

## TEMA 1. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO. MODELOS, POLÍTICAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

---

1. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO.....	2
1.1. Estado de Derecho .....	2
1.1.1. El imperio de la Ley.....	3
1.1.2. La división de poderes .....	3
1.1.3. El sometimiento de la Administración a la legalidad.....	4
1.1.4. El reconocimiento de los derechos y libertades.....	4
1.2. Estado democrático.....	4
1.2.1. La soberanía popular .....	4
1.2.2. El pluralismo político y la participación social.....	5
1.3. Estado como social .....	6
2. MODELOS, POLÍTICAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR .....	8
2.1. Evolución reciente.....	8
2.1.1. 1945-1973 .....	8
2.1.2. 1973-1980 .....	9
2.1.3. Década de los 80.....	9
2.1.4. Situación actual .....	10
2.2. Consideraciones sobre la crisis del Estado del Bienestar .....	11

# 1. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO

Según el artículo 1 de la Constitución, España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

El principio del Estado Social y Democrático de Derecho puede considerarse como la resultante del proceso evolutivo recorrido por el Estado Constitucional desde su nacimiento hasta nuestros días. En este proceso, cada una de las transformaciones experimentadas por el Estado de Derecho ha supuesto, un claro progreso respecto de la estructura anterior. Se ha llegado así mediante una evolución progresiva, hasta el momento actual, en que el principio fundamental del “Estado Social y Democrático de Derecho” se presenta como una realidad propia del mundo occidental.

Cada una de las tres notas caracterizadora del Estado se ha traducido en una serie de rasgos peculiares. Así sin ánimo de ser exhaustivo, el principio de legalidad y la división de poderes (Estado de Derecho), el sufragio universal (Estado Democrático) y el reconocimiento de un conjunto de Derechos Sociales y la subsiguiente intervención estatal en la vida socio-económica (Estado Social).

El Estado Español es cada una de estas tres calificaciones pero no es ninguna de ellas si no se la considera en unión con las demás. Se impone, pues, una interpretación total o armónica de la fórmula “Estado Social y Democrático”.

## 1.1. Estado de Derecho

Surge como un conjunto de técnicas y principios tendentes a limitar el poder de los gobernantes. Las características definitorias del mismo serán:

- **el imperio de la ley** (concebida como expresión de la voluntad popular),
- **la división de poderes,**
- **el reconocimiento de derechos y libertades y**
- **el sometimiento de la Administración a la legalidad.**

### 1.1.1. El imperio de la Ley

Dicho principio encuentra su concreción en el Preámbulo de la Constitución cuando se afirma “consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular”. Esta expresión debe matizarse ya que:

- **En primer lugar**, aunque el Parlamento siga siendo el titular legitimado para la aprobación de las leyes, es el Gobierno quien efectivamente desempeña estas tareas mediante los mecanismos de legislación de urgencia (los decretos-leyes), la legislación delegada y su casi absoluto monopolio en la iniciativa legislativa. Sin embargo no se admite la reserva reglamentaria (prohibición constitucional de que la ley regule determinados ámbitos normativos reservados en exclusiva al Ejecutivo) y que alguna de éstas técnicas como la legislación delegada aparecen configuradas de un modo restrictivo.
- **En segundo lugar**, se han multiplicado los centros de producción legislativa, se configura un Estado descentralizado que implica la existencia de numerosos centros de decisión alejados del antiguo concepto de Estado Central.
- **En tercer lugar**, aunque la Ley siga siendo considerada expresión de la voluntad popular, no tiene el carácter absoluto y propio del Estado liberal, ya que está sujeta a determinados controles siendo el más importante de ellos el control de constitucionalidad de las Leyes aplicado por el Tribunal Constitucional.
- **Finalmente** indicar que la identificación primaria del Estado de Derecho se contiene en el artículo 9, apartado 1, de la Constitución al indicar que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto de ordenamiento jurídico” y en su apartado 3 al indicar que “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

### 1.1.2. La división de poderes

En tres poderes clásicos:

El Poder Legislativo, encarnado en las Cortes Generales, Congreso y Senado, reguladas en el Título III de la Constitución.

El Poder Ejecutivo, al que la Constitución dedica el Título IV.

El Poder Judicial, regulado en el Título VI.

### **1.1.3. El sometimiento de la Administración a la legalidad**

Este sometimiento se encuentra resaltado en los artículos 103 y 106.1

### **1.1.4. El reconocimiento de los derechos y libertades**

Nuestra Constitución incorpora todos los derechos normalmente reconocidos en las constituciones democráticas occidentales.

Según **SANCHEZ AGESTA** el Estado de Derecho tiene definido su contenido en el artículo 10 a pesar de que no esté situado en el Título Preliminar y hasta por los términos de su formulación tiene el valor de principio fundamental que informa de todo el texto constitucional: “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social”.

## **1.2. Estado democrático**

El Estado español queda definido en el artículo 1 como “un Estado Democrático en que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. Debemos, pues, ver el análisis desde una doble perspectiva, por un lado el concepto de soberanía popular y por otro lado las manifestaciones articuladas de la realidad Estado Democrático en el pluralismo político y social.

### **1.2.1. La soberanía popular**

GINER DE LOS RÍOS definió la soberanía como “poder supremo del Estado para hacer que el Derecho reine en la Sociedad”.

La soberanía popular de nuestra Constitución es condición exclusiva y excluyente del nuevo Estado, no es un mero tributo. Sin soberanía no hay Estado Constitucional.

Se asignan a la soberanía constitucional las siguientes notas definitorias:

- Es una, en un territorio y con una población no pueden coexistir dos Estados soberanos.
- Indivisible, no es un concepto susceptible de fraccionamiento.
- Intransmisible, no cabe aceptar su transmisibilidad por que sería tanto como aceptar la enajenación de la propia persona.
- Imprescriptible, no se adquiere o pierde por el transcurso del tiempo.
- Inviolable, no puede admitirse ninguna violación o infracción de la soberanía sin que ello ponga en peligro la personalidad del Estado.

Atendiendo al artículo 1.2 de la Constitución y a las anteriores notas definitorias, la soberanía es una sola y sólo predicable del Estado, la única nación existente. Con ello las Comunidades Autónomas se hallan privadas de cualquier tipo de soberanía.

### **1.2.2. El pluralismo político y la participación social**

Sus principales manifestaciones aparecen en el artículo 6 y 7.

En nuestra Constitución existen modelos de participación pública entre los que cabe destacar:

- El Derecho de Petición, entendido como la autorización normativa para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales, quedando expresado en el artículo 77.
- La iniciativa popular, recogida en el artículo 87.3.
- El referéndum, dentro del cual podemos distinguir diferentes tipos:
  - Referéndum Constituyente, de los artículos 167 y 168, para la modificación de la Constitución.
  - Referéndum Consultivo, del artículo 92, y que debe referirse a decisiones políticas de especial trascendencia.
  - Referéndum de Alcance Regional, de los artículos:
    - Artículo 151.1: Dirigido a fortalecer la iniciativa del desarrollo autonómico respecto del procedimiento ordinario
    - Artículo 151.2: Referéndum autonómico con variantes respecto del anterior.
    - Artículo 152.2: Referéndum para la modificación de los Estatutos aprobados por el procedimiento extraordinario.
    - Disposición Transitoria 4ª: Modalidad de Referéndum regional para el caso especial de Navarra, en relación con el Consejo General Vasco.
- La acción popular y el jurado, del artículo 125.
- En el ámbito administrativo, artículo 105.

### 1.3. Estado como social

El realce estructural del principio viene otorgado por el texto constitucional en el artículo 9 al disponer que:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulte su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

La doctrina considera que este precepto consagra el denominado principio de igualdad material y que en el se contienen las bases del posterior desarrollo del Estado Social en la Constitución y que se reflejan en:

- El principio de igualdad formal, recogido en el artículo 14
- Los Derechos Económicos y Sociales, como:
  - Derecho de asociación, del artículo 22
  - Derecho a la educación, del artículo 27
  - Derecho a la huelga, a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo, de los artículos 28 y 37.
  - El reconocimiento de los Colegios y Organizaciones Profesionales, del artículo 36 y 52.
  - El Derecho a la Seguridad Social, del artículo 41
  - El Derecho a la Protección de la Salud, del artículo 43
  - El Derecho de Acceso a la Cultura, del artículo 44
  - El Derecho a Disfrutar del Medio Ambiente y Calidad de Vida, del artículo 45.
  - El Derecho a la Vivienda y a la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere el suelo, recogido en el artículo 47
  - El Derecho a una política de Atención a los Disminuidos Físicos y Psíquicos y a la Tercera Edad, según el artículo 49 y 50.
  - La Defensa de los Consumidores y Usuarios, fomentando sus organizaciones, según el artículo 51

El resultado ha sido un Estado que se ha redoblado tanto en tamaño como en funciones llegando a gestionar el 50% del PIB u que está asociado a realizar las funciones esenciales:

- Función asistencial, prestando gran número de servicios.
- Función de planificador del proceso económico y empresarial.
- Función de redistribución social mediante impuestos, cotizaciones, etc.,...

A través de estas funciones el Estado es capaz de efectuar una remodelación de la Sociedad estando legitimado para las máximas intromisiones en la misma.

Ahora bien, la Sociedad intentará condicionar al Estado mediante la participación de sus representantes democráticamente elegidos a nivel parlamentario y mediante presión sobre los centros de poder por los grupos de interés que los representan.

Si un Estado está legitimado para las máximas intromisiones en la Sociedad, es necesario que esté sometido al conjunto de la legalidad existente en garantía de la seguridad jurídica del ciudadano.

La crisis del Estado Liberal y Democrático de Derecho durante el período de entreguerras dio origen a una doble evolución:

- 1) Aparición de Estados de nuevo cuño: Estados fascistas y comunistas
- 2) La aparición del Estado Social y Democrático de Derecho como evolución del anterior Estado Liberal y Democrático de Derecho.

Es HERMAN HELLER en 1929 quien primero acuña el término “Estado Social de Derecho” aunque su constitucionalización generalizada no se producirá hasta después de la Segunda Guerra Mundial, incluyéndose por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 20 y 28).

Herman Heller, fue consciente de la irracionalidad a la que había conducido el Estado Liberal de Derecho, convirtiéndose en encubridor formal de un nuevo feudalismo económico, aquel que ponía frente a frente en el mercado al trabajador y al capitalista-empresario, señala que la solución no es renunciar al Estado Liberal de Derecho sino dotarlo de contenido económico y social realizando dentro de su nuevo marco un nuevo orden social y de distribución de bienes.

Pero estas medidas no entrañan un establecimiento de un auténtico Estado Social, ya que estas acciones no constituían una política social sino que eran acciones dirigidas no a modificar una estructura social injusta sino a poner un parche, a remediar peores consecuencias (pobreza, hambre, etc...); estas acciones tenían un marcado carácter reactivo y no proactivo como es normal en la política social.

Por otra parte, durante el siglo XIX se sigue manteniendo uno de los principios del liberalismo económico: la no intervención del Estado en la economía. Por eso la aportación keynesiana de 1936 con su “Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero” es tan importante ya que rompe el techo de la intervención estatal en la economía, sin la cual la política social hubiera sido meramente testimonial.

Keynes y Beveridge en su “Informe sobre la Seguridad Social” en 1942 proponen la intervención del Estado en la economía pero no para suplantar la iniciativa privada ni las reglas

de mercado sino para crear unas condiciones objetivas de intercambio y paz social necesarias para la recuperación de la actividad económica tras la Guerra Mundial y la crisis de 29.

En 1945, tras el triunfo del Partido Laborista en Gran Bretaña, se ponen en marcha estas ideas, considerándose en ese momento la primera realización de envergadura del Estado del Bienestar (*Welfare State*). A partir de ahí un amplio espectro de Gobiernos pusieron en marcha las medidas preconizadas por el *Welfare State*, de un elevado nivel de impuestos y una actividad de redistribución de la renta a través del gasto público.

Para Julio Segura el Estado del Bienestar es el sistema social desarrollado en las democracias occidentales tras la Segunda Guerra Mundial y cuyo fundamento "jurídico-político" no es otro que el Estado Social y Democrático de Derecho; un Estado cuyo objetivo esencial es lograr la igualdad real de los ciudadanos, supuestamente ya lograda la igualdad formal de los mismos.

## 2. MODELOS, POLÍTICAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Para R. Mishra el Estado del Bienestar es:

- 1) Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o por lo menos el nivel máximo de ocupación.
- 2) La provisión pública de un conjunto de servicios sociales universales (educación, pensiones, desempleo, sanidad y vivienda)
- 3) Compromiso público en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida para toda la población no entendida como caridad sino como derecho social.

Una vez definido veremos cuál ha sido su evolución:

### 2.1. Evolución reciente

#### 2.1.1. 1945-1973

Según Ian Gough se produce en este período "La Edad de Oro del *Welfare State*". El *Welfare State* contribuye a la realización de una de las épocas de mayor crecimiento económico de la historia de occidente.



Al mismo tiempo, la existencia de un excedente económico suficiente hacia menos problemático su redistribución.

Así mismo, en este período de evolución del Estado del Bienestar es el reflejo de un consenso que llevará a un gran número de países independientemente del color de sus Gobiernos a la implantación de sistemas de bienestar social.

### **2.1.2. 1973-1980**

La crisis del 73 supuso por una parte una crisis material del Estado del Bienestar, ya que el estancamiento, la inflación, el desempleo... hacían aumentar las situaciones de necesidad a las que tenía que hacer frente el Estado y por otro lado la desaceleración del crecimiento mermaba la capacidad recaudatoria de la Hacienda Pública.

La crisis de los 70 supuso también la ruptura del consenso acerca de la idoneidad de las recetas keynesianas para conseguir crecimiento y estabilidad.

A partir de aquí arrecian las críticas al Estado del Bienestar provenientes tanto de la izquierda como de la derecha:

1. Desde la izquierda, esencialmente marxista:

El Estado del Bienestar es una simple transformación del capitalismo bajo la forma de capitalismo monopolista del Estado.

Para Ian Gough, "El Estado del Bienestar era una contradicción más del sistema capitalista" O'Connor acuña el concepto de "crisis fiscal del Estado", un Estado que gasta sistemáticamente más de lo que ingresa.

2. Desde la derecha:

La crisis de los 70 constituyó el caldo de cultivo idóneo de las críticas conservadoras del Estado del Bienestar y de sus promesas de controlar la inflación, recuperar el crecimiento y restablecer el equilibrio presupuestario.

### **2.1.3. Década de los 80**

Según R. Mishra podemos hablar de una triple evolución:

- Por un lado la política de *Rolling Back The Frontiers of The State*, aplicada por países como Gran Bretaña y EEUU

Según R. Mishra, los dos sacrificados en aras del altar del capitalismo fueron el pleno empleo y la garantía de un nivel mínimo de vida para todos los ciudadanos. Los

recortes esenciales en los sistemas de bienestar social afectaron esencialmente a los programas de asistencia a los más necesitados. La prestación pública de servicios sociales universales se vio menos afectada por el coste político que hubiera tenido una medida semejante. Se optó por la provisión privada de servicios públicos, la racionalización de prestaciones o la imposición del carácter selectivo de alguna de ellas. El desempleo y los recortes en programas sociales hicieron incrementar notablemente la población por debajo de la línea de la pobreza dado origen a la dualización de la sociedad en Gran Bretaña y EEUU

- Solución intermedia adoptada por países como Suecia y Austria, que Mishra denomina "Corporalismo Socialdemócrata"

Países como Suecia, Noruega o Austria optaron por una solución intermedia entre el desmantelamiento del sistema del bienestar y su mantenimiento. Se introdujeron dos ideas: una primera de que los aspectos redistributivos no podían estar disociados de los productivos y el necesario compromiso y participación de los principales protagonistas de la sociedad sobre todo sindicatos y empresarios.

Estos países apostaron por el mantenimiento básico de los objetivos del bienestar social, introduciendo correcciones, y haciendo posible un equilibrio entre crecimiento económico y equidad. Por contra, Gran Bretaña y EEUU, alcanzaron altas cotas de crecimiento económico y eficiencia frente al deterioro progresivo de la igualdad.

- Incorporación al desarrollo de sistema de bienestar social por parte de países como España, Grecia y Portugal.

Ponen a unto un sistema de bienestar social tan solo incipientemente desarrollados en épocas anteriores. Para estos países la crisis de finales de los 80 fue realmente su primera gran crisis de los sistemas de bienestar social.

## 2.1.4. Situación actual

A finales de los 80 las economías occidentales experimentaron una fuerte recesión económica que al igual que en la crisis del 73 tendrá un doble componente:

- Una crisis material del Estado del Bienestar, ya que en situaciones de crisis económica se expanden las situaciones de necesidad y se contrae enormemente la capacidad recaudatoria del Estado.
- Se produce una crítica encubierta al modelo, que se dirige contra la extensión, volumen y composición del sector público, tanto empresarial como presupuestario, en cuanto perturba y desalienta el proceso productivo de la economía privada, sobre todo cuando la carga fiscal necesaria para afrontar el creciente gasto público supera determinados límites.

## 2.2. Consideraciones sobre la crisis del Estado del Bienestar

La crisis de los 90 ha venido acompañada de factores agravantes:

- La evolución demográfica de los últimos tiempos, con un envejecimiento progresivo de la población y bajas tasas de natalidad.
- El incremento sin precedentes del desempleo en los últimos años. Cada vez son menos los activos que han de sostener a un mayor número de desempleados y jubilados.
- El problema de las fuertes migraciones, no solo Sur-Norte sino también y tras la caída del comunismo Este-Oeste incrementándose las situaciones de necesidad, desempleo, etc...
- La acuciante competitividad a nivel internacional, en el marco de una economía globalizada que aboga por la reducción de costes, entre ellos laborales o sociales.

El Estado no puede convertirse en una carga o rémora al crecimiento sino que deben ponerse las condiciones necesarias para mejorar la productividad y la competitividad.

Lo que se critica son los efectos de la intervención del sector público, las críticas al estado keynesiano se dirigen en tres sentidos:

- se niega la utilidad del sector público en la consecución de niveles satisfactorios de empleo.
- Se critica la "eficiencia productiva" del sector público en la provisión de servicios sociales.
- El gasto público ha interferido en el proceso de acumulación privado y ha distorsionado el funcionamiento del mercado.

La respuesta ha variado de unos países a otros pero podemos hablar de unas líneas de carácter "neoliberal" seguidas por los mismos:

1. Privatizaciones, es decir venta de empresas públicas al sector privado o privatización parcial, mediante la salida a Bolsa de paquetes de acciones de compañías públicas.
2. Desregulación de mercados, o sectores. Desregulación de sectores como el mercado laboral, telecomunicaciones, transportes, servicios, etc...
3. Gestión privada de servicios públicos
4. Racionalización de las prestaciones sociales e introducción de criterios selectivos en la determinación de los beneficiarios.
5. Lucha contra el déficit y el alto nivel de endeudamiento de los Estados

Julio Segura aboga por un replanteamiento de un modelo, ya que este fue creado tras la Segunda Guerra Mundial y las condiciones actuales son muy distintas.

La OCDE establecía que el Estado del Bienestar tiene por función primordial “asegurar a los ciudadanos un mínimo de protección sobre los riesgos sociales”. Ahora bien, según Julio Segura, de que riesgos estamos hablando?, a que nivel deben cubrirse estas necesidades? A cuantos ciudadanos ha de darse cobertura? Cual va a ser el sistema de financiación?

\*\*\*

