de la adecuada satisfacción de las necesidades ciudadanas. De esta manera, su postura ha de ser necesariamente activa, supliendo además la iniciativa privada dónde esta no exista o no sea posible su actuación.

Por último, es un Estado distribuidor tanto de riqueza como de recursos. Así frente a un principio de equivalencia —en el sentido de dar a cada uno según sus aportaciones— impera un principio de distribución, que opera dando a cada persona lo que necesita y no puede conseguir por sí mismo. No se trata pues de satisfacer en cada momento las peticiones de cada individuo, sino dar a cada uno de ellos aquello a lo que no pueden acceder, en definitiva, asistirles para ayudarles a conseguir lo que hemos definido como procura existencial<sup>24</sup>.

24 Al respecto DE CASTRO CID, B.: "Estado social y crisis de los derechos económicos, sociales y culturales", *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, págs. 53 y 54.  
Sobre el Estado distribuidor *vid.* también, entre otros, GARCÍA HERRERA, M. A. y MAESTRO BUELGA, G.: "Regulación constitucional y posibilidad del Estado social", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22, 1988, pág. 93, y GARRORENA MORALES, A.: *op.cit.*, págs. 48 y ss.

Es quizás esta la reducción más sencilla que podemos realizar del Estado social por cuanto una definición concreta y delimitada del mismo es una tarea prácticamente imposible. En este sentido, coincidimos con ARAGÓN al señalar que *“lo propio del Estado social, por decirlo así, es su condición discutible y abierta (...); se trata de un Estado que pretende mantener un equilibrio entre la libertad y la igualdad, equilibrio en permanente tensión y por ello dinámico y no estático (...). Lo que caracteriza al Estado social (...) no es tanto a definición cuanto la indefinición”*<sup>25</sup>. De esta forma, si bien sus distintos aspectos parecen al menos parcialmente claros, ello no implica que sean estáticas estas funciones.

Así, y considerando como ya hemos comentado antes, que el Estado social ha de ser valorado en el contexto en el que se produce, hoy en día son estas las facetas que al menos han de cubrir para poder hablar de Estado social pero, como acabamos de indicar, ello no es un concepto acabado sino que está en constante cambio, lo que implica que puede evolucionar hacia una asistencia distinta a la que hoy consideramos como fundamental. No obstante, lo que no parece ser objeto de duda, es que la evolución no podrá producirse si no se encuentran cubiertas primero unas ciertas necesidades que podemos denominar mínimas. Si bien la satisfacción de éstas daría lugar a la “evolución natural” del Estado social, por cuanto se construye y evoluciona desde la cobertura y superación de las normas básicas, no descartamos que también pudiera producirse la evolución sin esta protección mínima, pero lo haría a una realidad distinta de un Estado social evolucionado, ya que el propio concepto afecta a los fines del Estado y si estos no se cumplen no es posible su mejora, pero dado que tampoco es posible hablar de una *cancelación* de los contenidos sociales del Estado —teoría de la irreversibilidad de las conquistas sociales—, por ello decimos que su evolución sería a un tipo de Estado diferente.

### 2.2.3 OBJETIVOS DEL ESTADO SOCIAL. EL PAPEL DE LOS PODERES PÚBLICOS EN SU CUMPLIMIENTO

Conociendo el contenido del Estado social, y siendo éste un contenido no programático, parece lógico pensar que el Estado social tenga un fin al que tender, y de

<sup>25</sup> ARAGÓN, M.: “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, pág. 23.

ahí que su contenido sea el que es y no sea otro distinto. El fin en principio parece obvio, lograr la ya mencionada procura existencial, lograr el bienestar, en términos generales, de los individuos, pero es necesario avanzar un poco más e intentar ver el por qué de ese fin, qué es lo que hace necesario que haya de tenderse a la mejora del bienestar general, en definitiva, por qué el Estado social. Junto a ello, es necesario considerar qué papel le corresponden a los distintos actores sociales en esta consecución de esta procura existencial.

#### 2.2.3.1 *El fin del Estado social: la mejora del bienestar ciudadano*

Partiendo de que el problema y el fin del Estado social, es, como define LUCAS VERDÚ, “*crear una situación de bienestar general que garantice el desarrollo de la persona humana y respete el ordenamiento jurídico*”<sup>26</sup>, el problema no radica realmente en definir qué es el bienestar general para conseguir llegar a él, ya que es un concepto de difícil delimitación, si es que ésta acaso fuera posible, y además dependiente de forma directa del contexto en el que se defina. Por tanto, si ello pretendemos, hay que tener en cuenta que estamos ante uno de tantos términos jurídicos imprecisos e inacabados que es necesario considerar en el contexto concreto que se valora para considerar su consecución o no.

De esta forma es más interesante, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, ver por qué es necesario proteger este inconcretable bienestar general, qué es en definitiva en lo que se avanza en esta evolución estatal. Para ello es necesario volver nuevamente al contexto en que se desarrolla, la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En 1945, la sociedad se encuentra devastada en todos sus frentes, económicamente sus efectos hicieron necesarios amplios programas de recuperación económica, lo que exigía intervención estatal; políticamente, se hizo necesaria la reconfiguración de los gobiernos de numerosos Estados, lo que exigió también la intervención estatal; socialmente, los Estados se encontraron con una población profundamente devastada y carente de ilusiones y proyectos que hacía necesaria, nuevamente, la intervención

<sup>26</sup> LUCAS VERDÚ, P.: *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1955, pág. 78.

estatal con la articulación de diversos tipos de medidas políticas que se hicieran cargo de la mejora de sus condiciones de vida. Siendo esta la situación, los Estados, a la hora de la reconstrucción, vuelven a la idea que se había ido implantando desde el final del siglo XIX y que se había explicitado en la época de entreguerras, de que era necesaria la participación de Estado, con una finalidad asistencial, como un Estado guía, en la mejora de las condiciones políticas, sociales y económicas. Además, y junto a lo comentado, era necesaria una acción conjunta del Estado y de la sociedad cuya comunicación mutua favoreciera el mejor desarrollo, de tal forma que la sociedad comunicase, en cierta forma al Estado, por este mutuo entendimiento, en qué medida era necesaria su intervención y en cuál su sola dirección u orientación.<sup>27</sup> Por otra parte, el Estado se va a nutrir de sus propios elementos integrantes para avanzar en su desarrollo y evolución hacia formas modernas de estatalidad.

En este contexto, es cuando, como ya hemos comentado en páginas precedentes, se produce la verdadera transición entre el Estado liberal y el social, entre el Estado de libertad y el de la igualdad. Era necesario superar los excesos que se habían cometido en épocas anteriores a causa de una excesiva libertad, lo que no redundaba en beneficio de todos, sino de las minorías que se encontraban en las capas más altas de la sociedad. Así, era indispensable conseguir que todos pudieran ser partícipes de la reconstrucción, o al menos que se sintiesen parte de ella, y ello implicaba intentar eliminar las diferencias de base. No se trataba de eliminar la libertad en favor de una igualdad formal, que por otra parte no sería posible en ningún caso, sino de conjugar esa libertad de los individuos con el aseguramiento de las condiciones adecuadas para intentar conseguir una igualdad material, en definitiva, a pesar de las necesarias diferencias que siempre existen en toda sociedad, igualdad de oportunidades para todos.

De esta forma, en el momento en el que situamos el concepto, el Estado necesitaba actuar fundamentalmente en tres frentes: la protección social, la redistribución de la riqueza y el logro de un mínimo de bienestar material<sup>28</sup>:

<sup>27</sup> En relación con ello, comenta FERNÁNDEZ, al hablar de los derechos sociales como manifestación del Estado social, que es necesaria para que exista no sólo una intervención estatal sino una actitud activa de los ciudadanos reclamando su intervención, en FERNÁNDEZ, E.: "No toméis los derechos económicos, sociales y culturales en vano", en *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, pág. 75.

<sup>28</sup> Vid. MARTÍNEZ PISÓN, J.: *op. cit.*, pág. 76.

- La protección social: para conseguir una mejora ciudadana en términos generales era indispensable cubrir sus necesidades más básicas, que, tras la contienda, eran numerosas.

Partiendo de proyectos anteriores que persistían en algunos países como el Plan Beveridge en Gran Bretaña,<sup>29</sup> se fue articulando un sistema de protección social, que alcanzara a todas las capas de la población. Una de las principales características de esta nueva sociedad *social* es que problemas como la pobreza se convirtieron en problemas “de todos” de tal forma que se fue creando una gran solidaridad social.

El papel del Estado respondía a esta nueva solidaridad social, de tal forma que se convertía no sólo en un agente más en la protección de los más desfavorecidos, sino, debido al papel que le estaba correspondiendo en su reconstrucción, en el actor principal en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos. En definitiva, igual que ocurría en Gran Bretaña, se trataba de ligar una adecuada política social a la consecución de la reconstrucción económica y el pleno empleo. De esta forma, una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos favorecería no sólo la reconstrucción de las economías nacionales sino su posterior desarrollo y avance y consecuentemente la creación de empleo, lo que revertía nuevamente a esas capas desfavorecidas, que disponían entonces no sólo de su propio medio de vida, sino que se sentían parte de esa reconstrucción nacional que se estaba operando.

Comenta DE CABO MARTÍN que si bien esta era la situación, ella no era tan igualitaria y equilibrada como se puede suponer, de tal forma que si bien se beneficiaron las capas bajas y más necesitadas, ello no fue gratuito, ya que revertía directamente en las capas altas. Así, *“no es dudoso que el intervencionismo económico tendía directamente a favorecer la acumulación a través de actuaciones que procuraron, de una parte, aumentar la productividad (...), y, de otra, evitar la sobreacumulación (...), que, además de potenciar el sector monopolístico, favorecían una reestructuración específica de la economía al reducir el*

<sup>29</sup> Vid. los comentarios al respecto que realiza RITTER sobre Gran Bretaña y otros países europeos en RITTER, G. A.: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, págs. 181 y ss.

*sector competitivo a las dimensiones necesarias para constituirse de manera general en complementario de aquél (...)*”, a lo que añade sobre el intervencionismo social como contraprestación al económico, que se desarrolló de tal manera que beneficiaba al primero<sup>30</sup>.

Con independencia de las opiniones a favor o en contra del intervencionismo social del Estado por la vía de una adecuada protección social, lo que interesa es que esta preocupación por conseguir unas adecuadas medidas sociales fue uno de los pilares que articularon, y aún hoy articulan no sólo la propia configuración del Estado social sino que es un elemento fundamental en las modernas sociedades.

- La redistribución de la riqueza: La intervención del Estado en la vida económica por la vía de una adecuada redistribución de la riqueza, fue una de las principales actuaciones en el campo económico, junto con otras que pudieron llevarse a cabo dependiendo de la situación de partida como el fomento de las inversiones, o ciertas medidas proteccionistas de reactivación económica a la vez que se fomentaban los intercambios comerciales, por citar algunos ejemplos.

Las principales vías de la intervención mediante la forma de la redistribución de la riqueza fueron la impositiva y mediante la programación y la regulación económica, en la que jugó un gran papel el fortalecimiento del sector público. No obstante, si bien la intervención económica fue importante en la mayor parte de los países en los que se fue implantando el Estado social no fue en todos un elemento determinante, de tal forma que por ejemplo, en el caso de Suecia, la

30 Justificando esta última idea añade que a su juicio, *“el intervencionismo social manifestado en las prestaciones y derechos sociales se convirtió objetivamente en un medio de costear la reproducción de la fuerza de trabajo (...) y su cualificación (...) en un mecanismo de disciplina e integración social (...); en una forma de absorber el conflicto básico (...); y en un importante elemento de legitimación (...)”*. DE CABO MARTÍN, C.: “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 65 y 66. De la opinión de este autor parece desprenderse una crítica al modelo de funcionamiento estatal que se fraguó a mitad del siglo XX. No obstante, en cierta forma fue necesario que se produjera de dicha manera, con un intervencionismo en algunos sectores que no redundaba en la misma proporción en los restantes. Hay que tener en cuenta que no es posible concebir el funcionamiento del Estado desde compartimentos separados y consecuentemente todos sus aspectos —social, político, económico...— están necesariamente correlacionados y los beneficios de uno revierten en otros, igual que lo hacen las carencias en el propio funcionamiento del Estado. No se trataba, con esta distribución, de la consecución de una igualdad material, como hemos comentado, que es lo que parece sugerir DE CABO, sino que se pretendía una mejora de las condiciones generales de la población, que al no partir de una situación igual el resultado tampoco va a ser el mismo, si bien ello no obsta para que sea equivalente, según estas mencionadas condiciones de partida y teniendo en cuenta las propias situaciones particulares que es de difícil generalización.

construcción del Estado social se fue fraguando sin una intervención directa en la economía<sup>31</sup>.

Con referencia a la intervención estatal por la vía del sistema impositivo, ésta ha de producirse por el mecanismo de una correcta redistribución de la renta que puede lograrse con el adecuado establecimiento de un sistema impositivo que consiga repercutir los recursos obtenidos por la vía de los ingresos públicos en la población, de tal forma que se consiga repartir la riqueza y se pueda destinar estos excedentes de renta a los sectores más necesitados.

Señala JIMENA QUESADA que *“todo progreso social tiene su correlación económica”* lo que consecuentemente lleva a pensar que si se quiere conseguir un adecuado marco social se han de contar con los medios económicos oportunos, de tal forma que no sólo consigan este fin sino que no hagan perder competitividad internacional a los Estados. A su juicio, lo que queda fuera de cualquier otra consideración es que el Estado consigue sus fines a través de su función impositiva ya que a través del *“sistema de tributos procede a una nivelación social tendente a corregir los desequilibrios que favorecen a los grupos más vulnerables, es decir, redistribuye la riqueza”*<sup>32</sup>.

No obstante no es esta la única función que está destinado a cumplir el Estado en materia económica. Junto a ello es necesaria una adecuada planificación que optimice los recursos disponibles y consiga una adecuada distribución. Así, consideran GARCÍA HERRERA y MAESTRO BUELGA que es necesario que la intervención económica se produzca a través de *“la programación, regulación de la economía y distribución de la riqueza”* como medio para *“atenuar la autonomía y el automatismo del orden económico, disminuir el impacto de la forma de valor aplicado al trabajo como mercancía y condicionar el proceso de acumulación”*<sup>33</sup>.

Por tanto es necesaria la apropiada articulación del sector público en pro de conseguir esta adecuada distribución de los recursos. Ello no implica que no haya de

31 Sobre el caso de Suecia, que constituye un caso particular de no intervención económica, *vid.* los comentarios al respecto de GARCÍA COTARELO, R.: “Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado del Bienestar”, en *Documentación social*, 1988, núm. 71, pág. 29.

32 JIMENA QUESADA, L.: “El Estado Social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, núm. 30, págs. 17 y 18.

33 GARCÍA HERRERA, M. A. y MAESTRO BUELGA, G.: *op. cit.*, pág. 99.

contar con el sector privado, o pueda hacerlo, pero es importante que su papel como gestor y corrector de las desigualdades sea preeminente, sobre todo considerando que el sector privado, al menos generalmente, se mueve según criterios de eficiencia económica y no está tan preocupado por el bienestar general, con lo que al sector público le corresponde el no despreciable papel de intervenir, no sólo con carácter general, sino especialmente en estos casos en los que el sector privado declina su responsabilidad social<sup>34</sup>.

- Logro de un mínimo de bienestar material: Junto a los factores ya comentados, y en cierta manera derivado de ellos, es necesario también que el Estado actúe favoreciendo no sólo el bienestar personal sino también, en tanto contribuye a éste, un mínimo bienestar material que se traduzca en una cierta autonomía del individuo para desarrollar sus propias potencialidades.

De esta manera se trata de conseguir que el individuo se separe en cierta manera del Estado y busque por sí mismo su propio beneficio y bienestar. No obstante, no sería posible lograrlo partiendo de una situación de carencia total, consecuentemente se hace necesaria esta intervención prestando ese mínimo de bienestar material. Este se va a prestar por medio de un adecuado sistema de prestaciones sociales y asistenciales, de un sistema educativo que les permita acceder a la necesaria formación y a un lugar en el mercado de trabajo, subsidios y ayudas que fomenten la creación de empleo,...

En último término es un problema de distribución *equitativa* o de distribución *selectiva*. Si bien en un primer momento quizás sea necesaria una distribución más equitativa, sobre todo si partimos de difíciles situaciones de partida, como en las que se desarrolla el Estado social, posteriormente a la distribución ha de ser selectiva según criterios de mayor ayuda al más necesitado. Ello no implica relegar al menos necesitado, pero si prestar un auxilio más directo al que menos acceso tiene a los medios y una asistencia al que si puede acceder a los medios, asistencia que variará también según sus propias necesidades<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> A juicio de PORRAS NADALES no sólo es importante la intervención del sector público sino que el *problema* de su eficacia se "constituye como el verdadero núcleo problemático desde el que deben enfrentarse las respuestas a la crisis del Estado social". PORRAS NADALES, A. J.: "La evolución del Estado social y sus perspectivas", en *Sistema*, 1994, núm. 118-119, pág. 232.

<sup>35</sup> Sobre esta disyuntiva entre el principio de equivalencia y el principio distributivo *vid* lo comentado por DE CASTRO CID, B.: "Estado social...", *cit.*, págs. 53 y 54.

Esto es en definitiva lo que se pretendía con la implantación de este Estado social que ya hemos caracterizado, sentar las bases para la futura configuración de una sociedad moderna y avanzada que fundamentara el Estado sobre unos cimientos firmes que tuvieran pretensión de perdurar en el tiempo. En definitiva, era necesaria su protección, articulación y desarrollo porque era necesario avanzar.

### 2.2.3.2 *El papel de la Administración y de los distintos actores sociales en la consecución del bienestar ciudadano*

Para conseguir un adecuado avance y que además los pasos que se fueran dando perduraran en el tiempo era necesario sentar unas bases sólidas de funcionamiento y articular adecuadamente las estructuras estatales, de modo que no sólo sirvieran en aquellos momentos sino que tuvieran vocación de continuidad y que los sucesivos avances no requirieran revisar siempre las estructuras primeras, por tanto, que fuese posible la articulación de dicha construcción en dichas primigenias estructuras. Ello implicaba, necesariamente, hacer partícipes tanto a la sociedad —que actuaría por medio de interlocutores tales como partidos políticos, sindicatos, grupos de presión social...—, como al Estado —que actuaría tanto por medio de su actividad parlamentaria como por medio de las iniciativas gubernamentales—.

El papel de la Administración Pública consiste, primeramente, en crear las condiciones adecuadas para que se pueda producir este bienestar económico y social excluyendo las interferencias en su buen funcionamiento. Su función principal es, por tanto, corregir los problemas de fondo que conforman la sociedad, adquiriendo de esta forma un papel protagonista en la configuración del Estado social. El Estado se va a convertir así en director de los distintos asuntos y en distribuidor de las mejoras conseguidas. Para ello necesita, fundamentalmente, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

Como ejecutor, al Gobierno le corresponde llevar a cabo las medidas que se establezcan, tanto por el poder legislativo como las debidas a su propia actividad. Es lo que podemos denominar el *Estado manager* y el *Estado distribuidor*, siguiendo a GARCÍA PELAYO<sup>36</sup>. Ello hace referencia a que el Estado social no se va a centrar en la

<sup>36</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *op. cit.*, págs. 30 a 40.

titularidad formal de los medios de producción sino en la adecuada y justa distribución de lo producido entre los individuos, de esta forma uno de los elementos con los que cuenta es la gestión de la política fiscal y la distribución de los ingresos y gastos públicos; así, se pueden revertir los ingresos obtenidos de la población en su propio beneficio y obtener complementariamente, vía ingresos públicos, los medios necesarios para llevar a cabo las políticas, teniendo siempre cautela en no sobrepasar en exceso lo que puede ser una subida de impuestos aconsejada de otra cuyos efectos serían contraproducentes.

Si bien esto ya lo hemos comentado en páginas precedentes corresponde ahora cuestionarse hasta dónde ha de llegar dicha intervención estatal. En este mismo sentido reflexiona PORRAS NADALES, quien comenta que *“no se trata tanto de discutir si la esfera pública debe intervenir para asegurar mayores cuotas de bienestar a los ciudadanos (...), sino más bien de cómo o hasta dónde debe y puede intervenir el Estado para generar resultados finales eficaces, sin producir desequilibrios fundamentales en el funcionamiento global a largo plazo del sistema”*<sup>37</sup>.

Se trata por tanto, nuevamente, de un *problema de eficacia* en la gestión de los medios del sector público. El Estado en su intervención no ha de desvirtuar el propio funcionamiento autorregulado de las fuerzas del sistema que lo componen, sino que ha de ayudar, en cierta manera, y con su gestión, a un funcionamiento óptimo de éste.

Este argumento ya ha sido comentado anteriormente al referirnos a que el Estado ha de intervenir sólo en la medida en que ello sea necesario para su adecuado funcionamiento y para el mejor bienestar de los que lo componen. Por tanto, no se trata de que el Estado intervenga necesariamente en todos los asuntos, su función es fundamentalmente de asignador, o de reasignador según los casos. De esta manera, se ha de mover en el delicado equilibrio de una adecuada intervención, que, por un lado, no sea tan escasa que no cumpla las finalidades mínimas del Estado social, pero que, por otro lado, no sea tan excesiva que dificulte, e incluso impida, el normal desenvolvimiento social.

Se trata de conseguir un equilibrio adecuado entre las demandas sociales y las posibilidades estatales, de tal forma que puedan desarrollarse políticas públicas no sólo

37 PORRAS NADALES, A. J.: *op. cit.*, pág. 233.

eficaces sino eficientes, y con un adecuado apoyo financiero que no sólo garantice su funcionamiento y desarrollo a lo largo del tiempo, sino que no desvirtúe con ello la propia naturaleza social, de tal forma que respondan estas políticas a lo que verdaderamente se demanda por parte de la sociedad.

Como ya hemos anticipado, también cuenta el Gobierno con la posibilidad de llevar a cabo medidas sociales por vía reglamentaria. Frente a la lentitud que suelen conllevar los procesos legislativos ordinarios —con el riesgo de llevar la solución al problema de forma tardía— la vía reglamentaria supone un procedimiento más ágil para llevar a cabo las políticas y programas sociales que demandan los ciudadanos y satisfacer así sus exigencias<sup>38</sup>.

De esta forma no es sólo importante la vía reglamentaria, ya que si lo que pretendemos es dar solución pronta y adecuada a los distintos problemas que puedan surgir es necesario igualmente una adecuada delegación de funciones en unidades administrativas más cercanas a los ciudadanos que hagan no sólo de cauce a sus peticiones sino también que puedan desarrollar unas medidas, aunque sean primarias, para poder dar respuesta a sus demandas. Tanto si consideramos esta vía reglamentaria como si pensamos en una mayor delegación legislativa, esto conduce consecuentemente a un fortalecimiento del poder ejecutivo, auténtico protagonista en este tipo de actuaciones, frente al poder legislativo, que tradicionalmente ha ejercido esta actividad ordenadora mediante su actividad parlamentaria.

A juicio de JIMENA QUESADA, este fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo “*es nota característica del Estado social, con la emanación de leyes administrativizadas o el continuo quehacer normativo-legislativo del Ejecutivo suplantando a veces al Legislador*”<sup>39</sup>. Si bien esta reflexión es adecuada y en cierta forma consecuente con lo que supone el alcance del Estado social, no hemos de olvidar que el adecuado equilibrio estatal se consigue con la combinación proporcionada de los distintos poderes estatales.

De esta forma, si bien es preponderante el intervencionismo estatal en diferentes aspectos, lo que conduce a su propio fortalecimiento y papel preeminente en esta

38 JIMENA QUESADA, L.: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003, en particular las págs. 69 a 74, y 93 a 98.

39 JIMENA QUESADA, L.: “El Estado Social...”, *cit.*, pág. 18.

actividad directora, no es menos importante la tarea que están llamados a desempeñar otros poderes estatales<sup>40</sup>. Siendo ello así, es fundamental la tarea de mantenimiento del equilibrio que han de jugar fundamentalmente los poderes legislativos y el judicial. El primero, en tanto depositario de la soberanía estatal, le corresponde la adecuada articulación social por medio de su actividad legislativa, así como un adecuado control de la actividad gubernamental de tal forma que éste no se aparte de la función que tiene encomendada. Por otro lado es importante la labor del poder judicial como eficaz mecanismo para la fiscalización de las medidas que se lleven a cabo, así como para la adecuada protección de los ciudadanos frente a los posibles excesos del sector público.

Por último, y en lo que se refiere al poder ejecutivo, y especialmente derivado de ese fortalecimiento que se ha operado, es necesario establecer medidas de control a los programas y políticas llevadas a cabo y realizar análisis periódicos para observar en qué medida se están desarrollando adecuadamente, si cumplen sus objetivos, si satisfacen las exigencias, y en la medida que sea necesario intervenir para su mejora así como investigar nuevos medios para que éstas sean más eficientes<sup>41</sup>. Nuevamente volvemos a plantearnos el problema de la eficacia, ya que, como comenta ARAGÓN, *“una excesiva burocratización puede ocasionar una pérdida de eficacia prestacional”*<sup>42</sup>. De esta forma se hacen necesarios tanto controles internos por parte de la propia Administración ejecutante de las prestaciones como un control externo en paralelo, tanto el comentado por los poderes legislativo y judicial, como el que están llamados a desempeñar los propios ciudadanos y los órganos interventores del Estado. Este control ha de reunir la característica adicional de ser no sólo eficaz en la gestión sino lo suficientemente ágil para que su actividad no sólo vaya

40 No nos referimos con ello sólo al poder ejecutivo o judicial sino también a los distintos actores sociales en forma de sindicatos, asociaciones de diverso signo y finalidad o cualquier otro grupo de presión social que juegan un papel importante no sólo en el propio desarrollo estatal sino en la adecuada canalización de las demandas sociales. En este sentido se pronuncia BASSOLS COMA cuando afirma que *“la Constitución no plasma una imagen fija del orden económico-social a alcanzar sino que se limita a configurar un marco amplio de principios a modo de programa a desarrollar progresivamente por los poderes públicos, bajo el impulso de los partidos políticos y la presión de las fuerzas socioeconómicas”*, BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 41.

41 Al respecto comenta GARCÉS: *“la configuración de un sistema prestacional va acompañada de la regulación de todo un conjunto de medidas de control y fiscalización de la actuación privada, a través de la técnica de la autorización y de la consiguiente actividad de policía con la consiguiente plasmación de un sistema sancionador; de la adopción de medidas de fomento —con el consiguiente establecimiento de los consiguientes mecanismos de control—; de la adopción de mecanismos de planificación, evaluación y control de los sistemas prestacionales (...), y, por último, del aseguramiento de un sistema de organizaciones prestacionales”*, en *op. cit.*, pág. 174.

42 ARAGÓN, M.: *op. cit.*, pág. 31. Añade el autor a lo anterior, que *“el Estado social requiere una amplia revisión de los instrumentos de control, hasta ahora poco ágiles, de nuestro parlamentarismo”*. *Vid.* pág. 31.

en paralelo a la desempeñada por el propio poder al que fiscaliza —en tanto esta actividad de control ha de entenderse referida a cualquier poder, si bien ahora nos ocupamos del ejecutivo—, sino, tal y como comentábamos anteriormente sobre la actividad reglamentaria, por cuanto su mayor adecuación no sólo a la solución de problemas sino incluso al propio surgimiento de ellos hará más eficaz este mecanismo.

Por lo que se refiere al poder legislativo su principal vía es la de proponer medidas legislativas para ser aprobadas colectivamente, establecerlas de la forma más adecuada posible y ser cauce de participación de la sociedad en la construcción del Estado. Fundamentalmente le corresponde *“en primer lugar, definir las prestaciones a que el Estado se compromete, ya que al menos las grandes líneas de la Seguridad social, Educación, Sanidad, etcétera y de su financiación son materias de competencia parlamentaria. Y, en segundo lugar, corresponde también al Parlamento la determinación del origen, cuantía y distribución de la carga de los recursos con que el Estado contará, es decir, de la carga tributaria”* cuya delimitación concreta le compete en colaboración con el ejecutivo<sup>43</sup>. Junto a estas prestaciones le corresponde en general el desarrollo de cuántas medidas legislativas hayan de ser desarrolladas por vía parlamentaria así como la elaboración de legislación concreta relativa a los derechos sociales.

Siendo el Parlamento un órgano de participación ciudadana a sus parlamentarios les corresponde, en cuanto representantes de los individuos, hacer que las exigencias de éstos sean oídas en sede parlamentaria. Como órgano en el que se encuentran representados todos los individuos es competente de canalizar las demandas de los ciudadanos, no sólo de forma que éstos sean oídos directamente en el parlamento, sino desarrollando las medidas que sean necesarias para la satisfacción de sus demandas. En tanto depositario de la soberanía de los individuos tiene un importante papel en la configuración del Estado social ya que no sólo es cauce de articulación de las demandas ciudadanas sino que además le corresponde proponer las grandes directrices legislativas que han de guiar el funcionamiento de la sociedad. De esta manera, define las líneas de las prestaciones y medidas que integran la política social del Estado, lo que cobra aún mayor importancia en el caso de que se produzcan delegaciones de funciones o bien se desarrollen por la vía parlamentaria, como comentábamos antes.

<sup>43</sup> LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 187.

No obstante su actividad no está sólo determinada por la articulación de esta política social, también es importante la labor que juega en la concreción del Estado social por cuanto da forma al contenido constitucional de los derechos sociales. Así, y por un lado, en la medida que puede actuar como poder constituyente le corresponde la adecuada delimitación de los derechos sociales que se van a integrar como derechos de contenido constitucional y con qué naturaleza dentro de éstos. Por otro lado, y a consecuencia de lo anterior, y según la forma en que hayan sido recogidos constitucionalmente, le corresponde su concreto desarrollo legislativo.

De esta forma podemos resumir la actividad del poder legislativo en dos vertientes: por un lado construye y asegura la propia configuración del Estado social; por el otro, le corresponde una función limitadora de la “libertad” de otros poderes, mediante el mecanismo de control como mediante la adecuada delimitación de las directrices legislativas sobre las que se articulará la labor del Ejecutivo.

En definitiva, con respecto al papel de los poderes públicos, podemos concluir que lo que al Estado, sea cual sea la vertiente que adopte, le corresponde en relación con la construcción del Estado social, es garantizar un mínimo de igualdad de los ciudadanos, no en un sentido formal, sino asegurando el acceso a todos a las prestaciones y los derechos sociales, de tal forma que se garantice, en la medida de lo posible, al menos un mínimo de bienestar que sea igual para todos, con independencia de la situación de partida, pero diferenciando quienes necesitan un mayor nivel de prestaciones teniendo siempre presente la búsqueda de una adecuada redistribución social.

### 3 EL ESTADO SOCIAL: ¿CONCEPTO EN CRISIS?

Como hemos podido ver a lo largo de estas páginas, para poder hablar de un Estado social en toda su extensión es necesaria una actuación conjunta en los diferentes ámbitos —político, social y económico— de la vida de una determinada comunidad social.

Cuando a mitad del siglo XX comienza a hablarse del surgimiento del Estado social se hacía referencia a la necesidad de que se dieran unos condicionantes políticos

primero, pero también a la conveniencia de que ello se tradujera necesariamente en el ámbito social, ya que la propia interacción con la sociedad requería la colaboración de ésta en la consecución del bienestar. De forma paralela a la oportunidad de estas condiciones políticas y sociales debía existir un marco económico que favoreciera la implementación de una serie de medidas de orden económico que facilitarían el logro del desarrollo social.

Tan importante ha sido esta consideración económica, que hasta la crisis de 1929 no puede hablarse de un marco económico adecuado para el desarrollo estatal y la preocupación por la inversión en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Incluso la crisis de 1973 supuso un detonante en la propia consideración del Estado social, ya que a partir de ese momento se evidenciaron las carencias de un tipo de configuración estatal, que, construido en gran parte sobre el orden económico, ante la quiebra de éste último se vio falto de un apoyo sólido. Pero al tiempo que se produjo esta circunstancia el mismo proceso dio lugar a un cambio en los planteamientos de la teoría económica que exigieron la revisión de los clásicos principios keynesianos y la adecuación de los postulados económicos a la nueva realidad.

De esta forma, como ya comentamos, con el paso del tiempo se había evidenciado indispensable para que pudiese hablarse de Estado social la existencia de un desarrollo económico sólido, pero ello había de ir necesariamente unido a otra serie de condicionantes, de tal forma que ante la quiebra de uno de sus pilares intentase por su propia articulación buscar el reequilibrio, y no que ello supusiera la quiebra del sistema.

Si estas crisis, fundamentalmente económicas, pero con derivaciones políticas y sobre todo sociales, dieron lugar a un replanteamiento de las cuestiones hasta entonces fundamentales, quizás habríamos de pensar, frente a todos aquellos que hoy hablan de crisis del Estado social, en la necesidad de pensar en ella no como un quebrantamiento del propio orden social, sino como una revisión de los postulados para adaptarlos a las actuales circunstancias<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> En caso contrario, su no adaptación podría conducir a su propia destrucción, no tanto por desaparición del propio concepto en sí considerado, sino por desaparición de la viabilidad de su consecución. En este sentido se pronuncia DE CABO MARTÍN cuando comenta que *"la desaparición del Estado social o su importante transformación es una exigencia para salir de la crisis"*. DE CABO MARTÍN, C.: "Democracia y Derecho...", *cit.*, pág. 70.

A pesar del alcance del aspecto económico, y con independencia de la importancia de la adecuación de los postulados del Estado social al momento actual, sobre lo que volveremos, son muchos los que al hablar de la crisis del Estado social hacen referencia a ella en un doble plano: crisis de legitimación y crisis económica<sup>45</sup>. La primera de estas circunstancias hace referencia a la ya apuntada crisis en el plano político y social, en tanto afecta a la integración socio-política de los ciudadanos; la segunda, como su nombre indica, hace referencia a la dificultad económica de llevar a cabo el planteamiento que, desde el punto de vista económico supone el Estado social: redistribución de rentas, políticas sociales, creación de medios e infraestructuras, etc.

Esto nos lleva a considerar que si bien el Estado social es fruto de unos condicionantes políticos, sociales y económicos, no es de difícil comprensión que su posible crisis, o reformulación, se plantee también en estos mismos términos<sup>46</sup>.

Desde el punto de vista político se ha producido un desajuste entre el plano formal y material del Estado social<sup>47</sup>. Ello afecta fundamentalmente al plano de los derechos sociales, en los que se ha traducido constitucionalmente y en términos de derechos el Estado social, pero también al plano de las medidas llevadas a cabo por los poderes públicos para hacer frente al Estado social.

El desajuste comentado supone que formalmente el ámbito de reconocimiento es bastante amplio. En el caso español, así como en el resto de los países con amplias tablas de derechos sociales, la constitucionalización es, en términos de reconocimiento, cuanto menos suficiente, pero ello queda en nada si no se cuenta con un

45 Vid. por todos MONTORO ROMERO, R.: "Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1985, noviembre-diciembre, págs. 177 a 196, y GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, págs. 103 119.

46 BEA PÉREZ se plantea el problema de la crisis del Estado social en relación con la configuración de los derechos sociales. Para esta autora, "la interrelación entre ambos fenómenos lleva a plantear en qué medida el fracaso del Estado del bienestar puede estar provocado por la escasa realización de los derechos sociales o, por el contrario, hasta qué punto la extensión de estos derechos ha contribuido a la crisis actual". BEA PÉREZ, E.: "Los derechos sociales ante la crisis del Estado del bienestar", *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol. 10, 1993, pág. 111. No obstante, desde nuestro punto de vista, no es del todo adecuado plantear la crisis del Estado social únicamente en relación a un factor que no sólo es consecuencia de él sino que además se encuentra incluido dentro de las dificultades políticas de su plasmación ya que es al poder público al que le corresponde llevar a cabo las medidas necesarias para el adecuado desarrollo de esta tipología de derechos. De esta forma, reducir el Estado social a los derechos sociales es limitar en exceso su propio contenido y, por tanto, creemos más adecuada una consideración amplia de la crisis como interacción de distintos factores que al igual que su conjunción provoca el surgimiento del Estado social, sus cambios y/o crisis provocan los de aquél.

47 Vid. las reflexiones de DE CASTRO CID, B.: "Derechos Humanos y Constitución", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18, noviembre-diciembre, 1980, págs. 144 a 152.

adecuado sistema de garantías. El plano de la eficacia de los derechos no es igual si hablamos de los derechos de libertad que si nos referimos a los derechos económicos y sociales. De esta forma, su reconocimiento queda en una mera cuestión formal que se vacía parcialmente de contenido en tanto su aplicabilidad queda mitigada por la necesidad de posteriores actuaciones del poder público para llevar a cabo estos derechos.

Consecuentemente, el papel que están llamados a desempeñar los poderes públicos en el desarrollo del Estado social es fundamental, ya que les corresponde una posición preponderante debido a la necesidad de su intervención y actuación directa para lograr la adecuada consecución del bienestar ciudadano. Pero junto a esta circunstancia, han de ser cauce adecuado para la canalización de las pretensiones ciudadanas.

Si este primer aspecto comentado cuenta con el problema de la realización del Estado social por los cauces normativos oportunos, de tal forma que el papel de los poderes públicos en este punto supone que ha de saber adecuar su actividad normativa a las demandas y necesidades ciudadanas, no es menos importante el problema de la representatividad de estas instituciones. Así, para que los ciudadanos las sientan cercanas a sus problemas y necesidades es necesaria una conveniente comunicación de éstas con aquellos.

Esta circunstancia es una consecuencia deudora de una adecuada interrelación sociedad-Estado, de tal forma que el hecho de que las instituciones representativas y destinadas a ser cauce de articulación de pretensiones ciudadanas se encuentren deslegitimadas fundamentalmente por la falta de confianza en ellas que sobreviene a los administrados, hace que a la falta de una normativa adecuada para el conveniente desarrollo de las demandas ciudadanas, se una la falta de confianza en el poder público y sus instituciones<sup>48</sup>.

Esta desconfianza política se traduce en el punto de vista social. Ello supone que nos encontramos principalmente ante una crisis de valores, en parte motivada por la desconfianza en el sistema político-jurídico de que es presa la colectividad de los

<sup>48</sup> En este sentido se pronuncian DE CABO MARTÍN, C.: "Democracia y Derecho...", *cit.*, pág. 67, GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del Bienestar...*, *cit.*, págs. 141 a 177.

ciudadanos de los Estados modernos<sup>49</sup>. Desconfianza que se traduce en susceptibilidad ante los propios postulados del Estado social y repercute en todos los ámbitos sociales y se alimenta de la propia crisis en el terreno político y en el económico. Es en este último aspecto donde la crisis ha influido más en el desarrollo del Estado social debido a la necesidad de fondos para poder implementar adecuadamente el sistema de políticas y prestaciones sociales. De esta forma la crisis económica no influye sólo en el punto de vista social, debido a que la precariedad económica de un país influye en sus capas más bajas, que correlativamente incrementan el número de personas necesitadas de prestaciones sociales. También influye en el plano político debido a que las medidas que se pretenden llevar a cabo no culminan en una adecuada política legislativa, sino que es preciso que ellas puedan además ser llevadas a cabo, lo que implica la necesidad de fondos para todas aquellas que se refieran al sistema de prestaciones.

Si bien existen mecanismos autocorrectores de las desviaciones del mercado, comenta DE CABO MARTÍN que el Estado social dificulta la propia articulación de éstos<sup>50</sup>. La realización del Estado social implica, económicamente, la existencia de fondos en los Estados debido a que los gastos sociales incrementan las partidas presupuestarias. Si bien es posible el incremento de los ingresos para compensar estos gastos por la vía de una adecuada presupuestación, generalmente ello se traduce en una mayor presión impositiva a los ciudadanos, lo que influye de manera gravosa en su propia subsistencia. De esta forma, si bien existen adecuados mecanismos fiscales que favorecen la redistribución y no la sobreimposición, su puesta en práctica requiere un articulado sistema fiscal que corrija las desviaciones y no haga recaer en los sectores más necesitados la mayor presión fiscal<sup>51</sup>.

Pero no es el gasto público el factor fundamental de la crisis económica, el destino de recursos a otras tareas *primordiales* supone que existe menor cantidad de fondos destinados a la realización de las políticas sociales, cuyos beneficios repercuten

49 A ello MONTORO ROMERO lo denomina crisis de motivación, a la que añade una crisis de identidad, una crisis de racionalidad y una crisis económica para hablar de la crisis de legitimación del Estado social, considerando que la crisis del Estado social se encuentra en estos cuatro niveles del sistema. MONTORO ROMERO, R.: *op. cit.*, pág. 185.

50 DE CABO MARTÍN, C.: "Democracia y Derecho...", *cit.*, pág. 67.

51 Sobre la importancia de un adecuado sistema fiscal y la importancia del tributo en la consecución de medios económicos para la consecución del Estado social, *vid.* el estudio de BARQUERO ESTERAN, J. M.: *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

en los individuos pero no en las arcas estatales, lo que disminuye el interés de los poderes públicos en llevar a cabo unas políticas de las que no van a obtener beneficios, o no obtienen, al menos, beneficios visibles.

Si bien nos hemos referido a ciertos problemas que evidencian una crisis en el contenido del Estado social, ello no implica que estemos ante su futura extinción por imposibilidad de salir de ella<sup>52</sup>. La superación de esta crisis en la que parece encontrarse en Estado social ha de comenzar por una adecuada distribución de los recursos entre las necesidades que son tales y no las que pretenden serlo. Así, se ha de proceder a una correcta articulación de las prestaciones de tal forma que lleguen a aquellos sectores que verdaderamente necesitan de ellas, y no a aquellos que de otra forma podrían proveerse de las mismas, y cuya petición a los poderes públicos no responde a una exigencia acuciante, en tanto si dispusieran de ciertos medios ellos mismos podrían proveerse de lo necesario, con lo que disminuirían sus demandas a los poderes públicos<sup>53</sup>.

Ello se traduce en una adecuada formulación de las políticas estatales, donde tienen un papel fundamental los poderes públicos, sobre todo el ejecutivo y el legislativo, en tanto articuladores de las pretensiones ciudadanas, a las que sirven. Junto a ello se deben crear ciertas medidas de control de su actividad, no sólo en términos de sanción de las actividades llevadas a cabo por éstos, sino en términos de eficiencia y coordinación, tal y como lo fórmula PAREJO ALFONSO<sup>54</sup>. Estas medidas, que han de ser tomadas como meros ejemplos, de ser llevadas a cabo se traducirían, desde el punto de vista social, en una mejora de la confianza de los ciudadanos en el Estado al que pertenecen. Como ya hemos comentado, este es uno de los aspectos que evidencian la crisis actualmente existente y que se traducen en los otros dos planos comentados: el político y el social.

De esta manera, el logro de una mayor confianza en el Estado como institución de garantía de sus necesidades, y en el Gobierno como ejecutor de las finalidades del

52 Comenta DE CABO MARTÍN, las características de la situación actual no permiten considerar la crisis como paso de un modelo de producción a otro; y tampoco existen razones para pensar que *"la profundidad del cambio ni sus efectos no sean en buena parte cualitativos y permanente y que por tanto sean resolubles dentro del propio sistema"*. DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Apuntes sobre Constitución y Política, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986, pág. 14.

53 En este mismo sentido se pronuncia BEA PÉREZ, que considera que *"se hace urgente trazar una línea más definida entre necesidades esenciales y necesidades cuya satisfacción puede ser modulada y modificada"*. BEA PÉREZ, E.: *op. cit.*, pág. 119

54 Vid. reflexiones de PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social...*, *cit.*, págs. 140 a 145.

mismo, conduciría, al menos teóricamente, a la adecuada articulación Estado-sociedad de la que se nutre el Estado social, conllevando ello necesariamente, como también hemos ido viendo a lo largo de estas páginas, que esta articulación implica que el primero se preocupa de la adecuada satisfacción de las demandas ciudadanas, articuladas, y dadas a conocer al Estado, por los medios que correlativamente a sus actuaciones pone al alcance de los ciudadanos para que éstos hagan valer sus exigencias.

Esta preocupación por la satisfacción de las exigencias de los individuos no sólo ha de suponer, como medio para superar la crisis una voluntad de contenerla, sino una clara determinación por conseguir superarla, lo que redundaría en la búsqueda de medidas y cauces para alcanzar los medios necesarios que permitan la búsqueda y aplicación de soluciones.

Si bien las distintas circunstancias que hemos venido comentando evidencian esta crisis de la que la doctrina se hace eco, no es menos cierto que parte de la solución a ellas supone una adecuación del concepto del Estado social a las circunstancias que imperen en cada momento en cada contexto socio-cultural. En este sentido se hace necesario que los textos y las condiciones de funcionamiento de los Estados se adapten a las circunstancias concretas de espacio, tiempo y sociedad a la que sirven, lo que es aplicable al conjunto de elementos que han de integrar una adecuada configuración del Estado social.

De esta manera, de igual forma que el Estado social nace en unas determinadas coordenadas, su propio concepto, amplio y flexible, permite su adaptabilidad a nuevas circunstancias de tal forma que éste sirva a su propio contenido. Ello cobra especial sentido en las actuales condiciones en las que ha de desenvolverse el Estado social, las cuales han evidenciado la acuciante necesidad de su adaptación a las concretas circunstancias actuales como único medio de superación de sus propias carencias y de su falta de adecuación al propio fin que le da sentido. Esta adaptabilidad que comentamos supone, por tanto, en cierta forma, un automecanismo superador de las crisis que le afectan, en tanto modula su propia configuración y reestablece el equilibrio. En este sentido es en el que se hace más adecuado hablar de una adaptación a la situación actualmente operante y no tanto de una crisis.

Tal y como hemos ido viendo, el Estado social surge como medio para el desarrollo de las sociedades modernas y de su conversión en sociedades plenamente desarrolladas y democráticas mediante la adecuada participación de los ciudadanos como impulsores de sus propias demandas y mejoras, pero también, a la vez, mediante una implicación directa de todos los poderes del Estado en la interrelación con la sociedad a la que sirven, y en la búsqueda de concretas soluciones que tendiesen a la mejora de las condiciones de vida de los individuos.

Si bien en su origen las necesidades fueron en cierta forma homogéneas, con el paso del tiempo y el desarrollo que han tenido las sociedades y el Estado social en cada una de ellas, se han evidenciado distintas carencias que si bien específicas en cada sociedad, en términos generales se ha traducido en una crisis generalizada del concepto.

Esta circunstancia pone de manifiesto que es condición necesaria para el completo desarrollo del Estado social el buscar nuevas vías de superación en las dificultades para su propia implantación. Estas medidas, si bien pueden ser contempladas como generales desde el plano teórico, por cuanto los problemas que afectan a la configuración del Estado social se han revelado generales, exige una concreción en relación con las ya comentadas coordenadas de espacio, tiempo y sociedad a la que ha de servir el concepto.

A esto último es preciso añadir que logrado el objetivo de adaptación a unas concretas circunstancias, es necesaria su adecuada conjunción un nivel suficiente de "generalización" en consonancia con las características de flexibilidad y dinamismo del concepto, que no hagan necesarias nuevas formulaciones y/o adaptaciones cada vez que cambie alguna circunstancias, ya que entonces nos encontraríamos ante la dificultad mayor de la actual de una conceptualización general del Estado social que se podría llegar a traducir en un Estado social para cada sociedad, lo que conllevaría que dejásemos de hablar del Estado social tal y como lo entendemos hoy, con distintos tipos de manifestaciones según se incida en uno u otro aspecto de éste, pero siempre un mismo concepto<sup>55</sup>.

55 Se trata de evitar el encontrarnos ante distintos tipos de Estado social y no ante el Estado social con distintos tipos de manifestaciones según que las necesidades y demandas sean unas u otras.

En definitiva, se trata de adaptar, sin desvirtuar, el concepto a las necesidades concretas pero manteniendo el dinamismo de su propio contenido, de tal forma que ante diferentes coyunturas se vaya adaptando a ellas y no quede agotado.

#### 4 BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN, M.: “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 23 a 32.

BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985.

BEA PÉREZ, E.: “Los derechos sociales ante la crisis del Estado del Bienestar”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol. 10, 1983, págs. 111 a 131.

BARQUERO ESTEVAN, J. M.: *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Apuntes sobre Constitución y Política, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986.

— “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 63 a 77.

DE CASTRO CID, B.: “Derechos Humanos y Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18, noviembre-diciembre 1980, págs. 121 a 152.

— “Estado social y crisis de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, pág. 51 a 71.

FERNÁNDEZ, E.: “No toméis los derechos económicos, sociales y culturales en vano”, *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, pág. 73 a 76.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, vol. 23, 2003, págs. 139 a 180.

FORSTHOFF, E.: *Tratado de Derecho administrativo*, IEEPP, Madrid, 1958.

— *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966.

GARCÉS, A.: “Administración prestacional y derechos ciudadanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, págs. 159 a 193.

GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

— “Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado del Bienestar”, *Documentación social*, núm. 71, 1988, págs. 17 a 38.

GARCÍA HERRERA, M. A. y MAESTRO BUELGA, G.: “Regulación constitucional y posibilidad del Estado social”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22, 1988, págs. 87 a 115.

GARCÍA HERRERA, M. A.: “El fin del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-199, 1994, págs. 133 a 150.

GARCÍA PELAYO, M.: *La transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1992.

HELLER, H.: *Teoría del Estado*, Fondo de cultura económica, México, 1974.

— *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985.

JIMENA QUESADA, L.: “El Estado Social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 30, 2001, págs. 13 a 31.

— *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003.

LÓPEZ GUERRA, L.: “Las dimensiones del Estado social de Derecho”, *Sistema*, núm. 38-39, 1980, págs. 171 a 191.

LUCAS VERDÚ, P.: *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1955.

MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: “El final del Estado social: hacia qué alternativa”, *Sistema*, núm. 160, 2001, págs. 75 a 92.

MEIL LANDWERLIN, G.: “El Estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, págs. 211 a 225.

MONTORO ROMERO, R.: “Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, noviembre-diciembre, 1985, págs. 177 a 196.

MORILLA CRITZ, J.: *La crisis económica de 1929*, Pirámide, Madrid, 1984.

OLIVAS, ENRIQUE (coord.): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991.

PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.

— “El Estado social y la Administración prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, págs. 17 a 47.

PORRAS NADALES, A. J.: “La evolución del Estado social y sus perspectivas”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 231 a 245.

RITTER, G. A.: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.