

LAS RAÍCES DEL ESTADO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Ernesto J. Vidal Gil

Catedrático de Filosofía del Derecho

Universitat de València

SUMARIO

I. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y LA RAZÓN DE LOS DERECHOS.- II. SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO.- III. ECONOMÍA POLÍTICA, ECONOMÍA CIVIL, ECONOMÍA SOCIAL.- IV. LA NUEVA CIUDADANÍA, EL TERCER SECTOR Y EL NUEVO WELFARE.- V. EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO: DERECHOS Y LIBERTADES NEGATIVOS.- VI. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO: DERECHOS SOCIALES Y DEBERES POSITIVOS.- VII. LA SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO.- VIII. LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL: 1. La acción institucional: del Tratado de Roma al Tratado de Lisboa. 1.1. *Del joint report a la estrategia 2020*. 1.2. *La resolución del parlamento europeo de 15 de noviembre de 2011*. 2. La sociedad civil y la lucha contra la pobreza y la exclusión: zero poverty y caritas-foessa.- IX. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y LA GLOBALIZACIÓN.- X. CONCLUSIÓN.

PALABRAS CLAVE

Crisis del Estado social; Fundamentación y/o protección de los derechos y deberes *positivos*; Sociedad civil y Estado; Economía *social*; Economía *civil*; Ciudadanía; Unión Europea; Subsidiariedad; Dignidad; Libertad; Igualdad; Solidaridad.

RESUMEN

La crisis del Estado social en la UE exige el fundamento y razón de los derechos en la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad para combatir el miedo, la miseria y la desgracia. El *nuevo Welfare* exige un Estado social, de derechos y de deberes *positivos*, fuerte, subsidiario y limitado que reconozca la sociedad civil y se comprometa contra la

pobreza y la exclusión. Este es el objetivo que la UE debe cumplir para reducir la pobreza y garantizar el desarrollo humano, el bienestar social, la justicia, la igualdad y la paz.

I. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y LA RAZÓN DE LOS DERECHOS

La pragmática eficiencia de los mercados, el *diktät* de la austeridad y la ortodoxia de la consolidación fiscal –*ajustar para crecer*–, impulsan la ofensiva *neoliberal* contra el *Welfare* y contra las políticas sociales que sustentan la UE. Sin embargo, el aumento de la pobreza, de la exclusión y de la desigualdad cuestionan la legitimidad del orden jurídico que no redistribuye equitativamente los bienes primarios indispensables para llevar una vida digna (Rawls), incumple la pretensión de *corrección* y de justicia (Alexy) y es un obstáculo para el desarrollo humano. (Sen¹, Nussbaum², Sandel)³.

Si las Naciones Unidas (NU) reconocen la imposibilidad de alcanzar en 2015, los ocho *Objetivos del Milenio* a cuya consecución se obligaron en 1990 y la Unión Europea (UE) constata el fracaso de la *European 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, los indicadores sociales muestran a nivel local, el incremento de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión. Estos hechos comprometen el núcleo de la UE que se constituyó para conjugar el crecimiento económico y la protección social, y para garantizar la paz. Frente a quienes declaran la quiebra del Estado social e instan su liquidación, mostraré, de acuerdo con los *founding Mathers*, que las raíces de la UE que surgen de la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad exigen una Unión y un *Welfare* justo, fuerte, limitado y subsidiario que coopere con la sociedad civil, garantice la seguridad y el desarrollo humano y regule los mercados.

Los costes y los sacrificios que impone el Estado social exigen una fundamentación fuerte de los derechos y de los deberes positivos⁴. Contra los que declaran impertinente la fundamentación porque las convicciones son prisiones que impiden el consenso y traen los fundamentalismos, el

¹ Cfr. A. Sen, *La idea de la Justicia*, Trad. de Hernando Valencia Villa. Taurus, Madrid, 2010.

² Cfr. M. Nussbaum, *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*, Trad. de Ramón Vila Vernís y Albino Santos Mosquera, Paidós, Barcelona, 2007.

³ Cfr. M. J. Sandel, *Justicia ¿hacemos lo que debemos?*, Trad. de Juan Pedro Campos Gómez, Debate, Barcelona, 2011.

⁴ Cfr. E. Bea, "Derechos y deberes: una llamada a la responsabilidad humana", en VV. AA., *Historia de los derechos fundamentales, Siglo XX*, Dykinson, Madrid (en prensa).

uso público de la razón exige tomarse los derechos en serio y postula un pensamiento fuerte que conjuga lo objetivo con lo intersubjetivo, defiende la dignidad, promueve la autonomía, la libertad, la igualdad y la solidaridad y extiende la democracia radical, deliberativa y participativa.

La reflexión sobre los derechos (humanos y/o fundamentales de primera, de segunda y de tercera generación) y sobre los *deberes* positivos no debe eludir esta cuestión ni aceptar los límites del utilitarismo, que no justifica por qué se deben sacrificar los derechos individuales; del emotivismo, incapaz de dar con un criterio objetivo e intersubjetivo de justicia; del pragmatismo que postula una protección desprovista de razón, y del relativismo, incompetente para discernir lo justo/injusto que apoye las razones y rechace las sinrazones del multiculturalismo. La pregunta del por qué de unos derechos, a los que atribuimos unas características tan contundentes como la universalidad, la inalienabilidad y la inviolabilidad, decimos que son inherentes al ser humano y, por ello, les dotamos con unos medios privilegiados de protección y defensa, profesamos su respeto y luchamos contra su violación, es ineludible en la crisis actual para fundamentar y justificar la (re)construcción del Estado social de Derecho, de los derechos y de los deberes positivos desde las tradiciones humanista, personalista, liberal y socialista que parten del imperativo de la dignidad y proclaman la libertad, la igualdad y la solidaridad. Persona, sociedad (civil) y Estado (de Derecho y de derechos, y de deberes positivos, sociales, fuertes, limitados y subsidiarios) son los peldaños que deberá escalar dicha reconstrucción⁵.

En la proclamación de la Declaración Universal de Derechos del Hombre (*Dudhs*), Maritain afirmó que “en esto de los derechos humanos todos estamos de acuerdo a condición de que no se nos pregunte el porqué. En el porqué es donde empieza la disputa que, sin embargo, exige un pensamiento práctico común que conjugue y reúna las diversas concepciones”⁶. Por eso, Bobbio señaló que tras la *Dudhs*, “lo importante no era la fundamentación sino la protección de los derechos humanos”⁷. Sin embargo, la crisis muestra que sin una fundamentación objetiva e intersubjetiva de los derechos y de los deberes positivos, es imposible

⁵ Cfr. G. Peces-Barba Martínez, *Persona, Sociedad, Estado. El pensamiento social y político de Maritain*, Edicusa, Madrid, 1972.

⁶ Cfr. J. Maritain, *Human Rights. Comments and Interpretation. Introduction by Jacques Maritain. A Symposium*, Unesco, 1949 (Los derechos del hombre trad. de Margarita Nelken y otros) Barcelona Laia, 1976 4°, pp. 19-32. La cita, en la p. 20. Véase J. Maritain, *La voie de la paix*, discurso a la Unesco 1947. Véase A. Scola, “La presunta laicità della politica”, *La Repubblica*, 26.2.2012.

⁷ Cfr. N. Bobbio, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, en *El tiempo de los derechos*, Trad. de R. de Asís, Sistema, Madrid, 1991, pp. 63-84.

arbitrar una protección eficaz y efectiva contra las violaciones. En línea con el *dictum* de Pascal sobre la necesidad de *fortalecer la justicia y justificar la fuerza*, sostengo que el respeto y la protección derivan de la fundamentación y recuerdo el *teorema* de Bockenforde: “el Estado liberal vive de presupuestos que no puede garantizar”.

La fundamentación y la protección implican el respeto al pluralismo inherente a la *sociedad abierta* (Popper) que es diferente del *politeísmo de valores* (Weber), de los relativismos y de quienes en la postmodernidad decadente⁸, exaltan la subjetividad y proclaman la *muerte súbita* de la Ilustración cuya realización aún hoy, es una tarea pendiente (Sebrelli, Habermas, Pérez Luño). El constitucionalismo (Dworkin, Alexy, Nino) que se sustenta en razones objetivas e intersubjetivas, recuerda que además de las reglas, los principios informan las Constituciones actuales y ofrecen razones que poseen una justificación suficiente para reconstruir en el Estado social de Derecho, de derechos y también, de deberes (positivos), que se fundamentan en la dignidad, libertad, igualdad y solidaridad de la persona.

En la *Dudhs* la persona precede al ciudadano. El Preámbulo dice que “*la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos inalienables de todos los miembros de la familia humana*”; su art. 1º afirma que “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”. Con razón Truyol escribió que “los derechos humanos fundamentales tiene su raíz en la dignidad y el valor de la persona humana”⁹. La dignidad, constituye y distingue al ser humano que, *res sacra est*; por eso, el hombre es el centro del universo y por eso, posee dignidad y no precio. Las dos formulaciones del imperativo categórico concretan su contenido: el Fin en sí mismo contiene la autonomía: “obra de tal modo que trates a la humanidad tanto en tu persona como en la de cualquier otro siempre como un fin al mismo tiempo y nunca sólo como un medio”; el *Reino de los Fines*, comprende la universalidad: “obra de tal modo que la máxima de tu acción pueda formar parte de una legislación universal en un universal Reino de los Fines”¹⁰. De ahí surgen los derechos y los deberes positivos correlativos y no siempre recíprocos que rompen el *do ut des*.

El respeto a la dignidad (*Dudhs*) preside y orienta las rígidas y garantistas Constituciones actuales (Alemania, Italia, España) que forman el núcleo del constitucionalismo (Alexy). La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (*Cdfue*) inspirada en las éticas universalistas, humanistas,

⁸ Cfr. J. Ballesteros, *Postmodernidad ¿decadencia o resistencia?*, Tecnos, Madrid, 2004.

⁹ Cfr. A. Truyol Serra, *Los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1974, p. 29.

¹⁰ Cfr. A. Cortina, *La ética de la sociedad civil*, Anaya, Madrid, 1994, p. 129.

personalistas, liberales, y socialistas, proclama la *dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia* de los ciudadanos de la UE. Para Carrillo Salcedo, el reconocimiento de la dignidad intrínseca de todo ser humano constituye una revolución radical pues a diferencia del Derecho internacional clásico, la persona ya no puede ser considerada un mero objeto¹¹. El constitucionalismo actual conjuga la tradición iusnaturalista que sustenta el principio de la dignidad de la persona enraizado en su autonomía ética como ser moral, con la tradición positivista que vincula los derechos que les son inherentes, con el respeto a la Ley; las Constituciones europeas, repletas de reglas y principios proclaman la dignidad, la libertad, la igualdad, el pluralismo y la solidaridad frente a quienes pretenden imponer una tiranía de valores incompatible con el orden constitucional¹².

II. SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO

Contra la modernidad protestante que exalta el individualismo, el economicismo y el capitalismo cuya ética vincula el éxito en los negocios con la predestinación (Calvino, Weber), la sociedad civil, la economía civil y el humanismo civil promueven unas relaciones, civiles, horizontales y comunitarias basadas en el reconocimiento del otro. Frente a los relojes incrustados en los campanarios y frente a los libros de contabilidad para los que el “tiempo es oro”, los tratados de economía de inspiración monacal someten las relaciones comerciales al bien común y a la pública felicidad de los ciudadanos y propagan civilidad. No por casualidad, los Montes de Piedad constituyen una banca ética y solidaria que, anticipándose a los actuales microcréditos, prestan a los más pobres y vulnerable de la ciudad para restablecer la civilidad dañada por su exclusión¹³.

La sociedad civil se opone al Estado (incivil). La noche de la sociedad civil (Zamagni) muestra el ocaso de la civilidad, correlativo a la ruptura entre la ética y la política, (*estatalismo*) y entre la economía y moral,

¹¹ Cfr. J.A. Carrillo Salcedo, *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos cincuenta años después*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 16 ss; J. Blázquez, *Igualdad, dignidad y libertad*. Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2005 (4ª ed. corregida y aumentada), p. 13; L. Jimena Quesada, *Dignidad humana y Justicia universal en España*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.

¹² Cfr. A.E. Pérez Luño, *Teoría del Derecho. Una Concepción de la Experiencia Jurídica*, con la colaboración de C. Alarcón Cabrera, R. González Tablas y A. Ruiz de la Cuesta, Tecnos, Madrid. 1998¹, pp. 140 ss.

¹³ Cfr. M^a.G. Muzzarelli, “Monti di Pietà”, en VV. AA. *Dizionario de economia civile*, Città Nuova, Roma, 2009, pp. 613-625.

(*economicismo*)¹⁴. Así se constata en “*la fábula de las abejas o de los vicios privados que hacen posible las virtudes públicas*” de Mandeville; en A. Smith cuando afirma que los “sentimientos morales no afectan a la Economía que se rige por sus propias leyes, las del mercado”, y en la *Parábola sobre el Banquete de Malthus* que constituyó la divisa de un liberalismo insolidario, exponente de la mentalidad privada que confirma la práctica de los comerciantes ingleses para quienes “durante la semana el Libro Mayor era su Biblia, y sólo el domingo la Biblia era su Libro Mayor”¹⁵. No por azar, irrumpe la desregulación que elimina las trabas medievales al mercado como la exigencia de un precio justo en los contratos y refuerza la seguridad del tráfico jurídico a costa de la pietas y la solidaridad hasta que se impongan limitaciones como el abuso del derecho, el fraude de ley y la Constitución de Weimar proclame que la propiedad obliga.

El humanismo civil sustentado en la reciprocidad y en la gratuidad se opone al (in)humanismo economicista, asentado en un individualismo egoísta extremo a cuyo tenor los hombres viven *more ferarum*, en un permanente estado de violencia y guerra del que sólo es posible salir mediante el pacto que constituye la sociedad política y todo lo somete al Estado. Por eso, la sociedad civil reaparece con el triunfo de la revolución liberal (Locke), con la división de poderes que limita el poder del Estado (Montesquieu) y con “la Constitución republicana que garantiza la libertad en cuanto hombre, la igualdad en cuanto súbdito y la independencia en cuanto ciudadano” (Kant) que allana la búsqueda de la felicidad y recupera los sentimientos morales (Hume, Smith)¹⁶.

Actualmente la sociedad civil comprende un entramado de instituciones sociopolíticas que incluyen un gobierno (o Estado) limitado bajo el imperio de la Ley; un conjunto de instituciones sociales como los mercados y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos y un esfera pública donde estos agentes debaten entre sí y con el Estado asuntos de interés público y se comprometen en actividades públicas¹⁷. Frente a las rudas sociedades orientales o feudales sujetas a tiranos prepotentes y arbitrarios que señaló Ferguson en el *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil* (1767) y frente al *déspota* de Hegel, -escribe A. Cortina-, la sociedad civil que es la sociedad no sometida directamente a la acción estatal, la sociedad civil, muestra la predisposición para asociarse

¹⁴ Cfr. J. Ballesteros, *Sobre el Sentido del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984 ¹⁵, pp. 38-42.

¹⁵ Cfr. G. Peces-Barba Martínez, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Univ. Carlos III-BOE. Madrid, 1995, p. 270.

¹⁶ Cfr. L. Bruni y S. Zamagni, *Economía civile. Efficienza, equità, felicità public*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁷ Cfr. V. Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1993, pp. 77 ss.

y superar el individualismo que alabó Tocqueville en la *democracia en América*. Pero ya no es la *bürgerliche gesellschaft*, individualista, competitiva y egoísta de donde “cada uno es un fin en sí mismo y los demás no son nada para él”, (Hegel), sino la *zivilgesellschaft* o *sociedad cívica*, que configura un ámbito de reconocimiento y de cooperación donde las personas y no los individuos egoístas, comparten los proyectos de vida buena y feliz, promueven el compromiso cívico, establecen redes de solidaridad y elevan el temple moral de la sociedad¹⁸. Es una sociedad civil y civilizada compuesta por ciudadanos autónomos que exigen un Estado limitado que respete su autonomía e independencia y favorece la competición pacífica, la prosperidad general y las relaciones sociales amables, siendo gobernadas por un poder civil, no militar, mínimo¹⁹.

III. ECONOMÍA POLÍTICA, ECONOMÍA CIVIL, ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

La supremacía del Estado sobre la sociedad civil determinó el imperio de la economía política, sustentado sobre los intereses del individuo y la abstención del Estado. El liberalismo del XIX primó el interés egoísta del *homo oeconomicus* y, guiado por la mano invisible, trazó la gran división entre lo privado, donde impera el mercado, y lo público, donde los sentimientos morales como la compasión (*sun-pathos*), la filantropía, la caridad y el Estado asistencialista y paternalista deben atender a los pobres, sin responsabilizarse ni cuestionar la justicia global (Rawls, Pogge).

La economía civil recupera el vínculo entre ética y economía y se configura como una alternativa para superar la actual crisis. Su objetivo es conjugar en el sistema social tres principios: el de *eficiencia* que rige el intercambio de bienes; el de *equidad* que orienta la redistribución de la riqueza, y el de *reciprocidad* que preside las relaciones de gratuidad y de fraternidad. Mientras el capitalismo persigue el interés privado, la economía civil busca el Bien común; mientras que la producción maximiza el beneficio, la eficiencia y la utilidad, la distribución aporta reciprocidad, compasión y gratuidad de donde surgen los deberes positivos que exigen la intervención del Estado y la presencia activa de la sociedad civil que supera el viejo *Welfare* estatal, paternalista y total²⁰. El nuevo *Welfare* es

¹⁸ A. Cortina, “Sociedad Civil”, en VV. AA., *10 palabras clave en filosofía política*, Adela Cortina (dra) Verbo Divino, Estella, 1998, pp. 352-387

¹⁹ Cfr. S. Giner, “Sociedad civil”, en VV. AA., *Filosofía Política. II. Teoría del Estado*, cit., pp. 117-145. La cita, en la p. 120.

²⁰ Cfr. L. Bruni y S. Zamagni (eds), *Dizionario de economia civile*, Città Nuova, Roma 2009.

subsidiario, impulsa las capacidades, penetra en las redes de la sociedad civil y promueve al Tercer Sector donde las Ong's, el voluntariado y lo *social privado* atienden las necesidades básicas, la dependencia y los servicios sociales que antes cuidaban la familia y/o el Estado (social) y se extienden hasta la cooperación internacional, el desarrollo humano y la paz.

Frente a la Economía política, la Economía Social de Mercado (*Sozialmarktwirtschaft, Esm*) que ha sustentado el *Welfare* y el crecimiento económico, el bienestar social y la garantía de los derechos, aún mantiene sus conquistas sociales. Hoy, frente a la desregulación, frente a la economía especulativa y financiera y frente al capitalismo sin frenos, la *Esm* que media entre el mercado y la competitividad y aporta la protección social, la igualdad y la solidaridad, reafirma la necesidad de conjugar la política, la economía y la ética; lo individual con lo comunitario y con lo social; de recuperar el civismo y la civilidad y de construir Europa, de acuerdo con la Carta Social Europea (*CSE*) y la *CEdf*, desde la dignidad, la libertad, la igualdad, la justicia y la solidaridad²¹. La ruptura entre el crecimiento económico y el desarrollo (humano), pues el crecimiento económico no aumenta el bienestar ni la felicidad y crea desigualdad, muestra que los países líderes en el Índice de Desarrollo Humano son los que han consolidado el Estado social, aplicado la *Esm*, y los que contra la desregulación y el capitalismo financiero han impuesto férreos límites al mercado (Sen, Nussbaum).

Concebida por W. Eucken y por Röepke en el *ordoliberalismus* de Friburgo y puesta en práctica por Adenauer y Erhardt, 1945, la *Esm* impulsó el crecimiento alemán, medió entre el liberalismo capitalista y el intervencionismo estatal, difundió la cogestión social (*Miltbestimmung*), conjugó individualismo, solidaridad y subsidiariedad, y confirió al Estado (social, fuerte y limitado) la función de ordenar la economía, garantizar los derechos (individuales, económicos, sociales y culturales), y redistribuir la riqueza mediante los impuestos progresivos para que la libertad y la igualdad fueran reales o efectivas. Desde 2002 la UE ha incorporado la Economía social para impulsar unas relaciones económicas cooperativas y justas que sin perder competitividad pongan límites a los mercados y aseguren el crecimiento económico y la cohesión social, la sostenibilidad y el desarrollo humano.

²¹ Cfr. *A European Community of solidarity and responsibility. A Statement of the Comece Bishops on the EU Treaty objective of a competitive social market economy*. Commission of the Bishops Conferences of the European Community. www.comece.org. Hay traducción española: Una comunidad europea de solidaridad y responsabilidad en www.conferenciaepiscopal.es

IV. LA NUEVA CIUDADANÍA: EL TERCER SECTOR Y EL NUEVO WELFARE

Ciudadanía, polités, civis, citoyen, indican la pertenencia a la polis. Sin embargo aún hoy, la democracia que es isonomía e isegoría, sostiene el injustificable privilegio de los ciudadanos que acaparan los derechos y excluye a quienes no lo son. Mientras que para la filosofía política y jurídica la ciudadanía define el status de los ciudadanos y considera natural la exclusión pues aún hoy, no todo ser humano posee los derechos inherentes, la filosofía moral insiste en el reconocimiento del otro y en la responsabilidad, y acentúa los derechos básicos y los deberes positivos de solidaridad.

La ciudadanía liberal que limita el sujeto de derechos al varón, propietario, y burgués y la ciudadanía social (Marshall) que sólo protege a los ciudadanos, excluyen a quienes más protección y cuidado necesitan. Una ciudadanía justa es utopía y una ciudadanía cosmopolita, ucronía. Con razón Ferrajoli recuerda que la condición de ciudadano de nuestros países ricos representa el último privilegio de clase; el último factor de exclusión y discriminación y la última contradicción no resuelta con la universalidad de los derechos fundamentales²².

Si en la antigüedad el fin natural del hombre fue participar en la vida social y política; si en la modernidad, abandonar el estado de naturaleza, liberarse de la existencia sórdida y cruel donde los hombres vivían *more ferarum* y constituir el Estado, (absoluto, -Hobbes-, liberal -Locke, Montesquieu, Kant, Smith y Tocqueville - y total - Rousseau, Hegel-) fue un deber moral, actualmente urge respetar los derechos básicos de la persona, liberar a la sociedad civil de la sujeción al Estado, y reconstruir un Estado de Derecho social y democrático justo, fuerte, limitado y subsidiario. Hay un exceso de ciudadanía (liberal, que acentúa el individualismo y la mercantilización y/o, republicana, que refuerza la *Eticität* y el patriotismo, ni siquiera constitucional) y un déficit de civilidad (social). Mientras que los liberales defienden la libertad como no interferencia pero son incapaces de proteger a quienes más lo necesitan y generan exclusión, los republicanos promueven las virtudes públicas y ocultan las privadas (Walzer), recuerdan los vínculos del patriotismo y del amor a la patria, proclaman el *vivere libero* y exaltan la no dominación (Pettit, Virolli). Pero no pueden eludir sus efectos perversos como el autoritarismo, el jacobinismo,

²² Cfr. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, University Press, Cambridge, 1950. Hay trad. T.H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza 1998; L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del Derecho e della Democrazia*, Laterza, Bari, 2007; Vol. 2. *Teoría de la Democracia*, 15.9 pp. 352 ss.

el paternalismo, la disolución de lo privado y la subordinación de los derechos a la utilidad común y a la tiranía de la mayoría (Tocqueville), que producen un oximoron: el ciudadano siervo (Capella).

La nueva ciudadanía inherente al Estado social respeta a la persona como sujeto de derechos y promueve su participación cívica. No es homogénea ni simple sino compleja, valora las diferentes capacidades, creencias religiosas y sensibilidades políticas²³, se incrusta en las instituciones y articula el reconocimiento del otro con la igualdad, la reciprocidad y la solidaridad. Teje redes de solidaridad y de cooperación que traspasan la utilidad y la simpatía emocional, y configura nuevas relaciones como la generosidad, el agradecimiento, el respeto, el consuelo, el cuidado de los desvalidos. Su referente ya no es económico y político (*lib/lab*), sino relacional, cívico y social²⁴.

Frente a las relaciones jurídico-político-administrativas, societarias, corporativas y verticales, las relaciones interpersonales, horizontales, comunitarias y abiertas surgen del reconocimiento del otro (Ricoeur), promueven comunidades de cuidado que dan sentido a la vida, respetan la individualidad del sujeto y el Bien Común, donde, como en el *Sermón de la Montaña* y a diferencia del *Banquete*, nadie queda excluido²⁵.

Frente a las relaciones políticas (dominación), a las relaciones societarias (mercado) y a las relaciones administrativas (burocracia), las relaciones comunitarias se sustentan en la reciprocidad ética que surge de y desde el reconocimiento del otro y en la razón compasiva de donde brota la solidaridad. Lo social es el núcleo del Tercer Sector, espontáneo, voluntario y gratuito, generador de valores sociales y de virtudes (igualdad, justicia, reciprocidad, solidaridad, participación, compromiso, lealtad, pluralismo, tolerancia), que enriquecen la calidad moral del sujeto y la decencia social. Surgen en los confines del Estado y constituyen lo social privado.

Frente a la (in)solidaridad cerrada, egoísta y mercantilista que excluye a los que no son como nosotros, la solidaridad abierta reconoce a los sujetos y redistribuye los recursos escasos. Frente al intercambio mercantil de las relaciones societarias (*do ut des*), que tratan a los hermanos como extraños (Weber), las relaciones comunitarias presididas por el reconocimiento, por la reciprocidad y por la gratuidad practican *el do ut*

²³ Cfr. A. Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid, 1997 1^o caps. II y III; A.E. Pérez Luño, *¿Ciberciudadani@ o ciudadani@. com?*, Gedisa, Barcelona, 2004.

²⁴ Cfr. P. Donati, "Ciudadanía lib/lab («Tercera Vía») versus ciudadanía societaria (Civilización)", en VV. AA, *Las Terceras Vías* (J. Pérez Adán, ed), Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2001, pp. 49-82.

²⁵ VV. AA, *Glosario para una sociedad intercultural*, (J. Conill, coord.). Valencia, Bancaja 2003.

no des y tratan a los *extraños como hermanos*. El reconocimiento recíproco del tú como otro, igual y diferente y el imperativo que exige tratar al otro siempre como un fin y nunca como un medio sientan las bases de unas relaciones interpersonales, cívicas y sociales regidas por los principios de dignidad, libertad, igualdad, reciprocidad y solidaridad que no distinguen entre judíos ni griegos, romanos o gentiles y muestra la perversidad y la injusticia extrema de la responsabilidad universal por deudas que sujeta al deudor (y a sus sucesores) “*con todos los bienes presentes y futuros*” (art. 1911 del Cc.), cuya función (negativa) en la crisis, que pretende legitimar los desahucios en beneficio de la banca, es un escándalo sin paliativos que muestra la indecencia del Derecho y exige su revisión.

El Tercer Sector configura un complejo de instituciones que se sitúan entre el Estado y el mercado. Las Ong's comparten el ethos de la economía civil, valoran los bienes relacionales, confieren primacía a la sociedad civil frente al Estado, cuya ineptitud para redistribuir con justicia los bienes escasos, valorar las capacidades y generar relaciones de reciprocidad y de reconocimiento, exigen la subsidiariedad.

El Tercer Sector transfiere las prestaciones del Estado hacia la sociedad civil. No compite con el Estado sino que, subsidiariamente, suple sus carencias²⁶. El auge del Voluntariado, la aparición de nuevos movimientos sociales y de múltiples organizaciones cívicas muestra la crisis de legitimidad del sistema y contrastan con la corrupción, el desinterés, la pasividad y la apatía política. Su institucionalización jurídica deberá evitar su trivialización en un espectáculo o en una campaña y su consolidación en Ong que como el *efecto Mateo*, dan sólo a los que ya tienen o a los que se portan bien²⁷. Frente al intervencionismo estatal, las relaciones comunitarias recuerdan el principio de la subsidiariedad del Estado, desvelan la ficticia neutralidad liberal e impulsan su condición de agente no neutral sino imparcial que deberá garantizar los mínimos de justicia y promover ciudadanos que ya no son siervos, sino autónomos e interdependientes.

Mientras el *Welfare* clásico sólo atiende a quienes ya están dentro – los ciudadanos-, la *Welfare society* se dirige a los ineficientes excluidos (del trabajo, de la sociedad, de la educación). Frente al clientelismo, al paternalismo y a la dominación, del *Welfare* economicista que humilla a los sujetos, es un *Welfare* habilitador de las libertades y de las capacidades del sujeto que une solidaridad y reciprocidad con subsidiariedad. El *nuevo Welfare* que conjuga público, privado, social y mercado, reconoce

²⁶ Cfr. L. Bruni y Zamagnis, *Economía cívica. Efficienza, equità, felicità pubblica*, cit, pp. 220 ss

²⁷ Cfr. E. Vidal, *La reconstrucción de los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

institucionalmente la acción social de grupos como la familia, excluidos por la impronta estatalista, y se amplía a los inmigrantes. Desde la clásica tipología de Titmuss que distingue entre un modelo residual o liberal, institucional o socialdemócrata y radical o socialista, Esping-Andersen sostiene que un régimen de bienestar es una combinación de producción mixta de bienestar entre Estado, familia, mercado y sociedad civil que varía en función del grado de desmercantilización y de la estratificación social, y da lugar a tres modelos de bienestar: el socialdemócrata o escandinavo (alta tasa de desmercantilización y universalidad); el corporativo-conservador (con moderada tasa de desmercantilización y solidaridad familiar y corporativa); y el liberal (con baja desmercantilización y bajo nivel de universalismo). Leibfried presenta 4 modelos: el anglosajón o residual, el bismarckiano o institucional, el escandinavo-moderno y el latino mediterráneo; y Ferrera distingue entre el modelo anglosajón, el bismarckiano, el escandinavo y el modelo del sur de Europa²⁸.

V. EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO: DERECHOS Y LIBERTADES NEGATIVAS

El *Rechtsstaat* reacciona contra el Absolutismo y proclama la limitación y el sometimiento del Estado a la Ley. El Imperio de la Ley exige el gobierno de *leges, per leges et sub leges* frente al gobierno de *reges*. (Aristóteles, Política 1286, a), postula la *isegoría* y la *isonomía*, y define un Estado de razón y un poder sometido al Derecho que excluye la arbitrariedad. Para Max Weber, la legalidad, la certeza, y la seguridad²⁹, *versus* la arbitrariedad y la *justicia del Cadí*, constituyen el Estado legal racional y producen la legitimación racional del Derecho que se impone coactivamente y exige obediencia (*ratione imperio*) porque contiene el *imperium rationis*.

El Estado liberal-garantista *laissez faire, laissez passer*, reduce el Derecho a la tutela y represión del orden (*vigilar y castigar*). Frente a la usual definición como un Estado neutral y abstencionista, recuerdo la advertencia de E. Díaz: “tal Estado es, o aparenta ser, un Estado abstencionista, al menos en el mundo del trabajo y de la economía (*laissez faire, laissez passer*), aunque siempre con un fuerte intervencionismo en

²⁸ Cfr. T. Montagut, *Política Social*, Ariel Sociología, Barcelona, 2004 pp. 79 ss.

²⁹ F. López de Oñate, *La certeza del Diritto. Nuova edizione riveduta. In aggiunta, saggi di G. Capograssi. P. Calamandrei, F. Carnelutti e P. Fedele. Giuffrè, Milano, 1968; A.E. Pérez Luño, La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1991; M^a.T. Martín Morón, *El deber general de conocimiento de la norma y su proyección en el ámbito contractual*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2010.

pro de la propiedad; tampoco sería para nada abstencionista en cuestiones de orden público y militar con dura represión de huelgas, protestas y algaradas y, otra vez, con patriótico intervencionismo colonialista donde menester fuese para la defensa e imposición de esos propios intereses. Donde realmente puede decirse que tal Estado, en muy amplia medida era de verdad abstencionista es en su despreocupación por los derechos sociales económicos y culturales vinculados a necesidades básicas de salud, enseñanza, vivienda, etc., para las grandes mayorías³⁰.

El Estado liberal de Derecho recibe la crítica de Marx porque se desentiende y excluye a quienes más lo necesitan y es fuerte con los débiles y débil con los fuertes; la generalidad y abstracción de las reglas enmascara la desigualdad real y los privilegios del sujeto de derechos, varón y propietario, que denunció Menger en el *Derecho civil y los pobres*; la legitimidad, formal, racional y legal (Weber) oculta la dominación real cuyas consecuencias recaen sobre los más débiles, necesitados y vulnerables. Su presunto abstencionismo, *laissez faire, laissez passer* no es incompatible con el capitalismo de Estado ni con la enérgica defensa del orden establecido que reprime con dureza inusitada las huelgas y lleva a los ciudadanos a la guerra. Su ficticia neutralidad configura un Derecho que sigue el modelo del derecho de propiedad y del *ius excluendi* en el que sólo los *sui iuris* (varón, propietario y rico y ahora, los *Whasp – whites, anglosaxons, protestants-*) son sujetos de derechos, y confiere al Derecho el cumplimiento de funciones estrictamente represivas y negativas, (vigilar y castigar) al servicio del (des)orden liberal.

VI. EL ESTADO SOCIAL: DERECHOS SOCIALES Y DEBERES POSITIVOS

Las conquistas sociales de fines del siglo XIX impulsadas por la clase obrera, configuraron el nuevo Derecho social (Solari, Gurtvich, Posada) que ordenó las relaciones sociales y limitó los abusos del Derecho individual. Las leyes de Bismarck de finales del XIX propagaron un precario modelo de protección social paternalista y benefactor para sofocar las reivindicaciones de los sindicatos, del movimiento obrero y de los socialistas de cátedra (Menger) que en la República de Weimar (1918-1933), consolidaron el Estado social de Derecho (Heller).

Sus precedentes se encuentran en Vives, que en *De subventione*

³⁰ Cfr. E. Díaz, “Estado de Derecho” en VV.AA., *Filosofía Política II. Teoría del Estado*, (E. Díaz y A. Ruiz Miguel, eds), Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Trotta, CSIC, Madrid, 1996, pp. 63-82. La cita, en la p. 71.

*pauperum*³¹, opuso las necesidades a la pobreza y exigió la intervención del Estado contra el mercado. La Cameralística garantizó *pax et tranquillitas*; Von Mohl, conjugó el liberalismo con el Estado social e integró el desarrollo económico, social y cultural. En la *Ciencia de la policía* Von Justi³² vinculó la *Sicherpolizei* o policía de seguridad con la *Wholfahrtspolizei* o policía (social) del bienestar, pues no hay seguridad del Estado cuando persiste la pobreza. A mediados del siglo XIX Von Stein destacó el deber de la Administración de atender las necesidades sociales³³.

Los *ilícitos atípicos* (Atienza y Ruiz Manero), como el abuso de derecho, la buena fe y el fraude de ley; la recepción de los deberes positivos (omisión del deber de socorro), la admisión de la responsabilidad objetiva en las actividades de riesgo (electricidad, accidentes laborales, tráfico), y las limitaciones al derecho de propiedad, antes absoluto y ahora supeditado a su función social, (Weimar), muestran que el Derecho no se reduce a vigilar y castigar, que el Estado social no puede permanecer indiferente ante la injusticia y la desigualdad y que debe cumplir unas inéditas funciones positivas de redistribución de donde surgirán los derechos de solidaridad (el *Buen samaritano*) y los deberes positivos considerados en el art. 21 de la non nata *Constitution* jacobina de 1793 como una deuda sagrada de la sociedad.

El Estado social genera seguridad, transmite confianza, libera del miedo (que en la presente crisis además de líquido es muy denso); crea las condiciones para promover la autonomía *-sapere aude-*, extender los derechos de primera, de segunda y de tercera generación y, frente a la reciprocidad del *do ut des* (art. 1124 Cc.), exigir los deberes correlativos y no siempre recíprocos ni simétricos que crean igualdad y solidaridad. Es un Estado fuerte, comprometido con la dignidad, con la libertad y con la igualdad de los ciudadanos y empeñado en garantizar unas condiciones dignas de vida para todos cuya función (positiva) es remover la desigualdad, redistribuir la riqueza y promover unas condiciones de vida dignas para todos y simultáneamente un Estado limitado por el Derecho y por los derechos y los deberes positivos. Los países nórdicos y la UE, muestran que todavía es posible conjugar la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad. El Estado social debe garantizar el mínimo decente que es un deber de justicia y, superando el reduccionismo economicista, no

³¹ Cfr. A. Monzón, *El Derecho en J. L. Vives*, Universitat de València, Valencia, 1987.

³² Cfr. I. Sotelo, *El Estado social, antecedentes, origen desarrollo y declive*, Trotta, Madrid, 2010, pp. 145 ss.

³³ Cfr. I. Correas Sosa, *El desarrollo del Estado social en la década de los noventa. Políticas sociales en un contexto de fuerte crisis económica*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, pp. 78-152; J. Izquierdo y R. Torres, *Estado y Sistemas de Bienestar*, UNED, Madrid, 2010, pp. 15-59.

confundir la protección de los derechos básicos con la satisfacción de deseos infinitos como en el *Well-being*³⁴.

Frente a la lotería natural y a la mano invisible, frente al mercado y frente a la exclusión, el Estado social garantiza los mínimos de justicia: ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como un derecho fundamental que correlativamente exige deberes positivos (solidaridad) y no como beneficencia. La crisis del 29 mostró que el mercado es incapaz de estabilizar el crecimiento y lograr el pleno empleo, y trajo miseria, paro, sufrimiento y desolación. El Estado social sustituye la incertidumbre de la providencia divina por la certeza de la acción estatal (Rosanvallon); frente a la economía de mercado, el Estado social combate el egoísmo, lucha contra la pobreza y contra la exclusión social y redistribuye equitativamente los recursos. Para Forsthoﬀ³⁵, la *procura existencial* –*Daseinvorsorge*–, muestra que el Estado social es incompatible con el Estado liberal y pone de manifiesto su indiferencia frente a las necesidades y derechos de los más débiles y vulnerables a los que excluye y margina y, porque interviene a priori, aún a costa de los derechos y garantías, (*la ley del más débil*, Ferrajoli), asume los deberes positivos, proclama los derechos sociales y de solidaridad, realiza la función promocional y promueve el Derecho premial, (Bobbio), las acciones afirmativas y las políticas de discriminación inversa.

El *minimal state* (Hayek, Nozick) que oculta la dominación real mediante un orden legal, racional, general, abstracto y formalmente igual, y que extrema la desregulación, es incompatible con el Estado social. La razón del Derecho ya no es la sacralización del mercado, la exclusión y la marginación, ni la violencia estructural, institucional, económica, social y política, sino su eliminación. El Estado social reacciona contra las presuntamente naturales e inexorables leyes que guiadas por la mano oculta rigen el mercado para garantizar, contra los injustificables privilegios de los ricos y de los poderosos, la satisfacción de las necesidades básicas y la igualdad.

Frente a las connotaciones populistas, electoralistas y clientelistas del Estado de bienestar, la justificación ética del Estado social, a diferencia del *Wellbeing* que se limita a la garantía de un cierto crecimiento económico, afirma que las personas son la verdadera riqueza de una nación (Pnud), persigue el desarrollo humano que se sustenta en la satisfacción de las necesidades básicas, se toma en serio los derechos, y potencia las capacidades que las personas están realmente en condiciones de hacer conforme a su dignidad: vida, salud, integridad física, oportunidades

³⁴ Cfr. A. Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, cit., pp. 86 ss.

³⁵ Cfr. E. Forsthoﬀ, “Concepto y esencia del Estado Social de Derecho”, en VV.AA., Abendroth, W., Forsthoﬀ, E., Doehrig, K., *El Estado social*, Trad. de José Puente Egido, CEC, Madrid, pp. 69-106. La cita, en p. 86.

económicas, relación social, acceso a la educación, comprensión de la política, realizar proyectos valiosos y de manifestar sentimientos que aumentarán la integración social y el respeto a los diferentes, y promoverán bienestar, harán justicia y sembrarán desarrollo humano; es decir, ingresos, alfabetización, acceso a la educación y a la sanidad y a un nivel de vida adecuado y esperanza de vida³⁶. Por eso es un Estado de justicia y no (sólo) de bienestar (Cortina).

VII. LA SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO

El principio de subsidiariedad reaparece hoy con una fuerza inusitada. En síntesis dice que el Estado debe abstenerse de realizar aquello que los individuos y las comunidades menores pueden y deben hacer. Este principio, formulado por León XIII y asentado en la doctrina social de la Iglesia católica se opone al liberalismo y al totalitarismo y media entre el individualismo egoísta y economicista del *homo economicus* que guía la sociedad (in)civil y el estatalismo colectivista y holista; por su oposición al individualismo y al economicismo rechaza el *minimal state*; por su defensa del individuo y de la sociedad abierta rechaza el *total state*.

La subsidiariedad sostiene la primacía de la persona y de la sociedad civil frente al Estado y exige un Estado social, fuerte y limitado; un Estado social que luche contra el mercado, contra la desregularización y contra el *minimal state*; un Estado fuerte que comparta responsabilidades con la sociedad civil, que supere el estatalismo, el economicismo y el paternalismo del *Welfare* tradicional, que reconozca la libertad, impulse la igualdad, promueva la solidaridad y emprenda nuevas formas de cooperación con los individuos y con la sociedad civil; que reconozca el Tercer Sector y el Voluntariado, la Economía social y la sociedad civil y transite desde el *Welfare state* al *Welfare society* y, un Estado limitado cuyo poder esté sometido al Imperio de la Ley, respete los derechos y exija los deberes positivos.

La subsidiariedad sustenta una antropología personalista que define la persona como un ser relacional, finito y limitado, cooperativo y no competitivo, que construye su identidad con el otro y se realiza en el reconocimiento recíproco y en el encuentro con el otro; que busca el bien común y no el interés egoísta e insolidario. El programa del Ministerio de Educación de Québec *Pour approfondir sa vie intérieure et changer le monde. Le service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire*

³⁶ Cfr. M. Nussbaum, *Creating Capabilities: the human development approach*, Harvard University Press, 2011.

(2001), aplica impecablemente estos principios. Inspirado en la tradición personalista promueve la autonomía del sujeto y su compromiso civil y social. Frente al individualismo competitivo, consumista y egoísta dominado por la (in)cultura del yo que trivializa el compromiso, elude la dimensión comunitaria y social y pregona la privacidad, y frente a los fundamentalismos que anulan la autonomía personal, las tradiciones filosóficas, morales y religiosas, nos recuerdan que no hay calidad ni plenitud humanas sin una disponibilidad hacia los demás, denominada justicia, compasión, cuidado, responsabilidad, solidaridad, misericordia o sensibilidad³⁷.

La subsidiariedad del Estado respeta la autonomía del sujeto para formar los planes de vida conforme a sus capacidades. El principio de subsidiariedad inherente a la libertad (positiva) y a la *open society* y rechaza el organicismo y el colectivismo; en cuanto afirma la relacionalidad, destaca el vínculo comunitario y el compromiso personal y social, defiende las protecciones externas, rechaza las restricciones internas y advierte frente a las *greedy institutions* (Kymlicka).

Civilidad, reciprocidad y solidaridad son los valores que orientan su desarrollo. De ahí la paradoja, pues exige simultáneamente un Estado limitado, que reconozca la dignidad de la persona y de sus derechos inalienables, y fuerte que luche por la libertad, igualdad y solidaridad, se comprometa con el bien común y redistribuya los bienes escasos; que establezca los mínimos de justicia y, –de ahí la subsidiariedad–, facilite que cada cual busque los máximos de felicidad (A. Cortina). El principio de subsidiariedad ordena y limita el mercado y promueve la *Esm*; se opone a la desregulación, a la globalización economicista y a la economía especulativa y financiera que han causado la crisis y atentan vs. la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad del ser humano; se sustenta en la civilidad, en la confianza, en la responsabilidad y en el trabajo bien hecho, y construye unas relaciones cooperativas y no competitivas orientadas por la consecución del bien común³⁸.

³⁷ Cfr. A. Castiñeira y J. Lozano, “El Tercer Sector”, La Vanguardia, 18.01.2002; “La cultura del yo”, La Vanguardia, 30.05.2002; “la responsabilidad social” La Vanguardia, 28.11.2002; “Dos dimensiones educativas”, La Vanguardia, 17.05.2004; El documento del Ministerio de Educación de Québec de 13 de marzo de 2001 coordinado por R. Leblanc, Yvan D’Amours y Jean Renè Dubois, se titula *Pour approfondir sa vie intérieure et changer le monde. Le service d’animation spirituelle et d’engagement communautaire*.

³⁸ Cfr. A. Colomer, *Dorothy Day*, Fundación Enmanuel Mounier, Madrid, 2011

VIII. LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO SOCIAL

1. La acción institucional: del Tratado de Roma al Tratado de Lisboa

El *Social Service State* o *Welfare*, precedido por el *New Deal*, (Roosevelt, 1933), y el *Social Security Act* (1935) que exigió la plena realización de las *four freedoms: freedom of expresion, freedom of religion, freedom for want, freedom for fear* (Roosevelt, Annual Message to Congress, January 6, 1941), impulsaron el *Informe Beveridge, Social Insurance and allied Services* (1942) que, vistos los desastres de la guerra, frente a los totalitarismos, frente a los sistemas autoritarios, patriarcales, asistencialistas y paternalistas (Bismarck) y frente a las instituciones de filantropía, benevolencia y asistencia y/o caridad privadas y estrictamente voluntarias de la sociedad liberal, garantizó el derecho a la educación y a la satisfacción de las necesidades básicas (*Family Allocances Act* 1945). Frente al modelo mercantilista del seguro privado que solo reconocía las prestaciones *ex post*, confirmó, desde una premisa solidaria, la universalidad del derecho de todos (los ciudadanos) a la salud (*National Health Service Act*, 1946) e incluyó las prestaciones *ex ante* (*National Insurance Act*, 1946, *National Assistance* 1948).

El *European Recovery Program* (Plan Marshall), el Tratado CECA (París 1951, precedido de la *Declaración Schuman*, 9 de mayo de 1950) y los Tratados CECA y EURATOM, (Roma, 25 marzo, 1957) inspirados por los *founding fathers of the European Union* (Adenauer, de Gasperi, Monet, Schuman) que constituyeron la CEE y son el germen de la UE, confirman la irreversibilidad del Estado social de Derecho que ha traído el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza; el bienestar individual y social (salud, educación, pensiones) y el desarrollo humano (calidad de vida, necesidades básicas y *capacidades*), y reafirma el orden, persona, sociedad civil y Estado³⁹.

“No aliamos Estados, unimos personas”. Estas palabras de Jean Monet pronunciadas en 1952 reafirman la primacía de la persona y muestran el camino que debe continuar la UE. Dignidad, libertad, igualdad y solidaridad fueron los valores y principios que inspiraron a los *founding fathers* (Adenauer, de Gasperi, Monet, Schuman) y que hoy, con mayor razón, deben guiar el presente y el futuro de la UE.

La diacronía de la UE confirma este compromiso. El art. 2 del Tratado de

³⁹ Cfr. B. Spinelli, “Il Welfare da salvare”, *La Repubblica* 29-02-2012.

Roma dice que *“la Comunidad tendrá por misión promover... un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*. Para cumplir estos objetivos el art. 3 proclama las cuatro libertades y constituye el Fondo Social Europeo, (FSE) que garantice la cohesión económica y social, un alto nivel de protección de la salud y en políticas de medio ambiente, la cooperación al desarrollo, la creación de redes transeuropeas, el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico y la protección de los consumidores....etc., con el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. Con razón escribe Sen que *“el Estado de bienestar es uno de los grandes logros de la civilización europea, una de las grandes contribuciones de Europa al mundo”*⁴⁰. El TUE (Maastricht, 1992), añadió dos protocolos adicionales sobre política social y sobre cohesión económica y social que incorporan la CSE y la política social de la Unión. Su art. 130 inserta en la UE la Cooperación al Desarrollo. Frente a la crítica de ser la Europa de los mercaderes, el Tratado y la CSE, manifestación emblemática del Estado (social) de Derecho, muestra que la política social ya no es la hermana pobre de la UE⁴¹.

El art. 1 bis del Tratado de Lisboa (2007) recuerda los valores y principios que inspiraron la UE: *“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”*. Su art. 3.3, incorpora la Esm como uno de los objetivos de la UE.

1.1. Del Joint Report a la Estrategia 2020

El *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, insiste en la solidaridad que sustenta sus políticas sociales para amortiguar el impacto

⁴⁰ Cfr. J. Conill, *Horizontes de economía ética*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 167.

⁴¹ Cfr. L. Jimena Quesada, “Retos pendientes del Estado social español: en especial, la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996”, en *Nuevas políticas públicas (ID)* “La Carta Social Europea y la Unión Europea” en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13 (2009), pp. 389-407.

de la crisis económica y favorecer la recuperación, basada en los sistemas de protección social que constituyen el núcleo del *Welfare*.

La Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (52010DC0758), señala que “*la pobreza y exclusión social es, en la Europa del siglo XXI, inaceptable y recuerda que la lucha contra la exclusión social y el fomento de la justicia social y los derechos fundamentales son desde hace mucho tiempo objetivos clave de la Unión Europea, que se cimienta en los valores del respeto por la dignidad humana y la solidaridad*”.

La Estrategia *Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* que ya se ha calificado como una estrategia contra la pobreza en vía muerta⁴² pretende promover el empleo y el crecimiento económico, mediante:

a) Tres prioridades: *crecimiento inteligente*: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; *crecimiento sostenible*: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva; y *crecimiento integrador*: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

b) Cinco objetivos: *empleo*, que comprenda el 75 % de la población de entre veinte y sesenta y cuatro años; I+D, que alcance el 3 % del PIB de la UE; *protección del medioambiente*, consecución del objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía; reducción del abandono escolar, inferior al 10% y mejora de la educación universitaria y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos y, *reducción de la pobreza* para que veinte millones de personas dejen de estar expuestas al riesgo de pobreza y de exclusión.

c) Siete iniciativas emblemáticas: *investigación e innovación* que generen crecimiento y empleo; *juventud en movimiento* que facilite el acceso al trabajo; *agenda digital para Europa*; *crecimiento económico y eficiencia energética*; *base industrial fuerte y sostenible*; *nuevas cualificaciones y empleos* que potencien la autonomía de las personas y del desarrollo de sus capacidades y *plataforma europea contra la pobreza*, para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (DOCE

⁴² Cfr. J. Arriola Palomares, “Europa 2020: una estrategia contra la pobreza en vía muerta”, en VV. AA., *Exclusión y Desarrollo Social 2012*, Fundación Foessa-Cáritas, Madrid, 2012, pp. 32 ss.

25.8.2011) formula las siguientes Recomendaciones: **1)** *“puesto que la pobreza constituye una violación de los derechos humanos; los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil deben asumir la responsabilidad compartida de su erradicación”*; **2)** *“en la Estrategia Europa 2020 tiene que haber una coherencia política entre las medidas económicas, financieras, sociales y de empleo y todas ellas deberían contribuir a lograr la cohesión social”*; **3)** *“las medidas de austeridad no deberían aumentar el riesgo de pobreza y es preciso realizar y debatir una evaluación de impacto social efectiva”*; **4)** *“es preciso dar una mayor importancia a la reducción de las desigualdades y al respeto de los derechos humanos fundamentales, también mediante una distribución más justa de los ingresos y la aplicación de las cláusulas sociales horizontales que establece el Tratado de Lisboa”*; **5)** *“hay que dar más importancia a la inversión en capital humano mediante la formación y la educación continua, incluyendo la mejora de la capacitación para ajustar las cualificaciones a las necesidades dentro y fuera del mercado laboral”*; **6)** *“es preciso reforzar la participación de partes interesadas de la sociedad civil en la Plataforma, incluyendo las personas que sufren pobreza, las Ong y los interlocutores sociales”*; **7)** *“es preciso aumentar la financiación de la UE, especialmente en los Fondos Estructurales, a fin de reducir la pobreza”*; **8)** *el Comité “acoge favorablemente el énfasis dado a los trabajos de la Plataforma sobre la lucha contra la discriminación, sobre la igualdad y sobre la inclusión para garantizar la integración de las personas con discapacidad o con enfermedades mentales, de los jóvenes, de las personas mayores y de las personas procedentes de comunidades migrantes y de minorías étnicas, incluida la población romaní y el desarrollo de la igualdad de género”*; **9)** *“se debe incluir una referencia transversal a los derechos humanos fundamentales y formular propuestas concretas para poner en práctica las cláusulas sociales recogidas en los artículos 5, 8, 9 y 10 del TFUE”*, y **10)** *el Comité “acoge favorablemente el reconocimiento concedido al papel de la economía social y de las Ong’s en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza”..... y “considera importante promocionar las ventajas del voluntariado siempre que ello no socave el empleo remunerado ni los servicios públicos”*.

El Informe Final de la Primera Convención Anual de dicha Plataforma (Cracovia 18 octubre 2011) confirma, que la en UE, hay ochenta millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza de los que el 50% son mujeres y veinte millones, son niños. Constata que no se han alcanzado los objetivos *Europa 2020*, anima los Estados para que adopten medidas tan enérgicas como las que adoptan contra la crisis financiera para luchar contra la pobreza y la exclusión social y concluye: **1)** *“las personas necesitan sentirse protegidas; los niveles actuales de pobreza y exclusión (como en España, denuncian los Indignados) no son aceptables en Europa”*; **2)** *“las restricciones presupuestarias no puede ser utilizado como*

una excusa para la no-acción: los más pobres, y en concreto los niños que no deben ser una generación perdida, no deben pagar esta crisis”; 3) “los Estados y la Unión deberán facilitar los recursos y las oportunidades, facilitar su integración personal, familiar, cívica y social y reforzar los sistemas de protección social, fomentar el empleo y ofrecer oportunidades a los más jóvenes”; 4) “el futuro de Europa, depende de la capacidad para romper la cadena de la pobreza que afecta a los más jóvenes que por su inexperiencia y falta de formación profesional, son, en el trabajo, los últimos en entrar y los primeros en salir “last in – first out” y especialmente a los NEETs: not in education, employment or training que en algunos Estados miembros constituyen el 20% de la población; para ello se deberá apoyar la innovación social y tecnológica”; 5) “tan importante es garantizar a los jubilados una pensión decente como promover su participación activa y evitar su aislamiento social, con especial atención a las mujeres que están en situación aún más vulnerable”; 6) La Convención “reconoce la subsidiariedad del Estado y anima el dialogo y la participación de la sociedad civil y de las Ong para construir las nuevas políticas sociales”, y 7) “las empresas que practican la economía social y mantienen empresas sostenibles están en la crisis mejor situadas que las empresas convencionales. El impacto de la Economía social en la creación y en el mantenimiento de empleos de calidad es un elemento clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Europa no solo para la creación y el mantenimiento del empleo de calidad sino también para la integración social a través del trabajo y la cualificación – «trampolín para el empleo» -, siempre por factores sociales”.

1.2. La Resolución del Parlamento Europeo de 15 de noviembre de 2011

La Resolución (A7-0370/2011) muestra el compromiso de la UE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y concluye que: **1)** “116 millones de personas en la UE están amenazadas de pobreza y que 42 millones (el 8%) viven “en condiciones de privación material grave y no pueden cubrir una serie de necesidades consideradas esenciales para llevar una vida digna en Europa”; **2)** “las medidas de austeridad no pueden suponer un ataque contra el empleo y la protección social ni agravar la situación de las personas más desfavorecidas y entrañar el riesgo de precariedad o pobreza para millones de personas y que la distancia entre pobres y ricos se acentúa a causa de la crisis”; **3)** “la lucha contra la pobreza y la exclusión social exige la aplicación de la Carta de los derechos fundamentales que debe respetarse en su integridad pues la pobreza representa una violación de los derechos humanos y un grave atentado contra la dignidad humana que favorece la estigmatización y las injusticias”; **4)** la Resolución pide a la Comisión un

Informe anual sobre los progresos realizados y recuerda la vigencia de la cláusula social horizontal prevista en el art. 9 del TUE, y la ratificación aún pendiente de la CSE y en concreto, de sus arts. 30 y 31.

En relación con la pobreza y la exclusión, la Resolución: **1)** pide que se refuerce el FSE y se detallen las medidas contra la pobreza y la exclusión de los niños, mujeres, mayores y trabajadores inmigrantes; muestra su desacuerdo con el recorte de 500 m/€ a 113,5 m/€ del programa de distribución de alimentos de la Comisión y pide que, de acuerdo con el BCE se definan los principios de la “cesta de bienes y servicios fundamentales” necesarios para garantizar una vida digna para todos, puesto que el respeto a la dignidad humana es inseparable del acceso efectivo a todos los derechos fundamentales en su integridad (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales); **2)** exige la realización de los derechos que garanticen una vida digna para todos, en particular en cuanto al empleo, la vivienda, la protección de la salud, la seguridad social y un nivel de vida suficiente, la justicia, la ecuación, la cultura y la protección de la familia y de la infancia; **3)** que la Agencia de los derechos fundamentales estudie con las Ong’s el acceso efectivo de las personas más pobres a los derechos fundamentales y las discriminaciones de que son víctimas; **4)** insta a la Comisión a incluir la materia “pobreza extrema y derechos fundamentales” en los temas del programa plurianual de la Agencia de derechos fundamentales; **5)** recuerda los tres capítulos de la Estrategia europea para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral previstas en la recomendación de la Comisión de 2008 (apoyo a una renta adecuada, mercados de trabajo inclusivos y acceso a servicios de calidad); **6)** la situación de las personas sin hogar requiere medidas adicionales para su integración social en 2015; pide a la Comisión la elaboración de una Estrategia europea para las personas sin hogar y un seguimiento anual de acuerdo con la recomendación final de la Conferencia europea sobre la estrategia de la UE (2010) y la Resolución del Parlamento Europeo; **7)** la proliferación de contratos de trabajo precarios en la mayoría de los Estados miembros agrava la segmentación del mercado laboral y reduce la protección de los más vulnerables: la creación de nuevos puestos de trabajo debe seguir las recomendaciones de la OIT (trabajo decente, empleos de calidad, igualdad salarial entre hombres y mujeres, igualdad de trato entre trabajadores de la UE y de terceros países, seguridad y salud de los trabajadores, lucha contra el trabajo clandestino, etc....). Pide que se refuercen los programas y servicios públicos de empleo que constituye la primera medida de prevención y de lucha contra la pobreza y la exclusión social; **8)** los jóvenes deben ser autónomos, tener acceso a la atención sanitaria y a un alojamiento digno a un precio razonable así como poder formarse, trabajar y realizarse; los Estados deberán eliminar las discriminaciones por motivos de edad para

acceder a los programas de renta mínima y la exclusión de dichos jóvenes por su falta de cotización a la seguridad social. Insiste en la importancia de la educación y recuerda la importancia de aplicar eficazmente la iniciativa “*Garantía Juvenil Europea*” para combatir la pobreza y la exclusión; **9)** el Parlamento pide a la Comisión una iniciativa legislativa sobre una renta mínima de inserción suficiente y sostenible que evite la pobreza y permita vivir dignamente que suponga como mínimo un 60% de la renta media de cada Estado miembros; **10)** pide que se adopten medias específicas que eliminen la vulnerabilidad extrema de inmigrantes, los discapacitados, las mujeres, los ancianos y los niños utilizando para disminuir la pobreza, los recursos del FSE y de los Programas *Progress y Grundtvig* e insta a los gobiernos para que presenten programas nacionales de reforma coherentes con los objetivos de la Unión en materia de desarrollo social y sostenible.

2. La sociedad civil y la lucha contra la pobreza y la exclusión: Zero Poverty y Cáritas-Foessa

Aún en 2010, declarado Año Internacional de erradicación de la pobreza y de la exclusión social estos principios son, como los Objetivos del Milenio, un asunto pendiente. Desde la sociedad civil y las Ong, Zero Poverty, impulsada por Cáritas Europa y sustentada en los principios de respeto a la persona, solidaridad, subsidiariedad y bien común, presenta 10 razones para actuar y constata que en Europa la exclusión social y la pobreza son realidades vivas y emergentes: **1)** Pobreza en la UE: Eurostat: ochenta y cuatro millones de personas en Europa carecen de los bienes primarios; **2)** Miseria en Europa del Este: Banco Mundial: sesenta millones de personas en Europa del Este y en Asia Central viven con 2\$ (1,5 €) al día; **3)** Analfabetismo: Unesco: siete con dos millones de personas de la Europa Centro-Oriental, son analfabetas; **4)** Personas sin trabajo: Eurostat: una de cada diez personas viven en Europa en una familia donde nadie trabaja; **5)** Exclusión social: Eurostat: ocho de cada diez jóvenes rumanos sufren discriminación escolar en Europa; **6)** Pobreza entre los trabajadores: Eurostat: uno de cada diez trabajadores viven en condiciones de pobreza; **7)** Pobreza entre mayores: Eurostat: el 28% de los mayores de sesenta y cinco años viven en condiciones de pobreza; **8)** Pobreza infantil: Eurostat: uno de cada cinco niños en Europa viven en condiciones de pobreza; **9)** Fracaso escolar: Eurostat: uno sobre siete jóvenes entre dieciocho y veinticuatro años no acaban sus estudios; **10)** Pobreza Absoluta en la UE: Eurostat: el 17% de la población europea está en riesgo de pobreza⁴³.

⁴³ VV.AA., (Felice Roberto Pituzzi, ed), *Rapporto sullo Stato Sociale 2010. La «Grande crisi del*

En España, la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2011) constata que los 24.890€, -ingresos medios anuales de los hogares españoles-, disminuyeron un 4,8% respecto a los 25.732€ de 2010. La Encuesta destaca que: **1)** el 35,9% de los hogares no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, con aumento de dos con siete puntos respecto al año 2009; **2)** el 21,8% de la población residente en España está por debajo del umbral de pobreza relativa. En 2009 este porcentaje se situó en el 20,8%; **3)** el 26,1% de los hogares manifiestan llegar a fin de mes con dificultad o mucha dificultad. Según el último Eurostat publicado a principios de abril de 2012, España, con el 23,6% de la población activa en paro, frente al 4,2% de Austria, al 4,9% Holanda, y al 5,2% de Luxemburgo, encabeza la lista del paro europeo.

El informe de Cáritas Española 2010 detecta un millón cuatrocientos mil hogares en los que ningún miembro trabaja, y quinientos mil que ya han agotado todos los sistemas de ayuda y no tienen ningún tipo de ingreso. Hay diez millones de personas en situación de relativa pobreza y otros ocho millones en situación de exclusión, entre ellos muchos parados cuya situación de desempleo se ha vuelto crónica. En 2010 Cáritas atendió a novecientas cincuenta mil personas que presentaron un millón ochocientas mil solicitudes de ayuda, un 20% más de las ochocientas mil que en 2009, y el doble desde 2007. Trescientas mil personas acudieron a Cáritas por primera vez en 2010 al pasar de una situación de vulnerabilidad a la pobreza, o de la integración a la vulnerabilidad por haber perdido el trabajo o consumido las ayudas oficiales. Junto a las familias jóvenes, con cónyuges de entre veinte y cuarenta años, y con uno o dos hijos pequeños, y los jóvenes en busca de su primer empleo, están los trabajadores con formación, estudios y amplia experiencia laboral, los parados de larga duración, muestran el proceso de cronificación de la precariedad debido al largo periodo de desempleo.

En la presentación del Informe Foessa Exclusión y Desarrollo social en España. Análisis y perspectivas 2012 Cáritas advierte *“que la pobreza en España es más extensa, más intensa, más crónica y que crea una sociedad dual y polarizada, en la que la distancia entre pobres y ricos es cada vez mayor. Hay más pobres y son más pobres que el año pasado. Baja la renta media, las tasas de empleo y los derechos y servicios sociales, mientras aumenta exponencialmente la pobreza y la privación”*.

El Presidente de Foessa señala que *“la proporción de hogares por debajo del umbral de la pobreza es cercana al 22% y ya hay 580.000 hogares sin ningún tipo de ingresos. En estos tres años de crisis la pobreza se ha extendido, intensificado y cronificado; se ha producido un retroceso*

2008» e *il Welfare State*, Academia Universia Press, Milano, 2009, pp. 161 ss, que muestra la crisis del Estado social en Italia.

evidente del estado del bienestar, un riesgo constante para la cohesión social y un crecimiento permanente de las desigualdades". Según Cáritas "en España hay 11.600.000 personas en situación de riesgo de pobreza y 30.000 personas sin hogar, viviendo en la calle". Para el director de Foessa "el perfil de pobreza actual, se centra en hogares jóvenes, con presencia de menores, personas solas, desempleadas y emigrantes, cuya tasa de paro duplica a la nacional".

La renta por habitante cae desde 19.300 € en el año 2007 a 18.500 € en 2010. La brecha entre ricos y pobres duplica la de Francia, triplica la de Alemania y quintuplica la media de la UE-15. El paro entre los jóvenes es el mayor de Europa. El crecimiento de la pobreza se concentra en los hogares jóvenes y en los hogares con menores. La proporción de hogares por debajo del umbral de pobreza es cercana al 22%.

También crecen las diferencias entre territorios y Comunidades Autónomas: mientras el índice de pobreza de Navarra es de un 7%, el de Extremadura es del 38%. El umbral de la pobreza -que se calcula en base a la renta media- desciende el último año hasta los 7.800 € (8.000 € en 2009), de modo que *"ahora hay más pobres y son más pobres que el año pasado"*⁴⁴. El perfil de la pobreza se centra en hogares jóvenes, con presencia de menores, personas solas, desempleadas y emigrantes, cuya tasa de paro duplica a la nacional.

El Índice *Arope (At Risk Of Poverty and/or Exclusion)*, que mide tres factores: tasa de pobreza, privación material severa y población con baja intensidad de trabajo por hogar, es uno de los más elevados de la UE. Frente al 16,4% en la UE-21, la tasa española alcanzó un valor cinco puntos más alto en 2010, solo superada por Rumanía y Letonia, duplicando los valores de países como Holanda (10,3%) y muy superior a Francia o los países nórdicos, con valores similares (13%).

Por último y en relación al insostenible art. 1911 del Código Civil antes citado, Caritas muestra que el 7% de hogares están afectados por el impago de los créditos hipotecarios y señala que según los datos del Consejo General del Poder Judicial las cien mil sentencias de ejecuciones hipotecarias en 2010 multiplicaron por cuatro las dictadas en 2007.

IX. LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y LA GLOBALIZACIÓN

La crisis de las *subprime* (julio-agosto 2007) y del capitalismo financiero (*Lehman Brothers*) desencadenaron en agosto de 2008 la crisis económica

⁴⁴ Cfr. La Vanguardia 27.2.2012.

que arrastra la crisis del Estado social y constata que la globalización aumenta la riqueza de los especuladores y empobrece a los trabajadores. El mundo, escribe Sen, es espectacularmente rico y dolorosamente pobre. En *Development as freedom* afirma que el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades reales de los seres humanos; que no consiste sólo en el crecimiento económico sino que exige la eliminación de los obstáculos que impiden la libertad como el hambre y la miseria, la tiranía, el analfabetismo, la desatención social y sanitaria y la carencia del cuidado ambiental, la falta de libertad de expresión, la intolerancia y otras que limitan el uso público de la razón y la posibilidad real de elegir de modo autónomo y libre el plan de vida que cada cual considere mejor.

El Informe del Pnud 2010 titulado *La verdadera riqueza de Naciones Unidas: Caminos hacia el desarrollo humano* muestra los efectos de la peor crisis de varias décadas que ya ha destruido treinta y cuatro millones de puestos de trabajo y advierte del riesgo de recesión global. Aún en 2010, mil setecientos cuarenta millones de personas (ochocientos cuarenta y cuatro millones en Asia del Sur y cuatrocientas cincuenta y ocho en África subsahariana) viven en situación de pobreza multidimensional con importantes déficits en salud, educación y nivel de vida y que mil cuatrocientas cuarenta millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza con 1,25\$ al día.

Sin embargo, a pesar de esas cifras y a pesar de que la crisis ha aumentado la diferencia entre ricos y pobres y acrecentado la desigualdad, el Informe 2010 dice que “*el mundo es un lugar mucho mejor que en 1990*”. El Índice de Desarrollo Humano que no es (sólo) el PIB, pues mide la longevidad, la educación básica, el ingreso mínimo necesario e incorpora nuevos indicadores como la desigualdad, la desigualdad de género y la pobreza multidimensional, crece un 41% desde 1970 y confirma la percepción inicial de Sen de que la democracia elimina las hambrunas y dificulta la corrupción y constata mejoras en los países pobres en salud educación y crecimiento económico.

La *crisis fiscal del Estado* (O'Connor), la voracidad de los *derechos insaciables* (Pintore), las *promesas incumplidas* y las *demandas insatisfechas* (Bobbio), la falta de transparencia y de criterios éticos que guíen la acción de las instituciones públicas y privadas (Enron), el *coste de los derechos*, (Holmes, Sunstein), el desafío neoliberal que promete mayor eficiencia que no justicia con un Estado mínimo y la corrupción, erosionan la legitimidad, siembran el miedo, propagan la inseguridad y desencadenan la crisis del Estado social que pone en grave riesgo el futuro de la UE .

Beck escribe que los “presupuestos del Estado asistencial y del sistema de pensiones, de la ayuda social y de la política municipal de infraestructuras, así como el poder organizado de los sindicatos, el superrelaborado sistema impositivo y la justicia impositiva, todo ello se

disuelve y se revuelve bajo el sol del desierto de la globalización”⁴⁵. La globalización muestra la crisis del Estado nacional que ha perdido su soberanía y su imperio fiscal y cuestiona el principio democrático, (im)poniendo gobiernos y medidas de ajuste (Italia, Irlanda, Portugal, Grecia, España....). Las políticas monetarias, sociales, fiscales, de defensa, seguridad, justicia y energía dependen de la UE⁴⁶. Sin embargo, la UE, carece del poder político del Estado nación o de las federaciones. De ahí la paradoja que está en el núcleo de la crisis: la UE posee una moneda, que no está respaldada por la Reserva Federal como en los EE.UU, y carece de un poder que imponga sus políticas como el de los Estados Federales.

La globalización derriba las fronteras para los mercados y capitales y construye nuevos muros contra las personas. El multiculturalismo, la gestión de la diversidad, la integración de los inmigrantes, la cooperación internacional y el respeto a los derechos y a los deberes de todos (no sólo de los que ya son ciudadanos), muestran los problemas para asumir el actual pluralismo ético, político y social que desborda al Estado nacional y acentúa la crisis del Estado incapaz de alcanzar siquiera los mínimos de justicia que establecen el límite de la legitimidad política y de la decencia moral. La globalización debilita los derechos y los deberes positivos. El falaz impacto (positivo) de la globalización y de la universalidad de los derechos ha generado una fuerza expansiva centrífuga que desborda el Estado social. *Ad intra*, porque el Estado nacional, débil con los fuertes y fuerte con los débiles, es incapaz de garantizar los derechos, redistribuir con justicia y equidad los bienes primarios, atender las capacidades y respetar a los sujetos, personas, ciudadanos activos, no ciudadanos siervos, que no son clientes ni usuarios; porque la desregulación contradice la *ratio* del Estado social, que ya no genera igualdad ni solidaridad; porque la corrupción corroe la legitimidad del poder y porque la estrategia neoliberal y los partidarios del neoliberalismo de Estado y del *minimal State*, cuestionan su existencia y su eficiencia. *Ad extra*, porque los derechos y los deberes positivos exigen una solidaridad planetaria para las que las fronteras y la ciudadanía constituyen un obstáculo. Frente a ella, la irrupción de la sociedad civil, del Voluntariado y del Tercer Sector contra la corrupción, la burocratización, el clientelismo político, la ineficacia y la pasividad estatales que recupera la dimensión del Bien común y reafirma el principio de subsidiariedad del Estado, muestran la crisis y los retos del Estado social.

⁴⁵ Cfr. U. Beck, *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Trad. de Bernardo Moreno y M^a Rosa Borrás, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 15 ss.

⁴⁶ Cfr. S. Cassese, *When legal Ordes Collide: The role of Courts* (Los Tribunales ante la construcción de un sistema jurídico global), Global Law Press, Sevilla, 2010, pp. 15 ss.

X. CONCLUSIÓN

A. Sen demuestra que la eliminación de la pobreza fortalece la democracia que es seguridad humana, sociedad civil, desarrollo humano y calidad de vida. El Estado social ha sido y debe ser una conquista irrenunciable de la UE y es la mejor garantía para los derechos humanos y fundamentales, que surgen del compromiso entre el humanismo cívico y el personalismo⁴⁷, el socialismo democrático, la filosofía liberal y el socialismo democrático, explícitamente presentes en los padres fundadores de Europa y en las Constituciones de posguerra, y que aún hoy, inspiran implícitamente los Tratados de la Unión. Son las bases que configuran el sentido de la justicia en una sociedad bien ordenada, dotada de una concepción compartida de la justicia (Rawls, Sen), que incluye los deberes positivos y la compasión (Ricoeur), conjuga *cure* y *care* (Gilligan, Nussbaum) y se sitúa en el nivel postconvencional (Kohlberg).

La crisis no debe ocultar que aún estamos en el tiempo de los derechos (Bobbio) y de los deberes correlativos (Zagrebelsky) que se desplazan desde el individualismo a la ética de la responsabilidad (Rodríguez Paniagua)⁴⁸; que, frente a los derechos absolutos, ilimitados e insaciables⁴⁹, la recuperación del Bien Común y de los deberes positivos, temple el individualismo egoísta y el cálculo utilitarista, impulsa las teorías de la justicia (Rawls, Walzer, Nussbaum, Sandel), y promueve la construcción de una ética mundial, planetaria y global (Kung).

Persona, Sociedad (civil), Estado (social, fuerte limitado y subsidiario). Jacques Maritain proclamó el orden de los principios del Estado social: primacía de la persona, prioridad de la sociedad civil y subsidiariedad del Estado (fuerte y limitado)⁵⁰. Vuelvo al principio. Las Declaraciones de Derechos del hombre y del ciudadano, recuerdan que la persona precede al ciudadano. Porque se es persona se adquiere la condición de ciudadano y no al revés. El reconocimiento de la persona, el respeto a su dignidad (intangibles art. 1.1 LFB) y la protección de los derechos, universales inherentes, inalienables e irrenunciables (art. 2 CI) que son el fundamento del orden político y de la paz social (10.1 CE) constituyen el núcleo del

⁴⁷ Cfr. E. Bea y A. Colomer, *Mounier i Esprit: Europa contra les hegemònies*, Quaderns Unió de Treballadors Democràticristians de Catalunya, n° 4, Barcelona, 2001, pp. 11-73.

⁴⁸ Cfr. J.M^a. Rodríguez Paniagua, "El deber jurídico y la obligación de obediencia al Derecho" en (ID), *Ley y Derecho. Interpretación e integración de la ley*. Madrid, Tecnos, 1976, pp. 35-51. (ID) *Moralidad, derechos, valores*, Cívitas, Madrid, 2003, pp. 59-82.

⁴⁹ Cfr. A. Pintore, "Derechos Insaciables", en L. Ferrajoli, et al., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Ed. de A. Cabo y G. Pissarello, Trotta, Madrid, 2001, pp. 243-267.

⁵⁰ Cfr. A. Monzón, *Enmanuel Mounier i la tradició personalista*, PUV, València, 2002.

constitucionalismo y del Estado de Derecho, del gobierno *per leges et sub leges* y muestran la calidad moral de la democracia fundamentada en el reconocimiento, el respeto, la protección y la promoción de los derechos y la exigibilidad de los deberes positivos orientados al Bien común. Este es el reto que la UE, siguiendo la estela de los *founding fathers* y las raíces expuestas debe afrontar para consolidar el Estado social, liberar del miedo y garantizar los derechos, principios y valores que constituyen su razón de ser: reforzar la dignidad, libertad igualdad y solidaridad de las personas, ordenar la economía que debe ser productiva y no especulativa, sujetar a los mercados y eliminar la corrupción. Para salir de la crisis la UE, siguiendo a J. Delors⁵¹ deberá reconstruir los principios fundadores (competencia cooperación y solidaridad), reforzar la política e impulsar el método comunitario vs. el método intergubernamental; propugnar el federalismo, promover las instituciones de la UE frente a los Estados y combinar las medidas de austeridad (*Fiscal compact*) con un pacto de crecimiento (*Growth compact*) para “conservar el singular equilibrio europeo entre libertades individuales, economía de mercado y sistemas de protección social”⁵². Frente a las políticas de austeridad extrema que siembran el miedo, promueven el populismo y corroen la libertad, en la UE es la hora de pensar en grande, de acordar un *New Deal*⁵³ y de crecer para ajustar⁵⁴.

TITLE

SOCIAL STATE ROOTS IN THE EUROPEAN UNION

SUMMARY

I. STATE SOCIAL CRISIS AND REASON OF RIGHTS.- II. CIVIL SOCIETY AND STATE.- III. POLITICAL ECONOMY, CIVIL ECONOMY, SOCIAL ECONOMY.- IV. THE NEW CITIZENSHIP, THE THIRD SECTOR AND THE NEW WELFARE.- V. LIBERAL STATE LAW: RIGHTS AND FREEDOMS NEGATIVE.- VI. SOCIAL STATE OF LAW: SOCIAL AND POSITIVE DUTIES.- VII. STATE SUBSIDIARITY.- VIII. EUROPEAN UNION AND STATE BUILDING SOCIAL: 1. Institutional

⁵¹ Cfr. J. Delors, “Pour un renouveau de l’Europe”, Parlement Européen, Bruxelles, 28.03.2012.

⁵² Cfr. T. Blair, J. Delors, G. Schröder, “Europa es la solución, no el problema”. El País 8.09.2011.

⁵³ Cfr. B. Spinelli, “Il New Deal dell’Europa”, La Repubblica 25.04.2012.

⁵⁴ Cfr. J. Estefanía, “Creadores de escasez”, El País 26.04.2012.

action: the Treaty of Rome to the Treaty of Lisbon: 1.1. *The joint report to the 2020 strategy*. 1.2. *The European Parliament resolution of 15 November 2011*.
2. Civil society and the fight against poverty and exclusion: poverty and zero-Foessa Caritas.- IX. STATE SOCIAL CRISIS AND GLOBALIZATION.- X. CONCLUSION.

KEY WORDS

Social State crisis; EU; Foundation or protection rights; Human dignity; Positive duties; Civil society; Political economy; Civil economy; Social economy; Citizenship; Solidarity; Subsidiarity; Globalization; Poverty; Exclusion.

ABSTRACT

On the social State crisis, the author considers that the rights which should be guaranteed by their importance and their foundation. Wich are the reasons of rights? What to do with challenge of the crisis? The *founding fathers* of EU (Adenauer, de Gasperi, Monet, Schuman) set the principles of dignity, freedom, equality and solidarity as a way of freeing European citizens from fear, misery and misfortune. *Welfare* is, above all, a state of *justice* that defines the threshold between indecency and well-being and affirms that human development is not(only) economic growth. Jacques Maritain, proclaimed the order that contains the three principles of the social state: the primacy of the person, the priority of *civil society* and the subsidiarity of the state. This is the great goal that the EU must face today to fulfil the *Millenium Objectives*, reduce poverty and achieve human development social well being, justice and peace.

Fecha de recepción: 18/11/2012. Fecha de aceptación: 12/12/2012.

