

EL ESTADO SOCIAL Y SUS CARGAS. EXPECTATIVA ESPAÑOLA

Ignacio María de Lojendio

En el libro iv de la *República*, Platón decía que la armonía social requiere que todos puedan alegrarse y apenarse por igual de los mismos beneficios y las mismas pérdidas y que las palabras “tuyo” y “mío” deben ser pronunciadas por todos simultáneamente. Más tarde —y esto lo recordábamos en reciente ocasión— las utopías helenísticas, como la ficción de Evemero y su isla de Pancaya, o las islas del sol de Yámbulo, reiteraron la ilusión del hombre por encontrar una tierra luminosa y feliz en la que el gobierno era ignorado y no existían ni lo mío ni lo tuyo.

Éste es el meollo de lo que llamamos el Estado social: el problema de la igualdad, de la justa distribución de los bienes humanos. En su *República*, vendría siglos después Bodino a decirnos que si se suprimen las palabras tuyo y mío se destruye el fundamento de todos los Estados. Como, con intención bien distinta, nos advertiría Rousseau en el *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, el primer hombre que después de cercar un terreno dijo “esto es mío”, y encontró gente tan infeliz que le hizo caso, fue el verdadero creador de la sociedad civil.

Voy a hablar a ustedes de necesidades y de bienes. Se trata de tener o no tener bienes precisos para vivir vida digna de hombre. Se trata de superar la dura realidad, que el mismo Rousseau denunciaba, que enfrenta a los que “rebotan de superfluidades” los que “carecen de lo necesario”.

La demanda de igualdad es tan antigua como la desigualdad social, pero brota más imperativa y dramática cuando la abundancia de esos bienes, en unos, hace en otros más hiriente su carencia o escasez. Por eso el mundo occidental, cuando a partir de mediados del siglo xix, con la primera gran pujanza de la Revolución Industrial ve crecer el descontento, perfila el que será el Estado social de

hoy, en contraste con un Estado de derecho dogmáticamente anclado en los valores de libertad, igualdad y seguridad de la burguesía, en la ilusión de un orden infalible y espontáneo de la vida política y económica sobre la base de una libertad amparada por la separación de poderes y por el equilibrio supuestamente automático del mercado. Forsthoff tenía razón, en su obra de vanguardia —*Die verwaltung als Leistungsträger*— escrita hace cuarenta años, al referirse al anquilosamiento de la concepción del Estado de derecho y decir que su filosofía quedó unida a una imagen de la sociedad que a mediados del siglo XIX había perdido ya su vigor.

Decíamos que se trata de bienes, de tener o no tener bienes, pero bienes que son escasos, que no están al alcance del individuo, insuficiente y menesteroso. Y de bienes que hay que crear o producir. El Estado social, símbolo optimista de la reconciliación histórica del Estado y la sociedad, se convierte en provisor de esos bienes, aportador y distribuidor de una riqueza que, a medida de que las necesidades desatadas por el progreso aumentan, se hace más escasa, hasta llegar al momento como el que hoy alarma a muchos países, en que, agobiado por la sobrecarga de sus prestaciones sociales y de su aparato administrativo, el que acaba siendo menesteroso e insuficiente es el mismo Estado.

El Estado social y sus cargas. Dentro de este marco general ¿cuál es la expectativa española? Para mí es un honor desarrollar esta exposición ante ustedes, profesores de la Universidad Nacional Autónoma de México, y aquí, en esta *Alma Mater*, donde todavía no hace cuatro años el mismo tema del Estado social fue tratado magistralmente por el profesor Manuel García-Pelayo, en la compleja gama de sus conexiones jurídicas, políticas y económicas. Nuestro ilustre compañero decía entonces, evocando a Lorenz von Stein, que “la corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es sólo una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues hay que optar necesariamente entre la revolución o la reforma sociales”. Para contemplar desde nuestra perspectiva este gran suceso, esta gran ocasión del mundo moderno, voy a situarme, precisamente, en la historia, en el proceso que nos conduce a la realidad de hoy.

I

Esta estructura política histórica que llamamos Estado moderno, y que fue entusiastamente calificada por Karl Muhs (*Geschichte des abendländischen Geistes*) como “una de las creaciones más sobresalientes del espíritu humano”, se gesta en la Baja Edad Media y nace en el tránsito a Moderna como Estado nacional y soberano, afirmación de personalidad y de poder.

El hecho histórico del Estado moderno, del *artificial man* de que habló Hobbes y que consideraba producto de la capacidad que “el arte del hombre” tiene de “imitar la naturaleza”, no fue cosa casual, sino consecuencia de factores desencadenantes de un cambio profundo: entre otros, la maduración de las nacionalidades de occidente, la fijación de fronteras, la evolución económica y social, la necesidad de un orden, de una organización unitaria del poder. Nace como Estado soberano, asume y concentra las funciones que en la poliarquía medieval competían a distintas instancias de poder; organiza la defensa del Estado y crea para ello un ejército permanente; organiza la hacienda pública a pesar de que en la lucha por el dominio territorial, al servicio de la “razón del Estado”, los monarcas dedicasen los recursos del país más al capricho de sus empresas que al bien de la comunidad; reclama la función de la justicia y se hace cargo de la enseñanza y la beneficencia con lo que en parte anticipa lo que andando el tiempo serían prestaciones sociales de primer orden. Para atender a toda esta actividad el Estado necesita y organiza una administración continua que, con el tiempo, habría de consagrar su personalidad y autonomía ante los sucesivos titulares del poder.

En la disposición y el control de sus objetivos y recursos permanentes, la organización del poder político y de su aparato operativo configura poco a poco el Estado moderno. Nace ya como Estado interventor, Estado administrativo y Estado fiscal, sin perjuicio de que la evolución histórica que llega hasta la sociedad actual haya acrecentado hasta el máximo estos caracteres.

El poder, independiente, *ab-solutus*, con que el Estado moderno se estrena, poder que atribuido teóricamente al propio Estado se hace realidad y símbolo en el cetro de los reyes, padece el desgaste de todo lo que se usa sin medida, hasta el punto de provocar la irritación social capitaneada por la nueva clase, la burguesía, que,

una vez conquistados los privilegios del dinero y de la cultura, aspiraba lógicamente a la conquista del poder. Sin duda por eso mismo, pretende disfrutar a título de privilegio los bienes y valores de libertad, igualdad y seguridad tal y como constituyen su objetivo social y su filosofía, la nueva *ratio* que relegaría al Estado, despojado de momento de la obligación y el deber de interventor, a la condición de *Nachtwächter* —por emplear la expresión repetida por Lassalle—, de sereno, vigilante nocturno, testigo del perfecto funcionamiento de los mecanismos de aquel orden espontáneo supestatamente infalible.

En la misma revolución latía, sin embargo, una aspiración de justicia social que venía precedida por la literatura utópica del siglo y alentada por una amplia demanda popular. Se dijo acertadamente —Forsthoff, *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*— que el intento por proporcionar una garantía constitucional, no sólo a la libertad e igualdad, sino también a la fraternidad, se remonta a los comienzos del Estado de derecho. Esta demanda y la de una igualdad distinta de la puramente jurídica tuvo su expresión más radical en la etapa de la Convención, como es bien sabido. Había que redactar una constitución nueva y no faltaban proyectos, entre ellos el de Condorcet, prolijo y barroco, de 402 artículos, cuando Robespierre, el 21 de abril de 1793, presenta en el Club de los Jacobinos su borrador de nueva *Declaración de Derechos*: “La sociedad —decía el punto 11— está obligada a subvenir a la asistencia de todos, procurando trabajo, o medios de subsistencia cuando no puedan trabajar.” La tensión entre jacobinos y *montagnards*, cuya posición extrema era la de los *enragés*, forzó una transacción a la que se debe el artículo 21 de la *Declaración de Derechos de la Constitución del Año I*: “Los socorros públicos —decía— son una deuda sagrada.” Habría que llegar en Francia a la Constitución de 1848 para ver de nuevo proclamados —Preámbulo VIII—, como deber del Estado, la protección del ciudadano y de la familia y por medio de una *assistance fraternelle* asegurar la existencia a los ciudadanos necesitados procurándoles trabajo en la medida de sus recursos o auxilio a quienes no puedan trabajar. Verdad es que para entonces se había iniciado el cambio que en un siglo pondría en órbita el Estado social. El Estado liberal de derecho, como dije al comenzar esta charla, perdía su vigencia cuando históricamente estaba en plena juventud. La disociación Estado-sociedad, propia del Estado burgués, del *politischer Staat* que Marx, pocos años antes denunció en su crítica a la teoría política

hegeliana, era patente. Los años treinta y cuarenta del XIX fueron precisamente el punto de inflexión del pasado que precede a las grandes transformaciones sociales de nuestro tiempo. Se ha podido decir que con la muerte de Hegel (1831) y de Goethe (1832) se cierra en Alemania la gran época clásica, precisamente en la Alemania en que el Estado social iba a alcanzar su consagración constitucional. Se incoaba el proceso histórico —aún no cerrado— a la igualdad formal, a la que Habermas ha llamado *eine minoritäten Demokratie*, una democracia de minorías.

En aquellos años treinta y cuarenta, el problema social salta con ímpetu a la arena política y despierta curiosidad e inquietud. Son los años del movimiento cartista en Inglaterra. En 1840 se publica, en París, los *Études sur les Réformateurs ou socialistes modernes*, de Luis Reybaud, que obtiene el galardón de la Academia Francesa y que en muy poco tiempo alcanza cuatro ediciones. “Desde hace diez años —escribe Jay, secretario perpetuo de la Academia, en su informe previo a la concesión de dicho premio— la situación peligrosa de nuestro orden social se revela por la agitación inquieta de los espíritus, por el choque de los sistemas y el desorden de los pensamientos.” En 1842 Von Stein, profesor de Kiel y, según la ficha socialista, agente secreto del gobierno prusiano, publica *Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreich* y el 4 de noviembre de 1843 aparecía en *The New Moral World* el trabajo de Engels sobre “Los progresos de la reforma social en el continente”. Era el eco del socialismo utópico que había de merecer el anatema de Marx.

Pasadas las convulsiones sociales del 48, la Revolución Industrial se dispara, en la segunda parte del siglo, hasta alcanzar cotas de sorprendente prosperidad económica. Es deudora de la gran revolución científica y tecnológica, y arrastra consigo el cambio hacia una nueva sociedad. Crece rápidamente la población en los países industriales europeos, se concentra y masifica en la gran ciudad especialmente a partir de 1870. La abundancia mitiga en parte la tensión social y a favor de la misma los gobiernos intervienen en la vida del comercio y del trabajo, aunque fuera, según Kammler (*Das sozialstaatliche Modell öffentlicher Herrschaft*) para debilitar “los explosivos contrastes sociales en beneficio de la clase dominante”.

Se ha reprochado, en efecto, al capitalismo triunfante de fin de siglo el servirse de las prestaciones sociales como parapeto o instrumento disuasorio de la violencia social y de hacer uso, para contenerla, tanto de la represión como de la concesión en un tira y afloja

en el que simultáneamente al endurecimiento del orden público se desarrolla la legislación en forma de auxilios, seguros y pensiones (Paul Sweezy, *Teoría del desarrollo capitalista*).

Sin merma de lo que en esta crítica haya de verdad, no es menos cierto que para comienzos del siglo xx se dispone en Europa de una base que servirá de sustentación sólida para el desarrollo de la nueva política del Estado social. Bien comentado ha sido el régimen de seguridad social que en los años ochenta implantara en Alemania Bismarck, convencido de que el remedio de la agitación social no está en reprimir por la fuerza “los excesos socialistas, sino en un positivo aumento del bienestar de las clases trabajadoras”; entre 1885 y 1900 quince millones de alemanes recibieron asistencia de la seguridad social (Carlton Hayes, *A Generation of Materialism, 1871-1900*).

No menos importante y significativa había sido la evolución de la política social inglesa, que a fines del xix inicia la etapa de lo que Eric J. Evans ha calificado de “*the birth-pangs of Welfarism*” y que sitúa en el periodo que va de 1885 a 1914 (Eric J. Evans, *Social Policy 1830-1914. Individualism, collectivism and the Origins of the Welfare State*, Londres, 1978). Es la etapa de la “*Edwardian England*” que el doctor Read ha analizado con agudeza, continuadora de la larga era victoriana que, a su vez, fue objeto del luminoso trabajo de David Roberts —*Victorian Origins of the Welfare State*, Londres, 1960— del que en otra ocasión hicimos referencia.

No todo era táctica conservadora de los gobiernos, como muchos han juzgado. En demanda de una nueva estructura comunitaria se movilizó un gran caudal de pensamiento que partiendo de diferentes procedencias trataba de convencer a la conciencia pública de la necesidad inaplazable de justicia social. John Stuart Mill, a su muerte en 1873, dejó escrito “un testamento de filosofía neoliberal” (G. M. Trevelyan, *English & Social History*, Londres, 1946), en el que urge una más justa redistribución de la riqueza por medio del impuesto y una legislación social que, aplicada por una burocracia competente, garantice sustancialmente la mejora de las condiciones de vida de los sectores más débiles de la sociedad. En lo que llamó “el tercer periodo de mi progresión mental” —como reza en su *Autobiography* (edición de Harold Laski, Londres, 1924)— soñaba con un futuro no lejano en el que “la división del producto del trabajo en vez de depender del accidente del nacimiento sea resultado de la aplicación de un reconocido principio de justicia”.

Pero más que las teorías, más que la voz de quienes como Thomas Carlyle, en su *Past and Present* (1843), denunciaban el “*Mammom-Gospel* de la oferta y la demanda, de la concurrencia y del *laissez-faire*, “el evangelio de la desesperación”, serían a fin de siglo los nuevos partidos y movimientos sociales y, ante todo, la misma realidad de cambio profundo los factores que iban a acelerar el proceso.

El siglo xx con la colaboración paradójica de sus graves perturbaciones —guerras mundiales, depresiones económicas, dictaduras totalitarias y revoluciones socialistas—, con el impulso del crecimiento económico y de la nueva revolución tecnológica de las últimas décadas, y pese a la inflación de necesidades desencadenada por el progreso, ha introducido en el orden constitucional y en la realidad viva de la cultura de Occidente el llamado Estado social de derecho.

II

La Ley de Bonn, que por primera vez eleva el concepto de Estado social al rango de principio superior de la constitución, es punto terminal de una línea que parte del proceso que, muy elementalmente, acabo de comentar y que ya en el siglo xx se reafirma sucesivamente en el desarrollo constitucional de los derechos sociales y la intervención estatal en la vida económica recogidos en las constituciones de la primera posguerra —Weimar, Yugoslavia, Polonia, etcétera— en la Constitución de la II República española y en las de los *Länder* alemanes de la segunda posguerra que inmediatamente preceden a la Ley fundamental de la República Federal de Alemania e incluso anticipan en algunos textos con rasgos muy avanzados —Baviera, Hesse-Nassau, Wurtemberg-Hohenzollern, etcétera— los principios básicos de lo que los artículos 20.1 y 28.1 de la misma definen como “Estado federal social” y “Estado social de derecho”, respectivamente.

Fue la Ley de Bonn calificada de “ley de los juristas” y de *juristischer Kunstbau*, y criticada por este su carácter y significación. Esta obra de “ingeniería jurídica” chocó en principio con la corriente tradicional alemana que, una vez liquidado el periodo nazi, pensó que había que volver a las fuentes clásicas del Estado de derecho. Algunos se rasgaron las vestiduras ante la crisis de la ley que imputaban a la nueva realidad, *le declin de la loi* de Ripert, en contraste con la rica tradición de Laband, Jellineck, Meyer, Bornhack

y Anschütz. En los años cincuenta y sesenta proliferan interpretaciones divididas. Los que rechazaban la ortodoxia jurídica del Estado social lo juzgan como “pura declamación” que a nada compromete, un concepto sin contenido —un *substanzlöser Blänkettbegriff*— o, a lo sumo, un concepto programático sin actualización práctica.

Frente a estas y parecidas opiniones, y las que reducen el Estado social a los límites de un simple concepto político, un nuevo *Kampfbegriff* destinado tanto a promover el bienestar de la sociedad cuanto a invalidar o desarmar ideológicamente la acción revolucionaria, está la aportación de juristas y constitucionalistas prestigiosos de esta época que atribuyen al Estado social una racionalidad propia, de especial vigencia jurídica en el marco de la sociedad actual. La cláusula de la *Sozialstaatslichkeit* —dice Ipsen (*Über das Grundgesetz*)— determina el fin del Estado, es un principio jurídico condicionante de la actividad y el fin estatales; constituye —en opinión de Bachof (*Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*)— un imperativo constitucional que obliga al Estado a asegurar al hombre una existencia digna; es el verdadero principio conductor, el *Leitsatz*, del orden constitucional, nos dirá Scheuner (*Grund fragen der modernen Staates*).

En la compleja y, a veces, hasta bizantina polémica que trata de oponer la concepción del Estado de derecho a la de Estado social de derecho, en la que Forsthoff defendió la tesis de que en el plano constitucional uno y otro no pueden mezclarse o confundirse; se han esgrimido toda clase de argumentos que entienden que una y otra se apoyan en una distinta racionalidad. Estiman que a diferencia de los derechos individuales, que en la filosofía del Estado de derecho son básicamente exigencias y garantías de la libertad, los sociales son derechos de participación que responden al valor primordial de la existencia misma y procuran su seguridad y amparo; que frente a los derechos individuales, que excluyen la injerencia del Estado, los sociales la reclaman y, en vez de facultad de la persona, son obligación de la comunidad; que mientras los primeros tienen base o carácter subjetivo, los segundos son derechos objetivos que hacen posible una libertad real, una igualdad material y una democracia social. No es momento para ahondar en esta disputa, que más que un enfrentamiento de teorías patentiza un conflicto de realidades y momentos históricos. Huber (*Wirtschafts verwaltungsrecht*) sugiere una fórmula de conciliación entre estas inter-

pretaciones encontradas, cuando afirma que el Estado de derecho hoy sólo es posible y razonable en tanto en cuanto sea al mismo tiempo Estado social. Y el mismo Forsthoff (*Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*) llega a la conclusión de que la tensión entre ambas concepciones es fructífera y que es misión de la práctica jurídica que una y otra sean derecho.

La expresión “Estado social de derecho” es literalmente vaga, ya que el calificativo “social” —como ocurre con la fórmula “economía social de mercado”— carece de contenido específico, de propiedad o sustantividad propias que hoy, como rasgo determinante y diferencial, le distinga en esencia de otro tipo o concepción jurídica de Estado. En otras palabras, el Estado social de derecho, a pesar de la argumentación de los juristas en su litigio doctrinal, sigue siendo en principio Estado de derecho, como la economía social de mercado sigue siendo economía de mercado. Tanto uno como otra van unidos a la evolución del neocapitalismo de este siglo, del *spätkapitalismus* en el esquema y la terminología sombartianas y si algo presta peculiaridad al Estado social —locución ya de suyo redundante— es su posible contraste con el Estado liberal, contraposición esta, sin embargo, poco convincente cuando en realidad se trata de formas que coinciden en ser, o aspirar a ser, Estados de derecho y que, si algo, más se complementan que se repelen, a no ser que demos por sentado que libertad e igualdad son radicalmente incompatibles. Tan es así que, saltándose a la torera las sutilezas de la teoría, el reciente proyecto de nueva Constitución de Suiza, al definir la esencia de la propuesta ordenación fundamental del país, se limita a decir en su artículo 1.1: “Suiza es un Estado federativo democrático *liberal* y *social*.” Para diferenciar la economía neocapitalista, o economía social de mercado, cabe utilizar la expresión “economía mixta”. Claro está que hablar de “Estado mixto de derecho” resultaría algo extraño —si bien en otro contexto se ha hablado, como veremos, de “derecho mixto”— y, por otra parte, la palabra “social” suena mejor en estos tiempos y, además, unida a la de “democracia”, sirve de alternativa útil frente a otros tipos de socialismo más peligrosos para la libertad.

En realidad, la consagración en el orden constitucional del concepto Estado social de derecho se debe más que nada a la práctica jurídico-política en el campo de la legislación y, especialmente, en el de la administración pública y la administración de justicia. La relevancia que la administración pública adquiere en la aplicación

concreta de los principios del Estado social ha sido ampliamente destacada y tiene su antecedente en la excepcional visión de futuro de Lorenz von Stein, a mediados del pasado siglo, cuyo mérito y alcance fueron reivindicados por Smend en 1923 en su destacada aportación al homenaje a Kahl, como lo han sido de nuevo por Huber en 1972 a raíz del también homenaje a Forsthoff quien, precisamente, había acertado a poner de relieve la trascendencia que en la obra principal de Von Stein (*Geschichte der Sozialer Bewegung*) tuvo su *Teoría de la administración* y su afirmación de la autonomía de la misma como función pública, en cuyo cometido Von Stein le asignaba la realización de la misión social del Estado (Forsthoff, *Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre*).

En cuanto a la administración de justicia, fue la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal la que en la República Federal Alemana desarrolló la idea y el contenido del Estado social. Destacó la "significación decisiva" que la declaración del Estado social tenía para la interpretación de la Constitución y de las leyes (BVerfGE 1, 105), estableció la conexión entre el Estado social de derecho y el principio de igualdad (BVerfGE 9, 337), determinó la limitación que comporta del principio de libertad contractual (BVerfGE 8, 329), vinculó con precisión al deber público de promoción del bienestar de los ciudadanos la distribución proporcional de las cargas sociales (BVerfGE 5, 198) y dejó bien claro que la asistencia o procura existencial (*Daseinsvorsorge*), que extiende la acción del Estado al campo socioeconómico, es uno de los fundamentos de la Constitución (BVerfGE 9, 133). Y fue también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que puntualizó que cuando la ley fundamental integra entre sus principios básicos el del Estado social de derecho no por ello se decide por un determinado sistema económico, que el sistema de economía social de mercado es posible dentro de la Constitución, pero no es el único posible, y que la ley fundamental no contiene regulación directa alguna sobre el sistema económico y su estructuración (BVerfGE 4, 18). Lo que, por cierto, no obsta para que el sistema de economía social de mercado con un amplio margen de limitaciones de la propiedad privada, de la libertad de iniciativa o la libre concurrencia y su intervención creciente en la planificación y la ordenación económica del país, sea el sistema puesto en práctica por la República Federal de Alemania, como tampoco impide su posible cambio o rectificación.

En un trabajo reciente (*Derecho constitucional económico*) he

comentado algunos aspectos del actual proceso de socialización y la intervención del Estado en la economía, en relación con los presupuestos del Estado social, así como la incidencia de la ordenación económica estatal en la constitución política y en la concepción general del derecho público. No voy a repetir aquel comentario, pero considero preciso reducir, como muestra, a unos puntos elementales la repercusión de la concepción y la práctica del Estado social en nuestras estructuras jurídicas y políticas. Podríamos resumirlos así:

1º El Estado social ha modificado el sentido y el contenido clásico de los derechos individuales y frente al principio de libertad, excluyente de la injerencia estatal, ha implantado la obligación o compromiso del Estado de proveer a las necesidades sociales mediante una acción cada día más extensa e intensa que, como bien dice García Pelayo, no se limita a la menesterosidad económica, es decir a los sectores desvalidos de la sociedad, sino que se extiende a otros aspectos como “la promoción del bienestar general, cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, etcétera” de forma que “la *Sozialpolitik*” se ha transformado en *Gesellochaftspolitik* (*El Estado social y sus implicaciones*). Si me permiten decirlo de otro modo, hemos pasado de la que se llamó “cuestión social”, al problema global de la protección de la sociedad en su conjunto.

2º La construcción del Estado social de derecho afecta a la estructura clásica del Estado liberal. Modifica el carácter dogmático de ésta al dar entrada, junto a los derechos subjetivos del individuo, a la responsabilidad que en la provisión de prestaciones sociales contrae el Estado con carácter de imperativo constitucional. Así mismo, se modifica el principio orgánico de la separación de poderes. Su objetivo, la garantía de la libertad, se ha visto en parte desplazado por la necesidad de armonizar ésta con la igualdad real.

3º El concepto clásico de la ley, extendida como norma abstracta, general e indefinida, ha tenido que ceder a la presión de la realidad social que requiere decisiones sobre casos individuales y medidas concretas (*Einzelfall y Massnahmegesetze*).

4º El Estado social se realiza por medio de la administración. Ésta recoge la sobrecarga de la actividad estatal y se multiplica en sus fines, prestaciones y servicios y en su organización —burocra-cia. La administración tecnificada, profesionalizada y reforzada en sus recursos operativos se convierte en clave de la acción política, desplaza al poder legislativo y provoca la “descalificación” y el vacío de la ley.

5º El Estado social, Estado administrativo, es un Estado distribuidor de bienes y servicios, pero es también Estado programador y productor de unos y otros. De ello resulta que se acentúe su carácter de Estado fiscal, por necesidad de la más justa redistribución de la riqueza y por exigencias de su propia financiación.

6º El Estado social incide en la estructura del derecho. Rompe la de suyo frágil e imprecisa división entre derecho público y privado y lo convierte en un *Gemischte Sozialrecht* (Erwin Stein, *Sozialstaats*), un derecho mixto, o un “derecho común (Giannini, *Diritto amministrativo*). La invasión por el poder público del ámbito privado estatiza la sociedad —como dice Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*) y socializa el Estado. Al confundirse ambos, las fuerzas sociales y en especial las asociaciones o grupos de intereses condicionan la acción del Estado y debilitan su poder.

7º El Estado social de Derecho es un concepto afín y paralelo —aunque no idéntico— del de “economía social de mercado”. Ambos corrigen sus respectivas bases de partida —Estado liberal de derecho y sistema capitalista liberal— y las moderan por medio de la acción limitadora del Estado en el fuero de la libertad y de la propiedad privada. El incremento de las necesidades sociales resultante de la creciente insuficiencia o dependencia individual amplía progresivamente el margen de intervención estatal y, por tanto, el de la socialización. El equilibrio entre libertad e intervención es inestable y cada vez más problemático. Hemos recordado en otra ocasión que el Estado social es un Estado débil. Se ha dicho y comprobado que es el que está más expuesto a ser instrumento de los más fuertes. La paz, la tranquilidad social, le grava con una permanente hipoteca del poder político.

III

No necesito hacer mayor hincapié en la trascendencia histórica que tuvo la Ley Fundamental de Bonn por haber suscitado la elaboración del concepto de derecho social, así como sus implicaciones políticas y constitucionales. Eran momentos de derrumbamiento nacional en los que se precisaba la fuerza de ideas creadoras y de una nueva justicia en la que todos pudieran sentirse protegidos. Veinte años antes, había sugerido aquel concepto Herman Heller, también en ocasión de crisis, de colapso económico y de profunda decepción

política ante instituciones inservibles y la amenaza de una inminente dictadura. Desarrollada por los juristas alemanes de la última posguerra, la idea del Estado social se extiende a la ordenación política de otros países del horizonte europeo y, como dijimos, hoy adquiere en España una relevante actualidad en la hora de su ya avanzado proceso constituyente.

En la concepción anglosajona (a la que incidentalmente hicimos alusión antes), el tratamiento de nuestro tema responde al pragmatismo peculiar, no exento de sincero humanismo, que caracteriza la tradición inglesa, su sentido y práctica del derecho. Más que una filosofía jurídica del Estado social, su visión se concentra en una *social Policy* que, ordenada a realizar la justicia en la comunidad y a remover para ello las desigualdades que la dificultan, trata de poner al día la tradición de su *Welfare State* del pasado siglo y, a tenor de las exigencias de la vida moderna, enriquecerla hasta implantar un *social Welfare*. En el trasfondo de su política social —como ocurre en todas las democracias— sigue vibrando la tensión de posiciones ideológicas opuestas; la de un A. V. Dicey (*Law and public opinion in England*) que desconfiaba del beneficio que para la masa del pueblo se derive de la intervención estatal, más aún “en materias que con frecuencia se confían a la incontrolada gestión de las personas interesadas”, o la de un Strachey (*The Theory and Practice of Socialism*) para quien a pesar de todos los posibles paliativos, “la lucha de clases es la enfermedad esencial e incurable de la sociedad moderna”.

Hay que ahondar en la densa historia del siglo XIX inglés para comprender la significación de este laborioso proceso. Se trata de la historia de la crisis del *Laissez-faire* y de la marcha hacia formas de colectivismo o socialización que lentamente se acentúan y suceden en etapas que Harold Perkin ha descrito con lucidez en su trabajo *The Origins of Modern English Society, 1780-1880* (Londres 1969) y el muy reciente “Individualism versus Collectivism in Nineteenth-Century Britain” (*Journal of British Studies*, vol. XVII, 1977). Es una historia en la que poco a poco se supera la tradicional consigna del *self-help* que tuvo difundida expresión en Samuel Smiles y su obra así titulada (*Self-Help*, Londres, 1859: “where men are subjected to over-guidance and over-government, the inevitable tendency is to render them comparatively helpless”), para dar entrada a una progresiva intervención del Estado. Esta evolución se recoge en la legislación inglesa a lo largo del XIX y a caballo de nuestro

siglo, en materias de sanidad y asistencia social, vivienda, educación régimen y garantías del trabajo, pensiones, seguros sociales y lucha contra el desempleo, reforma tributaria, régimen local, etcétera. En ella destacan figuras como Edwin Chadwick y Nassau Senior, Joseph Chamberlain, John Burns y tantos más y, ya iniciado el siglo xx, los liberales de Lloyd George, entre ellos un joven diputado llamado Winston Churchill que, después de dejar el partido conservador, en su discurso en el St. Andrew's Hall de Glasgow —11 de octubre de 1906— diría que no cabe una visión completa de la sociedad que no comprenda simultáneamente “tanto la organización colectivista, como el estímulo individual” y que “la tendencia general de la civilización camina hacia la multiplicación de las funciones colectivas del Estado” (*Liberalism and the Social Problem*).

Pasado el tiempo, y a raíz de la Segunda Guerra Mundial, esta marcha de la política social británica podría simbolizarse en la figura de William Beveridge y en su célebre Informe sobre la Seguridad Social y el Pleno Empleo, momento culminante del dilatado esfuerzo de un hombre que durante más de medio siglo luchó tenazmente por una genuina justicia protectora del hombre frente a los riesgos de la vida. Era el mismo Beveridge que en 1909 publicaba, a los treinta años, su obra *Unemployment, A Problem of Industry*, en la que afirmaba que el desempleo es el precio de la concurrencia industrial, en gran parte al menos, y aceptaba como justa a este respecto la crítica socialista; el mismo Beveridge al que Winston Churchill, a instancias de los hermanos Webbs, dio entrada en el Board of Trade donde su colaboración se dejaría sentir en el *Labour Exchange Act* de 1909 y en el *National Insurance Act* de 1911. La historia del siglo xx dio razón a su decidida voluntad de “hacer uso de los poderes del Estado y sin límite alguno para abolir los cinco males gigantes: necesidad, enfermedad, ignorancia, miseria y desempleo. Son males comunes. El sentido de la conciencia social es que cada uno se niegue a hacer las paces por separado con el mal de la sociedad” (*The Pillars of Security*).

Sean cuales fueren, la filosofía en que se apoya o el sistema político que proceda a su aplicación o ejecución, el Estado social, o Estado de bienestar social, es un Estado sometido al gravamen de que anteriormente hablábamos, a la obligación de proporcionar a la sociedad el conjunto de bienes y servicios que necesitan sus miembros para poder vivir una vida digna. Vimos que no se limitan a la ayuda del menesteroso o del marginado, sino que se extien-

den a toda la comunidad. De este gravamen, de estas cargas vamos a hablar ahora con especial referencia a España, a la forma en que inciden en su política y su economía y en que condicionan su futuro.

Daniel Bell (*The Cultural Contradictions of Capitalism*) recogía datos de la revista *Science*, febrero de 1974, referentes a California, de los que resultaba que de 19.5 millones de habitantes del Estado una media diaria de 7.200 000 recibían asistencia social a cargo del mismo —en hospitales, escuelas, hogares sociales, etcétera—, cifra esta que equivalía a la total de la *work-force* o fuerza del trabajo de California. El mismo Bell consigna datos de fuente oficial en los que se muestra que los gastos federales de Estados Unidos con destino a “finés de bienestar social”, que en 1950 sumaban 14 000 millones de dólares, habían alcanzado ya en los primeros años setenta la cifra de 180 000 millones, lo que unido a los subvenidos por los Estados y municipios de la Unión permitían evaluar para 1975 un costo total de 250 000 millones. Y la reciente reforma de la Ley de Seguridad Social —*Social Security Financial Amendements*—, aprobada por las Cámaras en noviembre de 1977, que por la divergencia entre sus textos respectivos tuvo que ser sometida a la *Conference mixta* del Congreso, puede suponer un extraordinario aumento de los costos sociales de aquí a 1983, lo cual ha dividido la opinión, ha renovado la reacción hostil de los que critican el *insurance myth* o la *insurance charade* (Thomas Wicker, *New York Times* 27 de noviembre de 1977) y ha favorecido la intensa campaña por la reducción de impuestos —la “revolución fiscal” de que en estos días habla la prensa americana—, triunfante en más de veinte Estados y ahora concretamente en el de California cuyos ciudadanos han decidido reducir en un 47% los impuestos sobre la propiedad en el referéndum celebrado a comienzos de este mes de junio.

Pese a estas reacciones, las cargas sociales irán en aumento inevitablemente en aquellas democracias que aspiren a conciliar la paz y la libertad. En Europa tenemos el ejemplo de la República Federal de Alemania donde la progresión de este proceso se acentúa de día en día. En datos que recibo de su Ministerio de Trabajo y Ordenación Social, por atención de mi colega el profesor Hans-Jürgen Puhle de la Universidad de Münster, la evolución del *Sozialbudget* pasa de un volumen de 15 700 millones de marcos en 1950 a 263 500 en 1975, con una previsión de 362 700 para 1979. Y téngase en cuenta que en estas cifras —que comprenden la *Renten-versicherung*, los seguros de enfermedad y de accidente, subsidios, subvenciones y comple-

mentos para la familia, la infancia, la juventud y ancianidad, vivienda, víctimas de la guerra, etcétera— no se incluyen los subsidios reales para construcción de vivienda, ni los gastos destinados a la calidad de vida y protección del medio ambiente, ni los que, como la enseñanza y otras prestaciones, son de cargo de los *Länder* o de los municipios.

Éstas son muestras del contexto dentro del cual vamos a acercarnos al tema de la realidad y la expectativa españolas de cara a las cargas del Estado social. No sería fácil enfocarlo en toda su dimensión si omitimos los antecedentes de nuestra vida económica en el periodo histórico que precede al actual.

En efecto, hay que partir de la Guerra Civil, del quebranto económico que ocasionó y el resultante empobrecimiento del país. A partir de 1939, en que la guerra termina, España tardó trece años en recuperar el nivel de renta per cápita de 1935, y sólo pudo lograrlo, relativamente, en 1953. España no recibió ayudas extranjeras para su restablecimiento económico, como fue el caso de otros países europeos, empezando por los derrotados en la II Guerra Mundial. La política de autarquía de los primeros años después de la Guerra Civil no fue un capricho. Prados Arrarte, en su comentario de “Los modelos pasado y presente de la economía española”, escribía hace dos meses que esta economía española en el periodo anterior a la estabilización “consistía en una interpretación cuartelaria de los fenómenos económicos”; impedir a rajatabla el paro laboral y para ello el despido obrero, limitar el precio de los arrendamientos y fijar un precio único del trigo con la intención de conseguir una estabilidad de precios de los bienes de consumo fundamentales para los trabajadores. Es cierto y no lo es menos que algunas de estas medidas no se limitaron a ser expresión del principio de autarquía más o menos impuesto por las circunstancias del momento, sino que marcaron la pauta de la política laboral del régimen de Franco.

La estabilización económica de 1959, recomendada y asesorada por los servicios económicos y técnicos del Fondo Monetario Internacional y la OCDE abrió el periodo de liberalización de la autonomía y desarrollo de la industrialización, periodo en que España se beneficia de la gran racha de prosperidad general de los años sesenta y moderniza su equipamiento industrial gracias a las divisas y el crédito generado por las exportaciones, el turismo y las rentas del trabajo emigrado a Europa.

El final de los sesenta y los primeros años de la década en que

vivimos, marcaron, precisamente, el momento culminante de esta gran expansión que elevó el crecimiento del PNB a razón de más del 7% anual en valores constantes, pero también el momento crítico a que da origen la crisis del petróleo. España reacciona mal y tarde ante este gran reto mundial, sin duda por la misma inercia de la prosperidad y el exceso de confianza de los que creyeron que la crisis era pasajera, por el temor a la impopularidad de medidas de austeridad como las que otros países adoptaron y, finalmente, por la inseguridad del propio régimen en el ocaso ya de la vida de Franco. Al concluir esta —20 de noviembre de 1975— y al comenzar el proceso de evolución pacífica hacia la democracia, faltaba un poder sólidamente legitimado capaz de exigir el sacrificio que la situación económica requería, y el deterioro continuó favorecido por el temor de debilitar los recursos políticos del gobierno y comprometer el éxito del programa democrático. Las elecciones de 1977 dieron origen a un Parlamento de fuerzas equilibradas y no cabía otra solución que la de negociar y conseguir un consenso político que permitiera hacer frente a la gravedad de la situación económica del país. Entre los años 1968 y 1977 la tasa de crecimiento del PNB baja del 5.6 al 2.4%, mientras crecen en cambio el costo de la vida del 5.7 al 26.4%, y el desempleo del 1.97 al 6.4% de la población activa —831 800 parados en diciembre del año pasado—, tasa esta última de desempleo superior a la de los países del Mercado Común con excepción de Bélgica, Italia y en todo caso Irlanda, pero en la que no se incluyen el resultante del paro estacional agrícola, ni otros activos marginales.

En efecto, la única solución posible dadas las circunstancias era la negociación y, resultado de la iniciativa del gobierno actualmente en el poder, han sido los Pactos de la Moncloa aprobados el 27 de octubre de 1977 y concretamente el “Acuerdo sobre el Problema de Saneamiento y Reforma de la Economía” que establece las bases de una auténtica reforma nacional que comprende: una nueva política económica en sus aspectos presupuestario, monetario, de precios, rentas y empleo; una profunda reforma fiscal y del sistema financiero, la más avanzada de la historia de España y en la línea de las más progresivas de Europa; nueva política de la seguridad social educación, urbanismo, agricultura, pesca y comercio, así como una política energética y un nuevo estatuto de la empresa pública.

Aunque un cambio de esta magnitud haya tropezado con las naturales resistencias y sea todavía pronto para valorar sus resultados,

de momento se ha logrado dominar la inflación que se espera quede reducida este año al 15 o 16%, es decir, diez puntos menos que el anterior; se han intensificado las exportaciones, favorecidas por la última devaluación de la peseta, con la consiguiente mejora de la balanza comercial, y ha aumentado considerablemente la reserva de divisas gracias principalmente a los ingresos resultantes de dicha exportación y del turismo. En cambio continúa el paro, con carácter alarmante, y faltan el estímulo inverso y el ahorro necesario para financiar un nuevo crecimiento; la gran industria siderúrgica y la de construcción naval acusan al máximo su situación deficitaria, la productividad sigue siendo baja y la estructura financiera es insuficiente para soportar la carga que cae sobre las espaldas del Estado. Éstos son los rasgos principales del momento económico en que la Comisión del Congreso ha concluido el Proyecto definitivo de Constitución que en el día y la forma en que quede aprobado por el pueblo pondrá término a nuestra difícil pero también sorprendente etapa de interinidad institucional y de implantación de la democracia.

Como ha ocurrido en la mayor parte de los países del occidente europeo, en España la sucesión de traumas y crisis nacionales de este siglo ha impulsado el desarrollo de la política social que, como es sabido, en los momentos difíciles de la vida de una sociedad precisamente es cuando avanza y exige decisiones enérgicas. Esta política social española se desarrolla desde el siglo XIX siguiendo el ritmo de nuestro crecimiento económico y nuestra política industrial. Progresó considerablemente a partir de los años veinte paralelamente a la evolución de la problemática económica y social. La dictadura de Primo de Rivera, la II República y el largo periodo del régimen de Franco van marcando los hitos de este proceso en el que no resulta difícil apreciar el eco de los problemas y las soluciones europeas. La realidad actual de España, por lo que al tema de esta intervención mía se refiere, es la culminación por el momento de esta marcha histórica que lógicamente se acelera según va aproximándose al tiempo que hoy vivimos, velocidad que responde a la intensificación del problema social y sus derivaciones en la sociedad presente.

No hay solución de continuidad en este movimiento progresivo y cada nueva etapa se beneficia de los logros de la anterior, para aportar a su vez nuevas ideas y realizaciones. No quiero fatigar a ustedes con el árida música de los números y me limitaré a ofrecer-

les los datos más expresivos. Como sucede en general, el conjunto de prestaciones y ayudas que configuran el sistema de acción e intervención de la mano pública propio de un Estado social se basa en la administración de recursos del propio Estado y sus organizaciones o comunidades territoriales y locales, y recursos de los participantes públicos y privados en la vida económica que forman el mundo de la empresa y del trabajo. Unos y otros recursos se reflejan principalmente en los presupuestos del Estado y en los que corresponden a la que en términos generales llamamos Seguridad Social. La Ley General Presupuestaria española, de 4 de enero de 1977, modifica la concepción del ámbito de la hacienda pública y de los nuevos presupuestos generales del Estado que integran el presupuesto del Estado y el de los organismos autónomos de carácter administrativos. Y dispone, además, que a estos presupuestos generales se unan los de los demás agentes del sector público, como son el presupuesto-resumen de los organismos de carácter comercial, industrial y financiero y el de la Seguridad Social, facilitando así su público conocimiento.

En el presupuesto general del Estado para 1978, que asciende a la cifra de 1.433 000 millones de pesetas, el volumen principal se destina a las "Actividades sociales y para la comunidad" —que incluyen educación, sanidad, pensiones, seguridad social y beneficencia, vivienda y bienestar comunitario y otros servicios de igual índole— por un importe de 638 222 millones lo que representa el 44.6% del total. Los mismos conceptos son atendidos en el presupuesto para los organismos autónomos con una asignación de 126 273 millones, sobre un total de 204 150 millones que equivale al 61.8%. En cuanto al presupuesto de la Seguridad Social para 1978 se eleva a 1.280 350 millones. Su financiación se distribuye entre las empresas, los asegurados y el Estado, en proporción que carga en España el peso mayor sobre las primeras, hasta el punto que en los últimos años ha representado alrededor del 73% del total, por un 18% y un 5% aproximados a cargo de los trabajadores y el Estado respectivamente. Esta proporción empresarial excede con mucho de la media de la CEE y los Pactos de la Moncloa los que han dispuesto una mayor participación del Estado que progresivamente se elevará del 3.5% en 1977 al 20% en 1983.

La futura Constitución que sólo queda pendiente de la aprobación de las Cortes y del pueblo, abrirá un capítulo nuevo en la evolución de la política social española: el de la democracia social. La

política social puede ser obra de un régimen autocrático o del *Polizeistaat*, del mismo modo que la igualdad social absoluta es el objetivo socialista de una sociedad sin clases. Lo que en estos tiempos resulta difícil de concebir es una democracia que no sea “democracia social”.

“España —dice el artículo 1.1. del Proyecto de Constitución es 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.” Se inscribe, pues, en la línea del Estado social cuyo desarrollo y formulación constitucionales hemos abordado en esta exposición, línea que queda plasmada en el catálogo muy extenso de derechos sociales que el Proyecto proclama —trabajo, familia, salud, vivienda, acceso a la cultura, protección del medio ambiente, etcétera, etcétera— dentro del marco general de los derechos y garantías individuales y de la economía de mercado, que simultáneamente establece la función social y consiguiente limitación del derecho de propiedad, así como la facultad de intervención del Estado en la dirección y planificación de la actividad económica. Es, por tanto, un proyecto que aspira a servir a un Estado social de derecho, que sea compatible con el ideal de libertad.

La realización de este Estado social es el centro de la actual expectativa española. España está aún lejos de haber superado su desequilibrio social. La última fase, a que ya hemos aludido, de su desarrollo económico en estas dos últimas décadas, ha elevado el nivel de vida y la renta per cápita de los españoles, pero no ha reducido de manera proporcional las desigualdades económicas y culturales que afectan a sectores importantes de la población en los que además se acusa el efecto de los desequilibrios regionales. No obstante este desequilibrio, hay que dejar bien claro que la desigualdad económica española es inferior a lo que muchos creen o dicen. La distribución funcional de la renta correspondiente a 1975 —último año del régimen de Franco— muestra que las “rentas de trabajo”, constituidas por sueldos y salarios, y cuotas de la seguridad social y clases pasivas, se elevaban a 3.243 000 millones de pesetas que representan el 62.75% de la renta nacional de España, frente a 626 682 millones, igual al 12.12%, a que ascendían las rentas de capital, y teniendo en cuenta que las “rentas mixtas de agricultores, profesiones liberales y servicios, etcétera, alcanzaron el 21.9% (*Renta nacional de España y su distribución provincial* —Banco de Bilbao). Si comparamos estos datos con los países de la OCDE, veremos que la participación de las rentas de

trabajo en nuestra renta nacional era ya hace tres años de un nivel considerable que va sensiblemente en ascenso.

En el escenario de la expectativa social española hay que contar, sin embargo, con una serie de circunstancias negativas. Persiste la atonía de la inversión con sus desfavorables consecuencias en cuanto a la creación de riqueza y al aumento de desempleo. Continúa y es de presumir que aumente el encarecimiento de la energía y de las materias primas. Crecen las demandas de salarios y las situaciones de conflicto laboral, a pesar de los Pactos de la Moncloa, que han limitado la subida salarial este año a un 22%. De cara al porvenir inmediato se hace imprescindible seguir frenando dicho aumento y, a poder ser, reducirlo, como explícitamente recomienda el último informe de la OCDE sobre la economía española, aunque nuestros índices salariales sean inferiores a los de los países del Mercado Común. En contrapartida la actividad económica se agiliza en el mercado exportador, el coste de la vida —como dijimos— se contrae y no faltan síntomas que permiten alimentar un discreto optimismo.

Si de esta expectativa actual pasamos a un porvenir a más largo plazo el futuro del sistema español, que ahora se perfecciona como Estado social en su plena significación democrática, seguirá el curso del futuro del mundo y es de suponer que acude el componente crítico que en general condiciona la política, del que quisiera recoger como simple muestra dos puntos que hoy suscitan comentario y preocupación.

El primero, es el relativo al costo de las prestaciones sociales y al, en consecuencia, *creciente endeudamiento* del Estado. El año 1918 publicaba Joseph Schumpeter su trabajo sobre el tema *Die Krise des Steuerstaates*, en el que demostró una aguda intuición de los problemas que esperaban a Europa en este siglo, lo que explica que sus ideas cobren hoy actualidad. El trabajo le fue inspirado por la conmoción política y económica que produjo la primera Gran Guerra y sus consecuencias en los países vencidos, entre ellas las grandes pérdidas y la carga social de una población en total dependencia de la ayuda del Estado, un anticipo de lo que sería en ocasiones futuras el Estado social. Schumpeter, previó también entonces la misión del Estado fiscal en los momentos de crisis y de transición, así como el destino histórico de ese Estado y el amplio margen de su inevitable injerencia en la economía privada.

En aquella visión se contiene el germen de uno de los problemas estructurales del Estado social moderno que James O'Connor ha

puesto de relieve en su *The Fiscal Crisis of the State* desde su óptica marxista. Este Estado social necesita crear riqueza a toda costa, crecer económicamente para poder proporcionar más y más prestaciones. A este fin, tiene que favorecer el capital so pena de perder sus recursos que, a falta de esta multiplicación de riqueza, serían insuficientes. Pero al hacerlo pierde su soporte, su legitimidad sociales. Es un Estado contradictorio, condenado a una ruptura o escisión interior. ¿Hasta cuándo podrá el Estado social en el futuro satisfacer necesidades crecientes con recursos cada vez más limitados? El endeudamiento de los municipios —hoy tan grande en todo el mundo— de las regiones “países” o Estado miembro y “subsidiariamente” del Estado, es el hecho más alarmante de esta época. ¿No está condenado el Estado social irremisiblemente a una crisis fiscal que le impida proveer a las *externalities*, a las demandas o exigencias de consumo creadas por el mismo desarrollo capitalista?

El segundo punto hace referencia al poder político, al poder de los gobiernos. Decíamos que el Estado social es débil, que está obligado a un permanente esfuerzo por conciliar posiciones difícilmente armonizables. Una gran prosperidad amortigua la tensión entre ellas. Las crisis, en cambio, la extreman y polarizan. Esmein, el gran constitucionalista francés, en su *Droit Constitutionnel* (1909), polemizaba contra Duguit y su “concepto social de la ley” y escribía estas palabras: “Si se niega la soberanía, o no hay ley, ni hay gobierno, o las leyes no pueden ser más que transacciones entre las distintas fuerzas o clases que existan en la nación.” Pues bien, la tutela social amplía considerablemente la actividad del Estado y con ello da la impresión de que incrementa más y más su poder. Sin embargo, esa misma tutela social a cargo del Estado aumenta simultáneamente la mediatización del poder estatal por la sociedad. A nadie puede extrañar en estos tiempos el recurso por parte de los gobiernos a la negociación y al pacto, con lo que, entre otras cosas, dan razón de nuevo a Burke en aquél su famoso discurso de marzo de 1775, pronunciado a raíz del movimiento secesionista de las colonias del norte de América, en el que decía que todo gobierno *is founded on compromise and barter*, está fundado “en la transacción y el trato”.

Verdad es que este carácter negociador y consensual está impuesto por la inestabilidad de la vida política, por la natural inquietud, que las decisiones políticas inspiran a los mismos que las tienen que adoptar, por la inseguridad y mediatización de los partidos, un poco o un mucho a la merced no sólo de sus bases y sus alianzas, sino de

otras fuerzas o grupos de intereses. Pero, si gobernar fue desde antiguo concertar y dirigir, nunca gobernar ha sido tan problemático, ni tan variable el poder de los gobiernos, ni éstos han halagado tanto a la sociedad, precisamente porque la necesitan y la temen. Este temor aumenta cuando de la decisión del gobierno depende el difícil equilibrio, entre lo que esa sociedad pide y lo que el Estado puede dar.

Sin duda —aquí termino— se ha elevado al altar la diosa de la abundancia, el nuevo mito, creado en los países opulentos, que falsifica la imagen real del mundo. Hemos convertido el producto nacional bruto —como recordaba Alvin Tofler (*The Shock of the Future*) con palabras de Stewart Udall—, en nuestro “Santo Grial”. La sociedad española tiene todavía mucho terreno que recorrer antes de llegar a estos extremos. Tiene que rehacerse y crear una nueva convivencia. Pero no estará de más —lo digo aquí entre amigos— que todos pensemos que la factura de la prosperidad es muy cara, si por ella se entiende un colmo de deseos satisfechos, pues, como decía hace unos días (12 de junio) Aurelio Peccei, presidente del Club de Roma, en el coloquio organizado en Madrid por el Instituto de Cooperación Intercontinental, “la experiencia nos demostró que muchísimas veces un adelanto económico representaba una disminución de la calidad de vida en su conjunto”.

Realizar la justicia en la sociedad, suprimir las irritantes desigualdades que crean hostilidad entre los seres humanos, lograr que la satisfacción de aspiraciones superfluas no destruya la capacidad de sacrificio que es la gran fuerza creadora y redentora del hombre. . .

... Todo esto, no cabe duda que es un programa ambicioso, y difícil pero no imposible.

Ralp Darhendorf comenzaba sus conferencias de Reith, diciendo que “el deseo elemental de ser libre es la fuerza que está detrás de todas las libertades nuevas y antiguas” (*The new Liberty. Survival and Justice in Changing World*). Pero esta fuerza y ese deseo se han malogrado incontables veces, porque “la libertad es una planta rara y delicada” (M. Friedman, *Capitalism and Freedom*). Es demasiado sensible a la inclemencia humana y a los conflictos internos de la sociedad que en la práctica la destruyen.

La superación de esos conflictos por medio de un amparo eficaz de la vida y de una justa distribución de sus posibilidades y beneficios, es condición inexcusable de la “nueva sociedad”, el requisito necesario para hacer viable la libertad de todos. Si este objetivo no se

consigue, veo difícil evitar que el futuro político esté condenado a ser una opción entre dictaduras de distinto signo.

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

(Producto Interior Neto al coste de los factores)
En millones de pesetas corrientes de cada año

	Año 1973		Año 1975		Porcentaje de variación
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	
RENTAS DE TRABAJO ...	2.080.836	58,19	3.248.475	62,75	55,87
—Sueldos y salarios	1.707.265	47,74	2.626.877	50,82	53,06
—Cuotas de la Seguridad Social y clases pasivas	373.571	10,45	616.598	11,93	65,06
—RENTAS MIXTAS	842.578	23,56	1.131.947	21,90	34,34
—Rentas de los agricultores ..	270.874	7,57	336.653	6,51	24,28
—Profesiones liberales y servicios	156.572	4,38	223.299	4,32	42,62
—Renta de otros empresarios y autónomos	415.132	11,61	571.995	11,07	37,79
RENTAS DE CAPITAL ...	541.670	15,15	626.682	12,12	15,69
—Ahorro de las empresas	180.704	5,05	171.299	3,31	— 5,20
—Intereses y dividendos	177.683	4,97	207.341	4,01	16,69
—Renta de alquileres	183.283	5,13	248.042	4,80	35,33
RENTAS NETAS DEL SECTOR PÚBLICO	110.816	3,10	166.465	3,22	50,22
RENTA INTERIOR	3.575.900	100,00	5.168.569	100,00	44,54

Renta Nacional de España 1975. Banco de Bilbao.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL ESTADO PARA 1978

FUNCIONES	<i>Millones de pesetas</i>	<i>% sobre el total</i>
A) ACTIVIDADES DE CARÁCTER GENERAL	374.815	26,1
1. Servicios generales	186.100	12,9
2. Defensa	188.715	13,2
B) ACTIVIDADES SOCIALES Y PARA LA COMUNIDAD	638.222	44,6
3. Educación	262.800	18,4
4. Sanidad	22.753	1,6
5. Pensiones, Seguridad Social y Servicios de Beneficencia	262.092	18,3
6. Viviendas y Bienestar comunitario	59.225	4,1
7. Otros servicios comunitarios y sociales	31.352	2,2
C) ACTIVIDADES ECONÓMICAS	316.243	22,1
8. Servicios económicos	316.243	22,1
8.1. Administración General	7.351	0,5
8.2. Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca	90.252	6,3
8.3. Minería, Construcción e Industrias Varias ..	34.035	2,4
8.4. Energía	4.001	0,3
8.5. Transportes y Comunicaciones	167.146	11,7
8.6. Comercio	10.211	0,7
8.7. Turismo	3.247	0,2
D) NO CLASIFICABLES	103.720	7,2
9. No clasificables	103.720	7,2
TOTAL	1.433.000	100

Presupuestos Generales del Estado para 1978. Ministerio de Hacienda.

PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 1978
(En miles de pesetas)

INGRESOS		GASTOS	
A) OPERACIONES CORRIENTES		A) OPERACIONES CORRIENTES	
1. Cuotas	1.138.540.264	1. Remuneraciones de personal	194.817.741
2. Rentas e intereses del patrimonio ..	3.885.615	2. Compra de bienes y servicios	184.075.059
3. Transferencias externas por operaciones corrientes ..	100.197.623	3. Intereses	474.073
4. Ingresos por servicios prestados ...	13.517.143	4. Transferencias corrientes	826.283.946
5. Enajenación de bienes reales	242.253	5. Dotaciones a reservas y fondos de amortización	66.204.110
Total operaciones corrientes	1.256.382.898	Total operaciones corrientes	1.271.854.929
B) OPERACIONES DE CAPITAL		B) OPERACIONES DE CAPITAL	
6. Operaciones por reducción de activos financieros ..	17.848.745	6. Inversiones reales	49.505.124
7. Operaciones de incremento de pasivos financieros ...	7.285.150	7. Transferencias de capital	250.000
8. Aplicación de tesorería	64.958.453	8. Variación de activos financieros ..	18.644.789
Total operaciones de capital	90.092.348	9. Variación de pasivos financieros ..	6.220.404
Sumas	1.346.475.246	Total operaciones de capital	74.620.317
A deducir:		Sumas	1.346.475.246
Por aplicación total de la dotación a reservas a financiar operaciones de capital	61.125.246	A deducir:	
TOTAL PRESUPUESTO .	1.285.350.000	Por aplicación total de la dotación a reservas a financiar operaciones de capital	61.125.246
		TOTAL PRESUPUESTO .	1.285.350.000

Presupuestos Generales del Estado para 1978. Ministerio de Hacienda.