

ESTUDIOS

Ruptura del consenso socialdemócrata y crisis del modelo de Estado¹

Pablo Font Oporto²

Resumen: El “consenso socialdemócrata” que se alcanza tras la segunda guerra mundial permitió la instauración del modelo de Estado social en el mundo desarrollado occidental. El concepto de “Estado social de Derecho” fue elaborado por Hermann Heller como reacción a la crisis del Estado liberal. El modelo de Estado social y el consenso que lo sustentaba entran en crisis a partir de los años 70 al desaparecer el crecimiento económico de las décadas precedentes. Desde entonces arrecian las críticas del neoliberalismo y se inicia el desmantelamiento de dicho modelo. Las consecuencias son una sociedad menos cohesionada, la inhibición del Estado en el ámbito económico y la destrucción de las bases de nuestro sistema político-constitucional. Las desigualdades que genera el neoliberalismo acaban provocando conflictos sociales; por tanto, es necesario buscar alternativas que permitan nuevos consensos.

Palabras clave: Estado social, consenso socialdemócrata, neoliberalismo, crisis económica, capitalismo, democracia, Hermann Heller.

¹ Trabajo integrado en el Proyecto de Investigación de Excelencia financiado por la Junta de Andalucía (referencia SEJ-6073) sobre *La protección de los consumidores como ariete de la reforma de la empresa, las reglas de competencia y la cultura empresarial*, cuyo investigador principal es el profesor Juan Ignacio Font Galán.

² El presente artículo es una reelaboración y actualización de la comunicación presentada en el Coloquio “Hacia una reforma del sistema económico”, organizado por ETEA y la *Revista de Fomento Social* los días 19 y 20 de mayo de 2011. Agradezco al profesor José M^o Margenat Peralta la oportunidad que me dio de participar en dicho Coloquio. Parte del presente texto se basa en el trabajo de investigación realizado para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados bajo el título “*Materiales para el estudio del concepto de Estado social en el marco de una investigación sobre el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978*” (inédito), defendido en julio de 2005 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba.

The ruptured social–democratic consensus and the crisis in the model of State

Abstract: The “social–democratic consensus” reached after World War Two installed the model of the Social State in the developed western world. The concept of the “Social State of Well–Being” was elaborated by Hermann Heller in reaction to the crisis of the liberal State. The model of the Social State and the consensus that upheld it began to enter into crisis after the 70’s when the economic growth of the previous decades diminished. Since then, amidst wide criticisms of neoliberalism, this model began to disintegrate. The consequences have been a less cohesive society, the inhibition of the State in the economic sector and the destruction of the bases of our political–constitutional system. Since the inequality generated by neoliberalism ends up provoking social conflicts, it is necessary to seek alternatives that will lead to new types of consensus.

Key words: *Social state, socio–democratic consensus, neoliberalism, economic crisis, capitalism, democracy, Hermann Heller.*

Rupture du consensus social–démocrate et crise du modèle d’État

Résumé: Le “consensus social–démocrate” atteint après la Seconde Guerre Mondiale a permis l’instauration du modèle d’État social dans le monde développé occidental. Le concept d’État social de Droit a été élaboré par Hermann Heller comme réaction à la crise de l’État libéral. Le modèle d’État social et le consensus qui le soutenait entrent en crise à partir des années 70 lorsque la croissance économique des années précédentes a disparu. Dès lors les critiques au néolibéralisme s’intensifient et commencent le démantèlement du modèle. Les conséquences de tout cela sont une société avec une plus faible cohésion, l’inhibition de l’État dans le domaine économique et la destruction des bases de notre système politico–constitutionnel. Les inégalités que génère le néolibéralisme finissent par provoquer des conflits sociaux: il est donc nécessaire de chercher de nouvelles alternatives afin de trouver de nouveaux consensus.

Mots clés: *État social, consensus social–démocrate, néolibéralisme, crise économique, capitalisme, démocratie, Hermann Heller.*

Fecha de recepción: 26 de abril de 2012.

Fecha de admisión definitiva: 14 de junio de 2012.

I. Introducción

La situación económica que padecemos en Europa desde hace cuatro años está poniendo en cuestión, a juicio de algunos, el modelo de Estado construido tras la Segunda Guerra Mundial. Lo que parece haber entrado en crisis es el propio compromiso social alcanzado tras dicho conflicto por las diferentes corrientes políticas moderadas, en lo que se conoció como “*consenso socialdemócrata de posguerra*”³. Los dos elementos de ese acuerdo eran, de un lado, la aceptación del sistema económico capitalista y, de otro, la intervención del Estado en la economía y la sociedad para regular y corregir las desviaciones y efectos indeseados que dicho sistema económico conlleva indefectiblemente. Ese segundo elemento, el Estado intervencionista y asistencial, a saber, el llamado “Estado social”⁴, es acusado por las estructuras del mercado de ser responsable de la actual situación económica. Por el contrario, algunos sectores cuestionan dichas estructuras y el propio sistema económico capitalista. ¿Es el fin de la fórmula de compromiso y el inicio de una nueva etapa de conflictos?

De lo que no cabe duda es que este contexto ha renovado el interés por el estudio, en general, de la intervención del Estado en la economía y la sociedad y, en particular, por el modelo de Estado social y sus distintas variables. Al respecto, estimamos que una reflexión sobre nuestra historia se antoja fundamental a la hora de llevar a cabo tanto un análisis del presente como propuestas de alternativa y cambio.

³ F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 143. R. DAHRENDORF (1983) emplea este concepto en el capítulo 5 (“¿Fin del consenso socialdemócrata? El problema de la legitimidad del poder político en la actualidad”), pp. 145 y ss. T. JUDT (2010) lo cita en su versión inglesa (“The End of the Social Democratic Consensus”, en *Life Chances* (1979), Chicago, University of Chicago Press, pp. 108–109). BARCELONA y CANTARO utilizan la expresión “compromiso socialdemócrata” para referirse al acuerdo por el que el movimiento obrero acepta integrarse en el sistema socioeconómico capitalista y no ponerlo en cuestión, a cambio de un Estado social que proporcione bienestar para todos (P. BARCELONA y A. CANTARO [1988], p. 57). GARCÍA-PELAYO alude a la denominación “Estado socialdemócrata” para designar al Estado social, denominación debida a BOULDING y por la que no se significa en este caso ningún vínculo específico con la socialdemocracia como partido, sino un tipo de Estado interesado en el bienestar y doblemente opuesto al comunista y al autoritario (M. GARCÍA-PELAYO, [1982], p. 13).

⁴ La ambigüedad del concepto “Estado social” aumenta con el problema terminológico suscitado por el debate “Estado social/Estado del bienestar”. Esta cuestión es compleja, tanto a nivel de significados aludidos, como de modelos ideológicos y de modelos regionales. La hemos tratado en P. FONT OPORTO (2005), pp. 72 y ss.

2. El consenso socialdemócrata de posguerra y la implantación del modelo de Estado social

2.1. Contexto del consenso y causas que permiten la implantación del Estado social

El consenso socialdemócrata supuso un compromiso por el que tras la Segunda Guerra Mundial, en mayor o menor medida, se instauró el modelo de Estado social (o al menos, políticas de dicho modelo) en el mundo desarrollado occidental⁵. El triunfo e implantación de este modelo se produce en particular en la

⁵ El consenso permite la instauración de un modelo del que ya se habían producido muy diversas experiencias aisladas en los cien años anteriores (la Comuna francesa, el sistema de seguros sociales de Bismarck, la República de Weimar, la concertación social sueca, las políticas sociales de los Frentes populares en España, Francia o Bélgica,...). Ahora bien, es después de la Segunda Guerra Mundial cuando empieza plenamente la etapa de realización del Estado social en la praxis político-económica (cfr. F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 141; M. J. RUBIO LARA [1989], p. 203, donde se recogen las opiniones en el mismo sentido de I. GOUGH y de OLSON, el cual extiende también esta afirmación a Suecia). En este sentido, FLORA y ALBER defienden que si bien en los periodos de 1925 a 1940 experimentaron las políticas sociales un crecimiento, no es hasta la década de los cincuenta cuando se produce una extensión verdaderamente significativa de la cobertura de los sistemas sociales (vid. P. FLORA y J. ALBER [1983], p. 83). Por su parte, para HECLÓ la fase de expansión coincide con el aumento de los gastos sociales (H. HECLÓ [1983], pp. 478 y ss.).

Desde estas perspectivas, por tanto, esta fase de la evolución del Estado social se distingue de la precedente por la extensión en la aplicación de los principios que emergieron en sus orígenes. Se podría pensar que según estas interpretaciones el Estado social de la posguerra se diferencia de sus primeras manifestaciones sólo por razones de naturaleza cuantitativa, pero no de índole cualitativa. Éste es el sentido que le da D. MARSH a las reformas de la posguerra al señalar que se trataba de una modificación y no de una innovación (M. J. RUBIO LARA [1989], p. 204).

En la misma línea, ASHFORD sostiene primeramente que en sentido general, todas las democracias se estaban encaminando hacia el Estado del bienestar al alborear el siglo XX y que con diversos grados de éxito y seguridad, los Estados europeos habían ya dado pasos irreversibles hacia la aceptación de nuevas responsabilidades sociales entre 1890 y 1914, comprometiendo así los valores liberales clásicos. Y en segundo lugar, este autor considera que las transformaciones políticas y administrativas que tuvieron lugar durante el período de entreguerras son esenciales para la comprensión de cómo fueron reconstruidos los Estados de bienestar a partir de 1945, hasta tal punto que en muy pocos de los cambios que han tenido lugar desde la Segunda Guerra Mundial dejan de advertirse las huellas de las iniciativas o de los problemas que se manifestaron entre las dos grandes guerras (D. ASHFORD [1989], pp. 121 y 127). Otros autores matizan más sus tesis y sugieren que la consolidación y expansión del Estado social entraña además algunas diferencias cualitativas en relación con sus etapas anteriores (postura con la que coincidimos). Así, para LAUBIER es en el período de posguerra cuando la política social se desarrolla en su especificidad (M. J. RUBIO LARA [1989], p. 204). Por otra parte, señala CONTRERAS PELÁEZ si [bien] la gestación de la idea de Estado social había abarcado, grosso modo, siglo y

Europa continental (occidental), si bien incluso en el mundo anglosajón, pese a su tradición de oposición al intervencionismo estatal, también se expande una versión descafeinada de este modelo.

Los elementos que van a propiciar ese consenso son varios⁶. En primer lugar, la conciencia generalizada de que la razón desencadenante de las causas que propiciaron la Segunda Guerra Mundial se encuentra en última instancia en la desigualdad económica y la fractura social consiguiente⁷. Al respecto, debe advertirse que para entender las razones que hacen posible ese contundente desembarco del Estado providente es necesario un estudio –que no es posible hacer aquí– de las tres décadas que siguieron a la Primera Guerra Mundial⁸.

En segundo lugar, entendemos que otro factor determinante lo constituye la mutación de las concepciones político-económicas anteriores que permitió la generalización de una visión positiva de la intervención estatal en la esfera económica, lo que constituía un requisito esencial para el desarrollo práctico de un Estado social⁹. A esta visión positiva, que ya se había empezado a producir antes de la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de la crisis de 1929, coadyuvaban diversos factores, entre otros las nuevas ideas económicas de KEYNES o de la Escuela de la

medio, su puesta-en-práctica [sic] sistemática fue, en cambio, relativamente rápida y simultánea en la mayoría de los países occidentales (F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 141).

⁶ Sobre los factores y condicionantes que intervinieron en la implantación del Estado social después de la Segunda Guerra Mundial, *vid.* P. FONT OPORTO (2005), pp. 218–222. Sobre las causas o factores determinantes en la aparición de la dimensión social del Estado en general, *vid. ibidem*, p. 111–166. Sobre los antecedentes y recorrido histórico del Estado social, *vid. ibidem*, pp. 166–237.

⁷ En particular, en la Alemania de la República de Weimar, castigada primero por el desgaste de la Primera Guerra Mundial, después por las indemnizaciones de guerra y, finalmente, por la grave crisis mundial de 1929. Pero en general en toda Europa se produjo en el periodo de entreguerras un fracaso de los Estados liberales de Derecho europeos para impedir la fractura social y las crisis político-económicas que desembocaron en los fascismos. Sobre este riesgo propiciado por la falta de cohesión social ya había advertido Hermann HELLER (*vid. infra*).

⁸ Este estudio lo hemos desarrollado en P. FONT OPORTO (2005), pp. 194 y ss. Para este tema, *vid.* E. CARMONA CUENCA (2000), pp. 43 y ss.; G. A. RITTER, (1991), *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 129 y ss.; M. J. RUBIO LARA (1989), pp. 79–202.

⁹ Sobre esa nueva visión positiva, *vid.* P. FONT OPORTO, pp. 157–162. Respecto a la intervención estatal en la economía, señala GARCÍA-PELAYO que *la potestad en materia económica constituye una condición de la existencia del Estado en nuestro tiempo* (M. GARCÍA-PELAYO [1991], p. 2868).

economía social alemana¹⁰; la experiencia de intervención estatal en los más diversos sectores económicos durante ambas guerras mundiales; el balance a posteriori de los años anteriores a la Segunda Guerra, que demostró que la aplicación de la doctrina de la neutralidad del Estado en estos ámbitos había conducido a la fractura de las sociedades y a las crisis político-económicas que desembocaron en los totalitarismos; etc.

En tercer lugar, creemos que para la implantación del modelo de Estado social fueron determinantes las tesis keynesianas, que proporcionaron a aquel una cobertura económica teórico-práctica. El modelo económico keynesiano (basado en el principio de que incentivar la demanda mediante políticas sociales permite mantener y aumentar continuamente la oferta) admitía y fundamentaba una intervención pública en la economía difícilmente conciliable con los modelos económicos anteriores¹¹.

Por último, los condicionantes del contexto internacional van a propiciar la extensión de la dimensión social del Estado como parte del nuevo modelo estatal en la Europa occidental industrializada (el *Estado social de Derecho*)¹². De un lado, la necesaria reconstrucción de gran parte de Europa hacía imprescindible en ese momento la actividad del Estado. De otro lado, Estados Unidos no estaba dispuesto a consentir que la URSS expandiese su radio de influencia a la Europa occidental, lo que le va a llevar a proteger los Estados de esta zona mediante medidas típicamente planificadoras, como el *Plan Marshall*¹³.

¹⁰ La crisis de 1929 provocó la necesidad de revisar algunos postulados en las filas del propio liberalismo. Así surgió en Alemania la teoría de la “economía social de mercado”, cuyos impulsores (la conocida Escuela de Friburgo o del “ordoliberalismo”), desde presupuestos en general antikeynesianos, intentaron conjugar los principios del liberalismo con las políticas sociales, insistiendo sobre todo en la necesidad de la libre competencia (véase M. J. RUBIO LARA, [1989], pp. 223–227). Es importante saber que a esta tendencia pertenecieron algunos de los responsables políticos de la Alemania Federal a partir de 1948 (*ibidem*, p. 224). Como apunta GARCÍA-PELAYO, con el término “economía social de mercado” se designa también al sistema de economía de mercado limitada. Este concepto, elaborado por los demócrata-cristianos alemanes por primera vez en 1949, *diste de ser una formulación inequívoca* (M. GARCÍA-PELAYO [1982], p. 71–72).

¹¹ Por eso, algunos autores prefieren hablar de “consenso keynesiano”. Así, por ejemplo, T. JUDT (2010), p. 53. Estas teorías de Keynes las hemos estudiado en P. FONT OPORTO, (2005), pp. 205–208, sobre la base, entre otros, de M. J. RUBIO LARA (1989), pp. 217–223; y J. K. GALBRAITH (1989), pp. 241–258.

¹² P. FONT OPORTO (2005), p. 219.

¹³ Es la hora de los keynesianos y de los liberales revisionistas. La influencia de estas visiones ya se había dejado notar en el llamado *Informe Beveridge* redactado en Inglaterra en 1942, pero aumentará

2.2. El contenido del consenso

El *consenso de posguerra* se da entre los sectores menos radicales de la izquierda y la derecha¹⁴, que consienten en renunciaciones programáticas. Para la derecha moderada supone la renuncia al postulado liberal de la mano invisible del mercado y al rechazo de la intervención del Estado. Para la izquierda reformista implica renunciar a postulados marxistas como la dictadura del proletariado y la desconfianza hacia la institución estatal¹⁵, así como la aceptación de la vía democrática como única legítima para alcanzar el poder. Ya desde sus primeros orígenes el Estado social es un modelo que tiene raíces en ambas líneas, conservadora y progresista, lo que se repite en este momento de posguerra mundial. Esas raíces buscan fines diferentes: mientras que para unos el Estado social no era sino el primer paso de un proceso que debía acabar permitiendo “la *superación* del capitalismo; para otros, el Estado social representaba una operación de emergencia cuyo objetivo era exactamente el contrario: *salvar* al capitalismo”¹⁶. En efecto, la derecha menos ultraliberal perseguía amortiguar la fractura social que ponía en peligro el *statu quo*, así como frenar el auge de los movimientos obreros. Por su parte, la izquierda

después de la guerra, cuando van a imbuir de sus ideas a la Administración de éstos países que, por otro lado eran presionados por EEUU para que no cayesen en tentaciones más o menos marxizantes (como ocurrirá en Alemania). En definitiva, todo empujaba hacia una revisión del modelo capitalista que lo situase en condiciones de competir con la alternativa soviética (cfr. P. FONT OPORTO [2005], pp. 220–221). De esta forma, los nuevos gobiernos de la Europa occidental industrializada van a llevar a cabo políticas económicas decididamente intervencionistas, no sólo mediante instrumentos planificadores (*planes Monnet*, por ejemplo), sino también mediante políticas de nacionalización de sectores claves (vid. M. J. RUBIO LARA [1989], pp. 227–240).

¹⁴ Esas distintas fuerzas políticas de la época que, de alguna manera, pactaron un acuerdo de compromiso, fueron: democristianos, liberales moderados, socialdemócratas y socialistas moderados.

¹⁵ Así por ejemplo, HELLER parte en su construcción de la crítica del concepto de Estado de MARX y ENGELS, que atribuyen al Estado únicamente un papel transitorio en la consecución de la sociedad socialista (E. CARMONA CUENCA [1989], p. 53). Para el jurista socialdemócrata el Estado es el instrumento fundamental de cara a operar la transformación de la sociedad (vid. *idem*). Sin el Estado es inconcebible economía social alguna, mucho menos una economía socialista (H. HELLER, [1985], p. 185).

¹⁶ De este modo, mientras que los segundos (a quienes BARBALET denomina “*melioristas*”) estaban básicamente contentos con el capitalismo y aspiraban solamente a corregir sus aspectos más inhumanos, los primeros creyeron sinceramente que el Estado social era el primer paso de un proceso de transición hacia el socialismo o, incluso, que el Estado del Bienestar suponía ya una forma de socialismo (F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 145).

moderada persigue la implantación del socialismo mediante reformas¹⁷. En conclusión, detrás del consenso se ocultaban dos posiciones contrarias e irreconciliables, que aspiraban a dos modelos de Estado distintos¹⁸.

Ahora bien, una vez comprendida esa diferencia en los fines que se pretendían con el compromiso, es preciso indicar los términos del mismo: ¿cuál es el contenido esencial de ese modelo de Estado social que alcanza un acuerdo tan amplio? Puede resumirse así:

¹⁷ Apunta CONTRERAS PELÁEZ (cfr. *ibidem*, pp. 145–146) que para esto fue necesario redefinir el socialismo en términos no-marxistas, es decir, hubo que *retirar o suavizar el énfasis tradicional en las nacionalizaciones, la lucha de clases, etc.*, en la línea ya apuntada por los socialismos reformistas (sobre el revisionismo, vid. *ibidem*, pp. 121–123; M. GARCÍA-PELAYO (1982), pp. 86 y ss.; J. TOUCHARD (1981), pp. 559–562). Recuérdese que, por ejemplo, los fabianos habían hecho bandera de la “democracia social” como una reforma gradual impulsada por el poder público (vid. F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 112) y que Eduard BERNSTEIN había concebido la superación del capitalismo como *un proceso de democratización de la economía* (*ibidem*, p. 127). De este modo como señala CARMONA CUENCA, HELLER llega a considerar que esta *supremacía de la voluntad popular organizada en el Estado libre popular sobre la Economía es el núcleo de las ideas socialistas*. En otro pasaje HELLER afirma que *socialismo es democracia económica* (“Sozialismus ist wirtschaftliche Demokratie” [H. HELLER (1992), p. 315]), y que por tanto es posible la *transición progresiva* hacia el socialismo, llegando incluso a apuntar que una vez alcanzado un determinado momento es *difícil* señalar la frontera entre el orden social capitalista y el Estado socialista (vid. H. HELLER [1985], p. 322; E. CARMONA CUENCA [2000], pp. 54–56; F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 145).

¹⁸ Cfr. F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 144. Vid. también M. GARCÍA-PELAYO (1982), p. 23. Al respecto merece señalarse que Ulrich K. PREUSS identifica la primera posición (“progresista o transformadora”) con la del “Estado social de Derecho helleriano”, y la segunda (conservadora) con el “Estado keynesiano del Bienestar” (vid. U. K. PREUSS [1991], p. 68; F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], pp. 144 y 145), señalando que *la idea de HELLER se basa en una teoría socio-política con una fuerte motivación ética para superar el capitalismo y emancipar al proletariado, mientras que el Estado del bienestar keynesiano constituye la aplicación de una teoría económica para liberar el potencial del capitalismo en condiciones críticas, y esto, afortunadamente, supuso la protección y permanente incremento de los ingresos de las masas, lo que en la práctica ha supuesto que las diferencias estructurales entre Sozialstaat y Estado del bienestar en su versión keynesiana han desaparecido* (U. K. PREUSS [1991], pp. 68 y 69). En cambio, Goran THERBORN opone la idea de “Estado keynesiano” a la de Estado de Bienestar o “Estado beveridgiano” (que, respectivamente, podrían considerarse, según CONTRERAS PELÁEZ, como “conservador” y “protosocialista”). Por lo mismo, THERBORN ha criticado la armonización entre el elemento keynesiano y el beveridgiano que mantiene MISHRA (vid. F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 144). Además, para THERBORN el *concepto de Estado Keynesiano de Bienestar es estéril y poco afortunado desde un punto de vista teórico, ya que recoge de forma conjunta la política social del Estado de Bienestar, la dirección macroeconómica keynesiana y el compromiso con el pleno empleo, tres cosas que—a su juicio—, tanto desde un punto de vista lógico como en la práctica, están separadas* (G. THERBORN [1989], p. 85). En esta cuestión coincidimos más bien con la postura de PREUSS, por cuanto no sólo las influencias y presupuestos del Informe Beveridge eran más bien de signo keynesiano, sino que además sus objetivos encajan mejor en la tendencia centrista-conservadora.

- 1° Prestaciones sociales, entendidas como derechos. En dos vectores: a) Prestaciones generales para todos (universales); b) Prestaciones específicas para las minorías más vulnerables.
- 2° Control e intervención pública en la economía: a) mediante un sector público económico; b) mediante una regulación más o menos estricta del ámbito económico, que corrija las deficiencias de los mercados¹⁹.

2.3. La pervivencia del “consenso socialdemócrata” y la etapa optimista respecto a la dimensión social del Estado

En los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial se expande el modelo de Estado social, que se generaliza en el área occidental desarrollada, iniciándose en ésta una etapa llena de *optimismo y grandes esperanzas* que abarcaría desde finales de los años 40 hasta la crisis económica de 1973. La base de esta nueva mentalidad es la *confianza en el Estado como “agente racional”*²⁰.

Además, esta *atmósfera de confianza y optimismo* va a ser alimentada por los éxitos de este modelo de Estado tanto en el campo económico (un aumento continuo y sostenido del crecimiento económico sin precedentes) como en el social (cumplimiento de los objetivos de redistribución, igualación y eliminación de las bolsas de pobreza, con la consiguiente pacificación de los conflictos de clase)²¹. Es importante tener también presente que la coyuntura económica favoreció este desarrollo del Estado social²². De este modo, los problemas inherentes a este modelo van a permanecer en estado latente mientras continúe la bonanza económica en el mundo desarrollado occidental.

¹⁹ Cfr. M. J. RUBIO LARA (1989), p. 21; T. JUDT (2010), p. 67. A juicio de Ramesh MISHRA, el primero de estos elementos (la cobertura de las necesidades básicas de la población) no era nuevo en la historia de la teoría y la praxis política, no así el segundo (la intervención del Estado en la economía), que parte de Keynes (R. MISHRA [1985], pp. 6–7).

²⁰ F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 143. De esta manera, se entiende que el Estado al regular la economía, corrige sus desajustes y elimina sus externalidades, y además al prestar asistencia social actúa como medio de conciliación entre las clases sociales.

²¹ Vid. F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), pp. 142 y 143; H. HECLIO (1983), p. 479.

²² No hay más que recordar fenómenos como “el milagro alemán” para ser conscientes de la excepcionalidad del crecimiento económico de esta época.

3. La consagración jurídico-constitucional del estado social

Antes de abordar el periodo de crisis del Estado social, es crucial una referencia a la cuestión de los modelos jurídico-constitucionales de Estado social y a la consagración efectiva de los mismos que se produjo en los textos fundamentales.

3.1. La teoría jurídico-constitucional sobre el Estado social: Hermann Heller. El concepto de Estado social de Derecho como reacción a la crisis del Estado liberal²³

El primer autor que empleó la expresión “Estado social” fue el constitucionalista alemán Hermann HELLER²⁴, concretamente, en la fórmula compuesta “Estado social de Derecho” (“*sozialer Rechtsstaat*”)²⁵. HELLER, que desarrolló su obra en el convulso contexto de la República de Weimar, insistió en la idea de que la crisis del Estado-nación liberal burgués en el periodo de entreguerras se debía a la no asimilación de la clase obrera por parte de la nación como consecuencia de una grave falta de cohesión socioeconómica²⁶.

²³ Sobre la figura de HELLER, *vid.* H. STIEGLER (2004), pp. 233–235.

²⁴ Miembro del Partido Socialdemócrata alemán, HELLER entroncó con la tradición del pensamiento de raíz socialista-reformista preocupado por la cuestión obrera desde la perspectiva de la justicia social, así como con la tradición hegeliana del *Staatsoptimismus*.

²⁵ Sobre el concepto de “Estado social de Derecho” en HELLER, consúltese P. FONT OPORTO (2005) pp. 75–76, 154–155, 210–217 y 220; E. CARMONA CUENCA (2000) pp. 50–56; F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), pp. 128–139; M. GARCÍA-PELAYO (1982), pp. 16, 17, 43, 44 y 54; A. E. PÉREZ LUÑO (2001), p. 224; A. GARRORENA MORALES (1984), p. 34; P. LUCAS VERDÚ (1996), pp. 111 y 112; U. K. PREUSS (1991), pp. 67 y 68. De otro lado, debe señalarse que el uso de la expresión “helleriana” *Estado social de Derecho se extendió entre los comentaristas de la Constitución de Weimar de 1919—que propiamente no la empleaba—y se consagra en los años 1946 y 1947 en varias de las Constituciones de los Länder; en concreto en el art. 3 de la Constitución de Baviera, el art. 43 de la Constitución de Württemberg-Baden, el art. 74 de la Constitución de Renania-Palatinado y el art. 50 de la Constitución de Baden* (O. ALZAGA VILLAAMIL (1978), p. 79). Por otra parte, cabe mencionar que fue el diputado socialdemócrata CARLO SCHMID (no confundir con CARL SCHMIDT), conocedor de la obra de HELLER, quien solicitó su positivación en la Ley fundamental de Bonn (*vid.* W. ABENDROTH [1973], p. 268; el cual a su vez toma la información de MENGER, C. F. [1953], *Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz*, Tubinga, p. 3. *Vid.* también L. PAREJO ALFONSO [1983], p. 30; P. LUCAS VERDÚ y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA [2001], p. 119; W. ABENDROTH [1986], p. 30).

²⁶ *Vid.* M. GARCÍA-PELAYO (1982), p. 43. El desarrollo y aplicación que hace HELLER de esta idea puede encontrarse sintéticamente en F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), pp. 129, 130, 137 y 138. Resalta HELLER

La idea nuclear en HELLER es la de la distinción entre el “Estado *formal* de Derecho” y el “Estado *material* de Derecho”. El primero va a identificarlo con el Estado liberal (o burgués) de Derecho, el segundo va a llevarle a la idea del *Estado social de Derecho*. Para HELLER, *la crisis en que se encuentra inmerso el Estado de Derecho en ese momento* (crisis política, radicalización de la sociedad, ascenso del nacionalsocialismo) *es fruto del “vaciamiento” al que ha sido sometido el mismo por la burguesía*²⁷. En efecto, considera este autor que el Estado de Derecho se ha convertido en un concepto aséptico: los derechos y libertades se han reducido a su dimensión formal, sin tener en ningún momento un contenido socioeconómico que los haga *reales* para una gran parte de la población. La consecuencia de esto es la paulatina descomposición de la nación (entendida ésta como una “comunidad nacional de cultura”²⁸), cuyos primeros indicios son el desprestigio del Estado de Derecho como fórmula de convivencia social y el auge de las ideas autoritarias e irracionales²⁹.

que para evitar la ruptura de la comunidad [...] es preciso que, más allá de las diferencias de clases, exista un acervo de valores comunes en el que todos puedan reconocerse; es preciso que la división económica sea atenuada o relativizada [...], de forma que la contraposición de intereses materiales no desgarré totalmente el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad (F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 88).

²⁷ Que, si bien se sirvió de él para acceder al poder desbancando al estamento nobiliario, ha abjurado de sus principios axiológicos (libertad, igualdad...; los ideales de las Revoluciones liberales) una vez obtenido su objetivo (vid. F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], pp. 130–133). A lo que quiere aludir HELLER es a que las masas obreras se sienten engañadas por la concesión por parte de la burguesía de una serie de libertades de las que no pueden sacar provecho en unas circunstancias en que apenas se dispone de lo vitalmente indispensable.

²⁸ A partir del redescubrimiento por parte de Eduard BERNSTEIN de la idea de la nación como un ámbito en el que el obrero está inserto (tesis que revisaba la concepción marxista que consideraba al proletariado como una clase apátrida), autores como Otto BAUER y el propio Hermann HELLER (pertenecientes, al igual que BERNSTEIN, a la órbita del socialismo reformador de finte marxista–revisionista) desarrollaron el concepto de “comunidad de cultura”. BAUER hablará de la nación como una comunidad que debía compartir una serie de valores comunes, denunciando la exclusión del proletariado de dicha comunidad en el sistema de producción capitalista (vid. F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 127; J. K. GALBRAITH [1989], pp. 195 y 196; M. GARCÍA–PELAYO [1982], p. 41.) Para HELLER toda nación requiere como requisito para subsistir la existencia de una “comunidad de cultura”, esto es, de una serie de valores *fundamentales compartidos por todos* y que fundamentan la anteposición de los intereses nacionales a los individuales. En particular, recalca el olvido de la clase proletaria, cuyas precarias condiciones de vida le hacen permanecer *fuera* de la comunidad de valores y por tanto de la nación (F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], pp. 128–130; M. GARCÍA–PELAYO [1982], pp. 43 y 44).

²⁹ Vid. M. GARCÍA–PELAYO (1982), p. 17. Recordemos que a principios de los años 30 se extendió en Alemania una opinión favorable a la dictadura como una forma política que se consideraba que podía resolver el desgobierno existente.

Ésta es la situación que describe HELLER. ¿Cuál es su propuesta? El *Estado social de Derecho*³⁰. Éste no es sino un Estado material de Derecho: es preciso dotar de contenido “material” al Estado de Derecho y a sus libertades. ¿Cómo? Extendiendo la democracia al ámbito socioeconómico³¹. Es decir, se trata de que el Estado ordene este ámbito como “jurídico-público”³². De este modo, *la finalidad última del Estado social de Derecho es el sometimiento de la esfera económico-laboral al control racional-democrático, una meta que parece exigir una planificación estatal minuciosa de los objetivos económicos*³³.

Para HELLER, esta rematerialización del Estado de Derecho a través del crecimiento de su dimensión social es *el único proyecto político capaz de detener la desintegración de la nación*, puesto que a partir de ahora *la piedra angular del sistema político va a ser no ya la “naturaleza humana” o el “ciudadano” abstracto, sino [...] el hombre inserto en circunstancias socio-económicas concretas y sujeto de necesidades concretas*³⁴. Lo cual obligará a *tomar en consideración las necesidades materiales del sujeto, insuficientemente atendidas por el Estado liberal*. De este modo, la clase obrera podrá integrarse en la *comunidad nacional de cultura*.

Por último, debe subrayarse que para HELLER *la democracia económica deberá ser introducida gradualmente, mediante sucesivas reformas negociadas pacíficamente entre las clases en un clima de creciente confianza recíproca*³⁵. Ahora bien, él mismo advierte que *la incorporación de los obreros al ‘nosotros’ nacional no implica*

³⁰ En sus primeras obras denomina a su modelo “democracia social”.

³¹ *La extensión de la democracia al ámbito de la producción y el trabajo es la clave de la rematerialización [sic] del concepto de Estado de Derecho, imprescindible para que éste recupere su credibilidad* (F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], pp. 134 y 135 [subrayado nuestro]).

³² E. CARMONA CUENCA (2000), p. 54;

³³ F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 135. Lo que no nos queda claro es si la democratización de la esfera socioeconómica implica necesariamente para HELLER la socialización de los medios de producción. CONTRERAS PELÁEZ cree que no, pero de la lectura de E. CARMONA CUENCA (2000), pp. 50–56) parece deducirse lo contrario (aunque a lo mejor quiere indicar que HELLER lo consideraba sólo conveniente). En realidad, estos dos autores nos presentan a HELLER de una manera matizadamente distinta.

³⁴ F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 137.

³⁵ *Ibidem*, p. 135.

*la suspensión mágica de los conflictos*³⁶. Ahora bien, *el Estado social garantiza [...] el mínimo de igualdad y justicia social sin el cual se produciría la ruptura de la comunidad moral*, así como los cauces de negociación y diálogo para que los conflictos puedan ser resueltos pacíficamente. De esta forma, *el Estado social consigue [...] que la lucha de clases adopte las formas de discusión y transacción, y no de enfrentamiento abierto*³⁷.

3.2. Constitucionalización del Estado social en la primera generación de Leyes fundamentales de posguerra

En los nuevos textos fundamentales que se aprobaron en el área europea occidental con posterioridad al fin de la contienda bélica se produce la constitucionalización del modelo de Estado social. Esa implantación a nivel jurídico-constitucional se plasmó en una serie de cambios manifestados en tres aspectos: primero, la aparición de un contenido "social" (derechos socioeconómicos de la ciudadanía y obligación por parte de los poderes públicos de asegurarlos); segundo, la regulación de la actividad económica y la institucionalización de la intervención pública en la economía (lo que la doctrina ha acuñado como *Constitución económica*³⁸); y, tercero, la manifestación expresa de la necesidad de igualdad material. En términos de teoría político-jurídica, algunos autores resumen estas novedades³⁹ en un cambio de modelo en el mundo occidental (especialmente el europeo) para el que emplean la terminología de Hermann HELLER: supondría la culminación de la evolución desde el Estado liberal de Derecho hacia el Estado social de Derecho. Obviamente, como todas las explicaciones históricas, esta interpretación peca de fuertes reduccionismos. Además, podría entenderse que ese proceso ya se había

³⁶ En efecto, para HELLER, *la superación definitiva de los antagonismos sociales [...] sólo es posible en la esfera religiosa*.

³⁷ F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), pp. 138–139.

³⁸ La "Constitución económica" constituye según GARCÍA-PELAYO el conjunto de normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y el proceso económico (E. ÁLVAREZ CONDE, [1999], p. 122. Sobre este concepto *vid.* también J. I. FONT GALÁN [1987], pp. 131–165).

³⁹ Novedades que no son las únicas que aparecen en estos nuevos textos fundamentales.

iniciado años atrás⁴⁰, aunque está claro que después de la Segunda Guerra Mundial se abre una etapa en la que a la constitucionalización del modelo se une la realización del Estado social en la praxis político-económica). Sin embargo, dada la necesidad humana de matrices de comprensión, entendemos que, pese a sus limitaciones, esta interpretación ofrece una comprensión global de un fenómeno complejo.

La constitucionalización del modelo de Estado social en el Derecho europeo continental se producirá de manera diferente en los textos fundamentales de la época. Esta instauración del Estado social supone en ocasiones la expresa adjetivación de los nuevos Estados como “sociales” (mediante lo que se conoce como proclamación del principio de Estado social), lo que, en todo caso, no es imprescindible para que podamos considerar que el modelo de un Estado lo es. Al respecto, fue la Constitución francesa de 1946 la primera en emplear el término “social” al referirse al carácter de la República⁴¹. Por su parte, aunque la Constitución italiana de 1947 tiene un importante contenido social, su artículo 1 no menciona ese término a la hora de caracterizar al Estado que se constituye⁴². De manera inversa, la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 (también conocida como Ley Fundamental de Bonn) apenas recoge contenidos sociales (a diferencia de la de Weimar) aunque, eso sí, califica al Estado alemán como “social”⁴³, y lo hace por dos veces, en los artículos 20.1 y 28.1⁴⁴. La influencia de esta consagración

⁴⁰ Al respecto, y en el ámbito jurídico-constitucional, cabe indicar los avances que en ese sentido supusieron Constituciones como la mexicana de Querétaro (1917), la alemana de la República de Weimar (1919), y la de la Segunda República Española de 1931.

⁴¹ Artículo 1. *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.* La actual Constitución de 1958 mantiene este texto al inicio del artículo 1.

⁴² Aunque no cabe duda de que la fórmula empleada denota una notable sensibilidad hacia la denominada *cuestión social*: “Art. 1. *L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.*”

⁴³ Esta adjetivación que lleva a cabo la Ley Fundamental de Bonn sin proceder a una correlativa constitucionalización de un contenido social concreto ha sido uno de los argumentos empleados por aquellos que niegan relevancia en el plano constitucional al carácter social del Estado (postura sostenida por Ernst FORSTHOFF [1986], p. 93). Por otra parte, PAREJO ALFONSO señala que la Ley Fundamental de Bonn es *la primera que ha positivizado el principio del Estado social de Derecho* (L. PAREJO ALFONSO [1983], pp. 26 y 27).

⁴⁴ Artículo 20.1. *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.* (Art. 20.1. *La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social*). Artículo 28.1. *Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen...* (Art. 28.1. *El*

del Estado social en la Carta Magna alemana fue determinante para la fórmula del artículo 1.1 de nuestra Constitución.

3.3. Consagración jurídica del modelo de Estado social por la Constitución española de 1978

La Carta Magna española pertenece a una generación de Constituciones europeas redactadas en la década de 1970, en lo que puede calificarse como una segunda oleada de textos que se redactan en ese momento en la Europa mediterránea regida hasta entonces por regímenes autoritarios que caen por aquellos años (Constitución griega de 1975, Constitución portuguesa de 1976, Constitución española de 1978 [en adelante, CE]). Las leyes fundamentales de estos países se inspiran en las que se promulgaron tras la Segunda Guerra Mundial, dado su importante bagaje jurídico-constitucional⁴⁵.

La dimensión social del Estado impregna todo el texto constitucional español, si bien se manifiesta de manera más expresa en la proclamación del principio de Estado social por el art. 1.1 (mediante la fórmula compleja del Estado social y democrático de Derecho⁴⁶), la promulgación por el mismo artículo de los valores superiores de libertad e igualdad, el contenido del artículo 9.2 (que encomienda a los poderes públicos la tarea de lograr que esos valores de libertad e igualdad sean reales y efectivos así como la promoción de la participación ciudadana en todos los ámbitos públicos)⁴⁷, los derechos sociales consagrados en el Título I en general, y en particular los principios rectores de la política social y económica

orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente ley fundamental...).

⁴⁵ En especial, los principales modelos son las Constituciones francesa (1946), italiana (1947) y alemana (1949).

⁴⁶ Artículo 1.1. Constitución española de 1978 (a partir de ahora CE): *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

⁴⁷ Artículo 9.2 CE: *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

recogidos en el Capítulo III de dicho Título⁴⁸, y finalmente el Título VII, denominado "Economía y Hacienda"⁴⁹.

Aunque no es éste el lugar para entrar a analizar todos esos preceptos y los nexos que los enlazan, debe llamarse la atención sobre la fuerte potencialidad que posee el art. 9.2 CE, en particular en su conexión con el principio del Estado social proclamado por el art. 1.1. Esta vinculación ha sido destacada por gran parte de la doctrina⁵⁰ así como por la jurisprudencia⁵¹: el propio Tribunal Constitucional ha subrayado la necesidad de una interpretación conjunta de ambos preceptos⁵². Se trata de preceptos genéricos y abstractos cuya fuerza reside en su carácter de principios fundamentales de nuestro modelo estatal que deben iluminar la acción de los poderes públicos, así como la interpretación y aplicación de nuestro ordenamiento jurídico.

⁴⁸ El artículo 9.2 CE parece actuar de puente entre la dimensión de la libertad y la igualdad como valores (consagrada en el art. 1.1 CE) y su dimensión como derechos (desarrollada ésta principalmente a lo largo del Título I de la Constitución). Esta doble vertiente ha sido afirmada no sólo por la doctrina, sino también por la propia jurisprudencia constitucional.

⁴⁹ Defiende Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO que *al servicio de los objetivos que pretende el artículo 9.2 de la Constitución ésta pone los instrumentos del Título VII y, sin duda, el artículo 128 con la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales* (T. DE LA QUADRA-SALCEDO [2000], p. 38).

⁵⁰ Vid. A. E. PÉREZ LUÑO (2007), pp. 96 y 114; L. COSCULLUELA MONTANER (2004), p. 31; F. BALAGUER CALLEJÓN (2002), p. 102; J. L. MONEREO PÉREZ (2002), pp. 134, 135, 141, 144, 148; F. GONZÁLEZ NAVARRO (1992), pp. 245 y 246; M. GARCÍA-PELAYO (1991), p. 2869; L. PAREJO ALFONSO (1983), pp. 67 y 70.

⁵¹ Vid. F. FERNÁNDEZ SEGADO (1992), p. 106; J. PÉREZ ROYO (1984), p. 173.

⁵² En sentencias como la de 16 de marzo de 1981, la 42/1982, de 5 de julio, la 47/1982, de 5 de julio, la 31/1984, de 7 de marzo, la 39/1986, de 31 de marzo y la 222/1992, de 11 de diciembre. La STC 3/1983, de 25 de enero, afirma en su Fundamento Jurídico 3º que

el artículo 9.2 de la CE cuando impone a los poderes públicos la obligación de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas», [...] está superando el más limitado ámbito de actuación de una igualdad meramente formal y propugnando un significado del principio de igualdad acorde con la definición del artículo 1, que constituye a España como un Estado democrático y social de Derecho.

4. La crisis del estado social: crisis económica y crisis sociológica del modelo

4.1. La crisis económica de la década de 1970

Es importante constatar que en el momento en que se constitucionaliza en España el modelo de Estado social, éste ya se encuentra en plena crisis⁵³. El planteamiento keynesiano había dado por hecho que el factor materias primas se mantendría en precios moderados y constantes. Sin embargo, la crisis generada, entre otras razones, por el alza del petróleo en 1973, puso de relieve la fragilidad del modelo social de Estado y demostró que toda su estructura se basaba en un requisito que empezó a mostrarse cuanto menos inestable: un elevado crecimiento económico permanente⁵⁴.

La crisis del Estado social es producto de un complejo conjunto de factores y cualquier reduccionismo en las causas sería acientífico. Peter FLORA⁵⁵ se aventura a enumerar los siguientes componentes (que son a la vez causas y síntomas) de la crisis: primero, *las conmociones estructurales de la economía mundial a partir de mediados de los 70, las cuales parecen señalar un límite infranqueable al crecimiento de los ingresos y gastos públicos*; segundo, el recrudescimiento de las tensiones internacionales, que ha provocado un ascenso de los gastos militares, cuyos recursos son detraídos de las partidas sociales⁵⁶; tercero, el envejecimiento de la población, que provoca—junto a otros factores menos importantes, debe

⁵³ La literatura sobre la llamada “crisis del Estado social” es tan extensa como el uso de esta expresión (convertida ya casi en un tópico, a fuerza de la duración de una crisis que no parece no tener fin). A la extraordinaria prolijidad sobre este tema se une el hecho de la poca perspectiva histórica para abordarlo. No vamos, pues, a tratar de realizar aquí un análisis detallado y completo de las causas, componentes y consecuencias de esa crisis. Sobre este tema hemos consultado: F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), pp. 147–149. Entre otra bibliografía que puede también consultarse E. CARMONA CUENCA (2000), pp. 81 y ss.; E. ÁLVAREZ CONDE (1999), pp. 131 y 132; P. BARCELONA y A. CANTARO (1988), pp. 59 y ss.

⁵⁴ Como explicita M. J. RUBIO LARA (1989), p. 375, *las políticas sociales exigen un elevado crecimiento económico* (esta idea también puede colegirse en F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], pp. 142 y 147; M. GARCÍA-PELAYO [1982], pp. 44 y 45; J. PÉREZ ROYO [1984], p. 170; U. K. PREUSS [1991], p. 69; H. HECLÓ [1983], pp. 478 y ss.; A. J. PORRAS NADALES [1988], pp. 30, 43 y 46). Por otro lado, esta necesidad es también requisito del sistema económico neocapitalista (vid. M. GARCÍA-PELAYO [1982], pp. 68–70; M. J. RUBIO LARA [1989], pp. 374 y 375).

⁵⁵ F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 148.

⁵⁶ Al respecto, vid. la teoría de ABENDROTH sobre el papel que desempeña la inversión en la industria armamentística en las sociedades capitalistas (W. ABENDROTH [1986], pp. 31–33).

añadirse—que un porcentaje cada vez más pequeño de productores tenga que subvenir a las necesidades de un sector cada vez más amplio de asistidos improductivos⁵⁷; cuarto, la expansión galopante de los servicios sociales, que no parece tener límites⁵⁸; quinto, la convicción de que se han alcanzado los límites económicos y psicológicos de la imposición fiscal.

4.2. El retorno del neoliberalismo: la crisis sociológica del modelo

La crisis de la década de 1970 pone en cuestión todo el modelo de Estado social. El hecho de que detrás del *consenso de posguerra* existieran dos posiciones contrarias e irreconciliables que aspiraban a dos modelos de Estado distintos pudo ser otra causa más de la desafección y crítica acerada al mismo en el momento en que muchas de sus limitaciones se pusieron de manifiesto. Así, cuando tras el fin del largo periodo de bonanza económica de los años 50 y 60 se inicia la crisis de la dimensión social estatal, surgen por doquier críticas a este modelo tanto desde posiciones neoliberal-conservadoras como izquierdistas-marxistas; críticas que anteriormente habían sido residuales⁵⁹. Estas críticas encuentran además eco en unas nuevas condiciones sociales y, en particular, en una generación diferente descontenta con los errores de la planificación excesiva⁶⁰.

Las críticas de la izquierda marxista⁶¹ perderán mucho peso tras los sucesos de la caída del muro de Berlín y la aparición de las teorías del fin de la historia, pero las

⁵⁷ F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 148

⁵⁸ Y que, a nuestro juicio, es fruto no sólo de exigencias prestacionales cada vez mayores—a veces justificadas, otras, no—, sino también de la multiplicación de situaciones de abuso del sistema por parte de un buen número de beneficiarios. Estas afirmaciones son, por otro lado, políticamente incorrectas y, por tanto, este análisis suele acallarse. Sin embargo, debe resaltarse la incoherencia de aquellos que claman por la disminución de la atención social pero insisten en propasarse con la misma.

⁵⁹ Mientras el sistema del Estado dotado de dimensión social funcionó satisfactoriamente y con exitosos resultados las críticas fueron escasas y aisladas. En el “desierto del consenso socialdemócrata” la prédica de autores como HAYECK era contemplada como una extravagancia. Sin embargo, el “centrismo welfarista” que monopolizó la escena ideológica de los países occidentales desarrollados durante más de dos décadas va a quebrarse al vaivén de la crisis del sistema que lo había fundamentado (vid. F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 148).

⁶⁰ Sobre los errores sociales de la planificación, así como la desafección respecto del Estado social de la generación del 68, véase T. JUDT (2010), pp. 85–94.

⁶¹ Cfr. P. FONT OPORTO (2005), pp. 241–243.

críticas neoliberales alcanzarán un triunfo sin precedentes, hasta tal punto de que el antiguo “consenso socialdemócrata” parece ser sustituido por un nuevo “pensamiento único”⁶². Se asiste así a la vuelta del liberalismo que había sido abandonado en 1945 y que retornará en su versión más feroz, y pronto va a ser puesto en práctica por los gobiernos conservadores que serán asesorados por sus partidarios. En particular, las políticas que se llevan a cabo en los años 80 por los gobiernos de R. Reagan y M. Thatcher casi liquidan el débil Estado social del área anglosajona.

4.3. El ataque al Estado social: la crítica neoliberal

A la “teoría del fracaso del mercado” que constituía el presupuesto del *consenso de posguerra*, la “nueva derecha” que surge en los 70 va a responder con una especie de “teoría del fracaso del Estado”. De este modo, la crítica neoliberal va a imputar a problemas estructurales del Estado social los problemas económicos destapados por la crisis energética. Como subraya CONTRERAS PELÁEZ, estos autores van a alegar que *el paternalismo estatal, la hiperburocratización, el exceso de reglamentación, etc. [...] están asfixiando la iniciativa privada, destruyendo los incentivos y arrebatando a la sociedad su dinamismo. Además, responsabilizan a las políticas keynesianas de la [...] situación de “estanflación”; y como alternativa proponen el retorno a las políticas monetaristas, la “desregulación”, el recorte de los gastos sociales, la reducción de la presión fiscal y el restablecimiento de los estímulos para los inversores*⁶³.

Se pueden sintetizar las críticas al Estado social por parte de las corrientes neoconservadoras en dos aspectos: por una parte, la consideración de que está “sobrecargado” de exigencias en una espiral sin término en la que cada vez se espera más de él; por otra, la insistencia en que ha fracasado en sus objetivos. Esta crítica se apoya en una minimización de sus logros y en la acusación de ineficacia y despilfarro⁶⁴. La crítica del neoliberalismo acusa además al modelo de Estado interventor de vulnerar la libertad económica⁶⁵.

⁶² Una profunda crítica al pensamiento neoliberal puede verse en F. J. HINKELAMMERT (2002), pp. 133 y ss. En la misma obra se analiza y somete también a crítica la teoría de la competencia de Karl POPPER (*ibidem*, pp. 28–37).

⁶³ Vid. F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), p. 149

⁶⁴ Vid. *ibidem*, pp. 153–155.

⁶⁵ David HARRIS distingue “tres grandes líneas” argumentativas dentro de “la nueva derecha”: primera, la elaboración doctrinal de Friedrich A. HAYECK; segunda, los autores que atacan al Estado social

Conviene advertir que desde una visión crítica de izquierdas, PREUSS alega que fue el triunfo de la versión conservadora del Estado social el que determinó la imprescindible exigencia del factor de crecimiento como requisito para el mantenimiento de ese modelo⁶⁶. Esto es, y dicho en términos coloquiales: *puesto que no se estaba dispuesto a repartir más porción de tarta para todos, la única opción era agrandar la tarta de modo que tal porción a repartir también creciese*. El problema, de esta forma, surgió cuando determinados factores impiden que la tarta *siguiese creciendo*. Y entonces el Estado social fue presa fácil de los neoliberales.

5. Los resultados del desmantelamiento del estado social

Parece que el desmantelamiento del Estado social está afectando gravemente a lo que eran los objetivos de aquél y provocando unos resultados opuestos: una sociedad no cohesionada y un Estado inerte ante esa realidad. De un lado, el adelgazamiento de la dimensión social ha afectado a los más débiles. De otro, la reducción del intervencionismo estatal en la economía propicia crisis económicas periódicas que se ceban de nuevo en los más débiles. Y a su vez la situación de crisis es utilizada como pretexto para profundizar en la destrucción del Estado asistencial e interventor en lo que parece un bucle vicioso.

5.1. La crisis actual como resultado del retraimiento del Estado interventor

El primer resultado de la aplicación de las teorías neoliberales ha sido la liberalización de la economía y el retraimiento del Estado en ese terreno. Sin embargo, la desregulación de la economía y el mercado (la vuelta a la fe en la mano invisible de Adam Smith) nos ha conducido a una economía volátil y predominantemente sustentada en las grandes especulaciones financieras y no en la economía real (producción de bienes y servicios). Esta especulación a nivel global, principal causa de la crisis económica actual, ha sido posible gracias al desmantelamiento de las

rescatando la teoría de los derechos naturales del hombre en un sentido hiper-individualista; tercera, los economistas de la escuela "neoclásica" (vid. D. HARRIS [1990], pp. 63-87; F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], p. 149).

⁶⁶ Cfr. U. K. PREUSS (1991), p. 69. Vid. también F. J. CONTRERAS PELÁEZ (1996), pp. 147 y 148.

estructuras de contención del Estado interventor⁶⁷. Sin embargo, la regulación de esas transacciones internacionales especulativas parece haber pasado a un segundo plano de la agenda de medidas contra la crisis⁶⁸.

5.2. Los frutos de la reducción del Estado asistencial: una sociedad menos cohesionada

El aumento de las críticas neoliberales tuvo como resultado, de un lado, la propuesta de mejoras en la dimensión social, de otro, el acometimiento de reformas. Es verdad que todos los teóricos coincidían en la necesidad de una *racionalización* y *modernización* de la dimensión social del Estado, dada la inflación de tareas del mismo que parecen hacerlo insostenible. Pero esta conclusión no sólo es expresión de una sincera confianza en los rasgos fundamentales de este sistema y una voluntad de mejorarlo y adaptarlo a las nuevas circunstancias históricas, sino que también oculta el oscuro interés de algunos por suprimirlo, o al menos reducirlo.

Esto ha quedado reflejado en el resultado de la puesta en práctica de las propuestas neoliberales, que ha supuesto una remodelación progresiva del modelo social en la que los mayores recortes se han producido en las prestaciones para las minorías más marginadas y vulnerables⁶⁹. De tal modo que la situación de estas minorías –que son las que peor sufren las crisis económicas– han empeorado incluso en

⁶⁷ En particular, la desregulación en el ámbito financiero internacional permite que se muevan ingentes cantidades de dinero sin la intervención de los Estados, que siguen penalizando tributariamente las rentas salariales en beneficio de las rentas financieras.

⁶⁸ Parece que el cumplimiento de la ortodoxia liberal sigue siendo prioritario para los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio); por su parte, los Estados-nación, desbordados por un asunto global (lo que vuelve a poner sobre la mesa la necesidad de un Gobierno mundial, pero esta es otra cuestión), no se atreven a actuar ante el poder de los grandes capitales internacionales.

⁶⁹ Teóricamente, uno de los objetivos que pretendían las reformas que se han ido llevando a cabo en diferentes países era eliminar consecuencias indeseadas del Estado asistencial como la generación de dependencias indefinidas no necesarias (F. J. CONTRERAS PELÁEZ [1996], pp. 233–234). Sin embargo, uno de los resultados más inmediatos de los progresivos recortes ha sido la reducción de los servicios “específicos” de las minorías más débiles, mucho más indefensas ante estos ataques que los servicios sociales “universales” que benefician a la mayoría de la población (vid. *ibidem* pp. 76–79). Como destaca CONTRERAS PELÁEZ (*ibidem*, p. 170), el objeto prioritario de los recortes suelen ser las ayudas a los más pobres. GALBRAITH habla de la “Mayoría Electoral Satisfecha” como una masa que defiende sus derechos y se despreocupa de los más desfavorecidos de la sociedad (J. K. GALBRAITH [1992], p. 26)

los periodos de bonanza⁷⁰. Lo que está provocando sociedades cada vez menos cohesionadas y con diferencias económicas más fuertes.

5.3. La repercusión en nuestro sistema democrático: una sociedad poco participativa

En nuestra opinión, otro efecto de la liberalización de la economía y el retraimiento del Estado ha sido la reducción del control democrático del ámbito socioeconómico. De esta forma, el nexo entre el Estado social y la democracia provoca que la demolición del primero esté socavando los cimientos de la segunda, provocando un descenso de la participación del pueblo. En primer lugar, se está produciendo un ataque de los poderes económicos a la soberanía popular democrática. En segundo lugar, los recortes se están llevando a cabo por procedimientos que pretenden esquivar lo máximo posible el control democrático popular⁷¹. En tercer lugar, y más grave, las decisiones de los gobiernos de los Estados-nación están desafiando el control democrático electoral, puesto que entre los partidos con posibilidades de gobernar en Occidente parece operar la consigna de no efectuar reformas en el sistema económico para someterlo a controles. Y eso cueste lo que

⁷⁰ Véase al respecto el *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, realizado por la Fundación Foessa y Cáritas Española (puede consultarse en http://www.foessa.es/publicaciones_Info.aspx?Id=379 [consulta: 16-4-2012]).

⁷¹ Advierte Gerardo PISSARELLO que la última reforma constitucional del art. 135 CE va a repercutir de manera inmediata en el alcance del principio democrático (G. PISSARELLO [2011], p. 170). Aprecia este autor que la reforma se ha producido con una celeridad parlamentaria inusitada y la voluntad de evitar a toda costa un referéndum popular con información y debate previos, lo que ha supuesto un escamoteo de la deliberación pública. Asimismo, señala que, si bien el artículo reformado no se encontraba protegido por el procedimiento de reforma agravado del art. 168, algunas voces plantearon que la reforma debía haberse tramitado por esa vía, arguyendo que la prioridad absoluta otorgada al pago de los créditos de la deuda por parte de las Administraciones Públicas podía desvirtuar la consagración de España como Estado social y democrático hecha en el art. 1.1. En todo caso, más allá de la legalidad de la vía escogida, lo cierto es que el acuerdo no se caracterizó por su apertura deliberativa, a pesar de su clara incidencia sobre el interés general y sobre principios y derechos constitucionales elementales. Para Pissarello, este escamoteo del debate público ha estado presente en otras medidas restrictivas de derechos sociales aprobadas al calor de la crisis. De este modo el aumento notable en los últimos años de los Decretos-Ley, de hecho, fue un indicio de la consolidación de una suerte de Derecho de emergencia económica, a menudo reñido con muchas previsiones constitucionales e infra-constitucionales, e incluso con la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ibidem, p. 167). Apunta este mismo autor que las razones que se dan para este modo de proceder son insuficientes, debiéndose buscar más bien en los riesgos que para la clase dirigente comporta el sometimiento de este tipo de medidas anti-sociales o anti-democráticas al control de la ciudadanía (ibidem, p. 168).

cueste electoralmente⁷². De modo que el malestar general no encuentra opciones políticamente viables.

5.4. Los efectos jurídicos: la “desconstitucionalización material” del modelo de Estado

Da la impresión de que nuestro modelo constitucional de Estado se encuentra en peligro de ser abatido a manos de la economía o, por mejor decir, del mercado. En primer lugar, (si partimos de la premisa de que, como opina la mayor parte de la doctrina, todo el texto constitucional goza de fuerza normativa⁷³) cabe afirmar que se está produciendo una vulneración de la Constitución por la vía de los hechos. En efecto, entendemos que los efectos del desmantelamiento del Estado social de que hemos hablado, producen especialmente una vulneración de los arts. 1.1 y

⁷² En última instancia, antes que ensayar otro tipo de políticas disconformes con estas visiones, se apoya en general incluso la encomienda del gobierno a gestores tecnócratas de dudosa legitimidad democrática.

⁷³ En contra del parecer de un sector de la doctrina, esta posición ha sido defendida por diversos autores con respecto a la fuerza normativa del art. 1.1, precepto que se caracteriza por un elevado grado de abstracción y generalidad. Entre ellos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA [1998], en particular pp. 293–303; E. GARCÍA DE ENTERRÍA [1998], *vid.* en especial las pp. 63 y 64; el prólogo de este autor a L. PAREJO ALFONSO [1983], pp. 12 y 13; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ [2004], p. 578) y Francisco FERNÁNDEZ SEGADO (F. FERNÁNDEZ SEGADO [1992] pp. 67 y ss.). GARCÍA DE ENTERRÍA extrae tal conclusión, entre otros preceptos, del art. 9.1 CE el cual establece que “(l)os ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (GARCÍA DE ENTERRÍA [1991], pp. 63 y 64). Este argumento ha sido seguido también por el TC, por ejemplo en la sentencia 80/1982, de 20 de diciembre (*vid.* J. PÉREZ ROYO [1984], p. 171; M. D. GONZÁLEZ AYALA, [1996], p. 176). De este modo, este alto tribunal “rechaza cualquier interpretación de la Constitución que pueda conducir a distinguir dentro de ella entre normas jurídicas y normas programáticas” (J. PÉREZ ROYO [1984], p. 171). Debe señalarse que la tesis de la fuerza normativa de la Constitución fue formulada por Konrad HESSE (*vid.* K. HESSE [1983], p. 72; *vid.* también A. E. PÉREZ LUÑO [2001], p. 253). Ahora bien, respecto del Título Preliminar de la Constitución, señala ÁLVAREZ CONDE que, pese a gozar de valor normativo por su inclusión dentro de la Norma Suprema, no cabe “exigir pretensiones jurídicas directas de su simple enunciación”, sino que “estas pretensiones jurídicas únicamente pueden ser exigidas de la institucionalización que de dichos principios se haga en el propio texto constitucional” (E. ÁLVAREZ CONDE [1999], p. 115). Es decir, los preceptos de este Título obligan (puesto que son normas), pero no pueden deducirse concretas pretensiones directamente de los mismos. Es la misma consecuencia que deduce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán respecto del principio de Estado social recogido en la Ley Fundamental de Bonn (*vid.* K. STERN [1977], p. 714; *vid.* también J. PÉREZ ROYO [1984], p. 166). Por su parte, COSSÍO DÍAZ, respecto de la fórmula “Estado social y democrático de Derecho”, entiende que la misma (que considera un principio) tiene eficacia interpretativa y anulatoria, pero no normativa, salvo el principio democrático (J. R. COSSÍO DÍAZ [1989], pp. 146–162).

9.2 CE. Merece la pena detenerse en el contenido de este último para constatar con su simple lectura esa vulneración.

Al respecto, el art. 9.2 CE se estructura en tres mandatos que van claramente dirigidos a los poderes públicos (lo que supone el rechazo de un Estado retraído). El primer mandato, conforme a un modelo de Estado social de Derecho, pretende dotar de contenido material a la libertad y la igualdad (consagrados como *valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado español* en el art. 1.1 CE), encomendando para ello a los poderes públicos la tarea de *promover las condiciones* para alcanzar el objetivo de que la libertad y la igualdad sean *reales y efectivas* tanto respecto de los individuos como de los grupos en que éstos se integran. El segundo mandato, en la misma línea de consecución de esa libertad e igualdad reales y efectivas, busca el objetivo de una sociedad justa y cohesionada: se concreta en la misión por parte de los poderes públicos de *remover [...] obstáculos*, en este caso los *que impidan o dificulten su plenitud* (entendemos de *la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra*). El tercer mandato se centra en la meta de la participación ciudadana en todos los ámbitos: *corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*⁷⁴.

⁷⁴ Este valor "participación" no aparece como tal recogido en el art. 1.1 CE. Si bien se halla emparentado con el pluralismo político (a través también del art. 6.1 CE, que establece que *los partidos políticos expresan el pluralismo político, [...] y son instrumento fundamental para la participación política*), lo desborda ampliamente. Concreción de este mandato a los poderes públicos son los arts. 23.1 (*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*), 27.5 (*Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, [...] con participación efectiva de todos los sectores afectados...*), 47.2° (*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*), 48 (*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.*), 105,a) (*La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*), 125 (*Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.*), 129 (1. *La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.* 2. *Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.*).

La vulneración sistemática de los preceptos inspiradores de nuestro modelo de Estado acaba produciendo un vaciamiento del contenido de la Constitución, que acaba convirtiéndose en papel mojado. Esto significa el regreso a un modelo de Estado formal de Derecho, en el que las declaraciones promulgadas por los textos constitucionales carecen de contenido real, en especial en el plano socioeconómico.

Por otro lado, y en segundo lugar, se produce una *desconstitucionalización* material de nuestro modelo de Estado mediante la agresión a los propios textos jurídicos que lo consagran, bien sea a través de un cambio inducido en la interpretación de dichos textos, bien sea mediante el recurso último a la reforma de los mismos. Respecto al primer medio, se constata que desde hace años, y en especial desde nuestra integración en el marco de la Unión Europea, se viene produciendo desde ciertos sectores un rechazo de las interpretaciones de la Constitución no conformes con la ideología neoliberal⁷⁵. No olvidemos que la interpretación del Derecho supone de alguna manera creación del mismo. De este modo, a través del empleo del método interpretativo se estaría llegando en la práctica a algo así como la reforma del sentido del texto consti-

⁷⁵ La entrada de España en la Unión Europea (una realidad que sigue padeciendo graves deficiencias de legitimidad democrática) nunca fue objeto de consulta pública, y sin embargo supuso de facto un cambio en la orientación de nuestras políticas y de la interpretación de la Constitución económica. PISSARELLO mantiene que *la deriva monetarista experimentada por el proceso de integración a partir de la década de los 90 ha tenido un impacto especialmente regresivo en la periferia de la UE* (de la que España forma parte), y que *los criterios de convergencia y la política monetaria trazados en el Tratado de Maastricht fueron concebidos en función de las necesidades del modelo capitalista alemán y del Bundesbank*. En ese sentido, opina este autor que la reciente reforma del art. 135 CE (para la que se apelaba a la necesidad de lanzar una señal a los “mercados”, a los “inversores” y al “Banco Central Europeo”) en realidad, *refleja una realidad más específica: la de la periferia europea, sometida a la presión de ciertas instituciones comunitarias (fundamentalmente, la Comisión y el Banco Central) y de los tenedores de deuda pública vinculados a los países con mayor peso político-económico de la UE (Alemania, Francia y Reino Unido)*. Explica PISSARELLO que *para intentar adaptarse a ese marco, [...] Portugal se vio forzado a aplicar políticas de austeridad y tuvo que reformar varias veces la avanzada Constitución de 1976 para acomodarla a los nuevos vientos europeos*. Por nuestra parte, *en el caso español, la desconvergencia social inducida por el corsé monetarista europeo fue [al principio] asumida internamente sin reforma alguna de la Constitución de 1978*. Sin embargo, como consecuencia de esta situación, *muchos de los derechos y principios sociales reconocidos en ella quedaron atezados en medio de una irresponsable política de sobreendeudamiento privado y de un modelo de crecimiento irracional, que la actual reforma no pretende mitigar ni mucho menos erradicar* (G. PISSARELLO [2011], pp. 165–166). Este autor sitúa la causa del acuerdo de los dos principales partidos políticos españoles en la *imposición de otros agentes externos, comenzando por el Banco Central Europeo y la canciller Angela Merkel, calificados portavoces de los tenedores de deuda española* (ibidem, p. 168).

tucional y a la creación de uno nuevo⁷⁶, elaborado sin las necesarias garantías jurídico–democráticas.

En otros casos, el cambio se ha operado por la vía directa de la reforma de los textos constitucionales. Ahora bien, esas reformas que se han llevado a cabo, aunque respetan *stricto sensu* el sistema de garantías jurídico–constitucionales, *de facto* han supuesto importantes modificaciones en los modelos de Estado; modificaciones que se han realizado sin reunir el necesario consenso que suscitan los grandes proyectos de una sociedad⁷⁷. A la postre, estos ataques suponen un

⁷⁶ Afirma Tomás DE LA QUADRA–SALCEDO que

durante muchos años hemos vivido en la creencia de que las Constituciones europeas de posguerra –y más recientemente, con motivo de su acceso a la democracia, la Constitución española– sentaban un modelo económico que, acorde con los valores del pluralismo, podía permitir diversas opciones económicas, dentro del principio de respeto a la libertad de empresa en una economía de mercado. En el plano económico se entendía que las Constituciones debían permitir gobernar a distintas opciones políticas con distintos programas, según las exigencias ineludables del pluralismo. En ese sentido las Constituciones eran relativamente neutrales.

(T. DE LA QUADRA–SALCEDO [2000], p. 28. En el mismo sentido, vid. *ibidem*, p. 38). Por otro lado, *tradicionalmente hemos entendido que, al servicio de las obligaciones impuestas a los poderes públicos en el art 9.2 CE se dotaba a éstos en [...] el texto constitucional de los instrumentos adecuados para conseguir [...] la satisfacción de determinadas necesidades y bienes de carácter básico o fundamental (ya sea a través de la participación de los poderes públicos en la actividad económica, ya sea a través de la reserva de recursos o servicios esenciales para la comunidad). Cabe, según DE LA QUADRA–SALCEDO, preguntarse por la*

compatibilidad de ese modelo de Estado de bienestar –que parece hacer garante al Estado de la eficacia de los derechos y libertades– con otro en el que el Estado se limita a invocar al mercado, ya sea con la simple esperanza –más o menos ingenua– de que por el normal desenvolvimiento de las cosas este mercado satisfaga esas necesidades del artículo 9.2 de forma espontánea, ya sea con la convicción –menos ingenua– de que lo importante no es que el Estado asegure o garantice nada, salvo garantizar el derecho fundamental a la libertad de empresa en una economía de mercado.

Concluye este autor que de esa forma este derecho pasaría, así, [...] por delante de los demás derechos sociales en las preferencias del Estado liberalizador, de acuerdo con ciertas concepciones ideológicas (*ibidem*, pp. 28–29).

⁷⁷ Así por ejemplo, como hemos apuntado, se echó en falta ese acuerdo amplio en la reforma constitucional del art. 135 CE que se pactó y llevó acabo en tiempo récord el verano de 2011 entre los dos principales partidos políticos españoles. En este sentido, afirma G. PISSARELLO que *la intempestiva reforma del art. 135 CE puede leerse como una expresión más de la erosión en Europa de los elementos garantistas del constitucionalismo de posguerra, pues tanto por su contenido como por el procedimiento empleado para acometerla, su aprobación aparece reñida con principios constitucionales básicos, como el democrático, el del Estado social o el de la autonomía territorial* (G. PISSARELLO [2011], p. 160). Comenta PISSARELLO que *la decisión de constitucionalizar [esos cambios], con toda la carga simbólica y*

*golpe a la legitimidad global de la Constitución*⁷⁸, que afecta a lo que Loewenstein llamaba el “sentimiento constitucional”, es decir, la aceptación de la Constitución como pacto de convivencia⁷⁹.

En conclusión, como puede observarse, este retraimiento del Estado social supone el retraimiento del Estado de Derecho y, en definitiva, del derecho como tal, y su sustitución por un nuevo elemento de referencia: los modelos económicamente imperantes. Al respecto, parece que pese a las limitaciones éticas del Derecho positivo, en sistemas democráticos representativos los textos constitucionales requieren un mínimo de consenso y gozan de cierta legitimación política. La legitimación y grado de consenso que poseen las políticas económicas llevadas a cabo contra los mismos es indudablemente menor.

de rigidez normativa que ello entraña, “obedece a” un mandato externo. Resalta este autor que esta voluntad de enviar una señal externa a los grandes inversores y a las instituciones que mejor expresan sus intereses a escala europea, exhibiendo un compromiso reforzado con [...] los acreedores de deuda se manifiesta en el segundo elemento de la reforma, inédito en el Derecho Constitucional comparado: la constitucionalización de la prioridad ‘absoluta’ de pago de los créditos otorgados para la satisfacción de los intereses y del capital de la deuda pública de las Administraciones. Advierte seriamente PISSARELLO que con esta previsión no sólo se consagra una concesión inédita a los tenedores de deuda pública sino, lo que es más inquietante, se instala una auténtica bomba de relojería en el edificio constitucional, ya que se pone en serio entredicho la realización de otros fines previstos en el texto de 1978: desde la autonomía política y financiera de las diferentes Administraciones públicas hasta la obligación de remover los obstáculos que impidan que la igualdad y la libertad sean “reales y efectivas”, prevista en el art. 9.2. De este modo, se prima la satisfacción de ciertas deudas externas sobre otras internas, otorgándose una preeminencia injustificada a un tipo de acreedores en detrimento de otros: desde los funcionarios públicos y los proveedores de las administraciones hasta el conjunto de la población, acreedora de los poderes del Estado en tanto titular de derechos básicos constitucional y legalmente reconocidos (ibídem, pp. 162–163). Para este autor la suma de la drástica limitación del déficit y del endeudamiento públicos y la prioridad absoluta de pago a los acreedores de deuda pública produce un resultado anti-democrático y anti-social, y además obliga a las administraciones a destinar sus ingresos a fines que podrían afectar de manera sensible el alcance de principios como el del Estado social o la autonomía de comunidades y entidades locales (ibídem, p. 164).

⁷⁸ *Ibídem*, p. 160.

⁷⁹ Lo que aumentará la desafección constitucional de unas generaciones precarizadas que, además de no votar el texto de 1978, están siendo víctimas privilegiadas de sus límites e incumplimientos (ibídem, p. 170). Es la misma idea a la que Heller se refería con el concepto de “comunidad de cultura”.

6. Algunas reflexiones finales

6.1. Reflexiones sobre el momento actual: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

En una crisis económica generada por un sistema económico-financiero global desregulado que ostensiblemente necesita frenos que detengan los ataques especulativos de sus agentes económicos, los Estados se han apresurado a rescatar a los agentes económicos que han provocado la situación actual por su voracidad: la banca. Si bien los Estados han intervenido para evitar el colapso del sistema financiero interno de cada país, llama la atención cómo el prurito de mantener la ortodoxia liberal imposibilita a los gobiernos actuales para tomar medidas interventoras que redunden efectivamente en una reforma justa del sistema y en el bienestar de sus ciudadanos. En efecto, se ha intervenido (y abandonado por tanto la doctrina liberal) sólo cuando le ha interesado al sistema bancario, y sólo en el sentido que le ha interesado⁸⁰. Merced a su fuerte influencia, los costes de la crisis financiera han sido asumidos por los Estados. Sin embargo, sigue sin circular el crédito necesario para una reactivación de la actividad económica, a pesar de toda la inyección monetaria que se está realizando desde hace tiempo en la banca privada por parte de los Bancos Centrales. Eso sí, la ortodoxia neoliberal se retoma para rechazar el recurso a una banca pública real y eficaz que lleve a cabo la labor que la iniciativa privada no está realizando.

Por otro lado, el coste de la crisis del sistema financiero asumido por los Estados está siendo transferido ahora a la ciudadanía. Al respecto ya hemos advertido que la población socioeconómicamente más vulnerable, al constituir una minoría que no interesa a la mayoría electoral satisfecha, es la que está padeciendo de manera más dramática esa transferencia.

Pero la situación es todavía más grave y roza lo grotesco. Incomprensiblemente, el sistema financiero se sigue beneficiando de la situación de inestabilidad creada en los Estados-nación que han rescatado de la quiebra a la propia banca privada con recursos públicos. En efecto, el incremento del déficit de estos Estados-nación generado para salvar a sus sistemas financieros del hundimiento (aunque tam-

⁸⁰ Los defensores del liberalismo y la abstinencia estatal no han tenido empacho en requerir en su ayuda al Estado y utilizarlo para rescatar a los bancos y entidades financieras que se han comportado con tanta ineficiencia (e irresponsabilidad). Y ahora, paradójicamente, se están empleando fondos públicos para solucionar la ineptitud de la acción económica privada (aparte de la pública, claro está). Eso sí, exigen a los poderes públicos que una vez ya hayan llevado a cabo lo que les conviene, vuelvan a su caverna; que no regulen ni intervengan fuera de sus intereses: "laissez faire, s'il vous plaît".

bién para costear una mala gestión de los tiempos de bonanza) se ha sostenido mediante emisiones de deuda pública⁸¹. Sin embargo, ahora nos encontramos con que a la hora del pago de esos bonos a los agentes financieros adquirentes (muchos de ellos los propios bancos), los Estados deben pagar unos intereses leoninos que fijan las mismas instituciones privadas que fracasaron estrepitosamente en el test de solidez de los bancos antes de la crisis⁸² pero que ahora cuestionan la solvencia de los Estados. Y no sólo eso, sino que chantajea a los Estados con el aumento de los intereses de esa deuda para que éstos se abstengan de regular los mercados financieros y efectúen más bien las reformas políticas y económicas que a dichos poderes económicos interesan, siempre fieles a la ortodoxia del pensamiento liberal⁸³.

A eso se suma que también desde los mismos gobiernos el problema de la deuda se enfrenta desde dicha ortodoxia liberal (y en el caso español, también desde la falta de soberanía nacional político-económica). De este modo, se argumenta que lo indicado ante la situación actual es reducir el gasto público, con lo que el problema de la deuda pública se convierte en un pretexto perfecto para la ejecución del programa neoliberal en cuanto a la reducción de los sistemas de

⁸¹ PISSARELLO subraya que si bien *la introducción de políticas fiscales progresivas [exigidas constitucionalmente conforme a lo previsto en el artículo 31 CE] podría [...] reducir esta dependencia del [Estado respecto al] crédito externo* (entendemos que no para financiar indiscriminadamente el coste de las especulaciones bancarias, claro está), sin embargo, *la fiscalidad española lleva años siendo una de las más regresivas dentro de la UE-15*. Por otro lado, las acusaciones de despilfarro público anterior deben matizarse recordando que el déficit público actual es también consecuencia de la caída de la recaudación tributaria a resultas de la paralización de la actividad económica (G. PISSARELLO [2011], p. 164).

⁸² Me refiero a las agencias de calificación de riesgo, como Moody's, Standard & Poor's y Fitch. Por cierto, su existencia es fruto de la tendencia a la desregulación pública y a la confianza en la autorregulación. Por otra parte, es conocida la participación de entidades de crédito en el accionariado de estas agencias, lo que pone en cuestión su independencia y la neutralidad de sus intereses.

⁸³ Por ejemplo, en el sentido de reformas como la del art. 135 CE. Sin embargo, como destaca PISSARELLO, *aunque un déficit y un endeudamiento público excesivos puedan resultar indeseables en ciertos contextos, no parece que este sea el principal problema de la economía española, puesto que, sin perjuicio de algunas actuaciones irracionales acometidas en algunas administraciones, la deuda pública bruta no es especialmente alta en comparación con otros Estados de su entorno. Resalta este autor, el problema, más bien, se sitúa en el sobreendeudamiento privado. Y dentro de este, en las deudas contraídas ante todo por entidades financieras, promotores inmobiliarios y constructores con el objetivo de sostener la burbuja especulativa de la última década y su expansión internacional. Sin embargo, la preocupación de los reformistas no ha sido bloquear constitucionalmente el endeudamiento especulativo privado, fruto de un modelo de crecimiento irracional. En ese sentido, la reforma [del art. 135 CE] sólo apunta al endeudamiento público, cuyo crecimiento está ligado a la estatización de la deuda privada, origen real de los problemas actuales* (G. PISSARELLO [2011], pp. 163 y 166).

protección social⁸⁴. En efecto, la ineficiencia y derroche en la gestión de la cosa pública en los años anteriores está siendo utilizada por los neoliberales para acusar como culpable de la situación económica al modelo de Estado social⁸⁵. Y, de forma simultánea, el “*reajuste*” del mismo se presenta a la opinión pública como condición de supervivencia del sistema de cobertura social⁸⁶. Esto no es algo nuevo, sino que viene sucediendo desde hace 40 años. Lo que es nuevo en el Occidente desarrollado (que no en otras zonas) es el peligro de bancarrota del Estado, que alienta y permite toda esa estrategia de justificación del desmantelamiento del Estado asistencial e interventor amparada en el miedo. Y ese factor novedoso permite ataques más fuertes al Estado social y refuerza la estrategia de legitimación de los recortes preferida por los neoconservadores: la generación de

⁸⁴ Sostiene PISSARELLO que el endurecimiento de los límites del déficit que se ha pactado en este concreto contexto recesivo supone una medida que, anclada a la prioridad de pago a los acreedores, contribuirá a profundizar la fragmentación social en el conjunto del territorio. El objetivo de que unas administraciones autonómicas o municipales infra-financiadas se aproximen en menos de diez años a un déficit cercano a cero resulta un despropósito, a menos, claro, que para hacerlo se recurra al vaciamiento de derechos y servicios ya menoscabados o a una nueva oleada de privatización de suelo público con fines especulativos. Este autor considera que la reforma propiciará una desnaturalización del principio del Estado social y de su sostenibilidad en términos ecológicos, así como un golpe a la cohesión territorial”. Paradójicamente estas medidas [de rigor presupuestario] tenderán a agudizar el escenario recesivo, lo cual alentará, a su vez, el endeudamiento externo que supuestamente se procura evitar, en una especie de espiral infernal. Para PISSARELLO, el resultado final de la combinación de estos factores (restricciones al endeudamiento, recortes y recesión retroalimentada) en las economías periféricas [de Europa] será una liquidación en toda regla de los ya menguados derechos y servicios sociales existentes en un marco (añadimos nosotros) de aumento de las desigualdades económicas y de crisis generalizada (ibidem, pp. 164, 166 y 169).

⁸⁵ De este modo, en su relato, la introducción de un límite drástico al déficit y a la capacidad de endeudamiento público sería un antídoto eficaz contra un legislador irresponsable y despilfarrador. Como indica Pissarello, estos argumentos no resisten la crítica. Por ejemplo, de entrada resulta cuestionable intentar concebir la limitación del endeudamiento y del déficit como fines en sí mismos. En efecto, la generación de déficit puede ser un instrumento valioso necesario para la creación de ocupación y la recuperación económica en tiempos recesivos. En ese sentido, el constitucionalismo social de posguerra aceptaba sin problemas estas premisas y apostaba por un modelo constitucional abierto, que concebía la generación de deuda pública o la fiscalidad como instrumentos posibles, e incluso necesarios, para la garantía de derechos sociales y servicios públicos razonables. El asenso del neoliberalismo y de teorías como las del llamado constitucionalismo fiscal, cercanas a autores como Friedrich Hayek o James Buchanan, impusieron el cierre del marco constitucional económico expulsando del mismo cualquier opción proto-keynesiana (ibidem, pág 163).

⁸⁶ Así, los promotores de la enmienda del art. 135 CE han intentado mostrarla no como un ataque al principio del Estado democrático y social, sino como una condición para su viabilidad futura, lo que constituye la consigna repetida hasta la saciedad por los gestores neoliberales en los últimos tiempos (idem).

un clima de pánico colectivo, la actuación bajo el shock socializado y la repetición hasta la saciedad del argumento TINA (“There is no alternative”)⁸⁷. Cuando, en todo caso, se produce alguna reacción en la anestesiada e invertebrada sociedad que (desgraciadamente, y esos sí que son efectos negativos a trabajar) genera la dimensión social del Estado, la respuesta es el tradicional “Estado-policía”. El resto necesario para que esos movimientos se disuelvan como azucarillos lo opera esa falta de vertebración social.

Y en cuanto a la posibilidad de un cambio en los programas políticos gobernantes, ya hemos aludido a esa especie de nuevo consenso que impide la práctica de políticas de otros signos. Consenso que apoyan indudablemente los organismos económicos internacionales.

¿Sobre quién repercute toda esta situación? En primer lugar, sobre las minorías más débiles, a las que progresivamente se ha ido transfiriendo el impacto de la crisis financiera y el enriquecimiento de algunos. En segundo lugar, los efectos de la crisis están empezando a afectar a las capas medias de la sociedad (a las que se acusa, además, de haber vivido por encima de sus posibilidades, en un discurso que se ha construido inflando ciertas, limitadas y puntuales situaciones)⁸⁸.

6.2. Reflexiones de cara al futuro: ¿qué hacer?

Es difícil y escapa de nuestra competencia ofrecer respuestas a esta situación, pero entendemos interesante asomarnos a algunas de cuestiones que merecen ser pensadas.

En primer lugar, consideramos que es peligroso olvidar la historia más reciente de occidente: el primer liberalismo se abandonó porque su aplicación práctica generó conflictos sociales que derivaron en dos Guerras Mundiales. Al respecto,

⁸⁷ Sobre la generación de este pánico social como estrategia de justificación es interesante la teoría desde la que Naomi Klein, a partir de un peculiar paralelismo entre las ideas de Milton Friedman y Ewen Cameron, trata de explicar el triunfo y extensión de la ideología neoliberal de la Escuela de Chicago en los últimos 60 años (vid. N. KLEIN [2009], en particular p. 109; inspirado en esta obra se realizó en 2009 el documental *The Shock Doctrine*, que puede verse en su versión española en <http://www.youtube.com/watch?v=Nt44ivcC9rg> [consulta: 24-4-2012]). Sobre la función social de legitimación en el pensamiento conservador, vid. F. J. HINKELAMMERT (2002), pp. 115 y ss.

⁸⁸ La prueba de que la crisis no está afectando a las clases altas se halla en el crecimiento que ha experimentado desde el inicio de esta crisis económica el sector de productos de lujo.

es importante tener presente que la falta de cohesión social acaba generando conflictos importantes a largo plazo. En nuestra opinión, el objeto de la protesta social actual debe ser la búsqueda constructiva de unos nuevos acuerdos⁸⁹ que pasen por la búsqueda de alternativas a un neoliberalismo que precisamente destruye la cohesión que requiere el consenso⁹⁰. La recuperación del consenso es necesaria para construir proyectos que impliquen a la sociedad entera y no se queden en textos jurídicos formales.

En segundo lugar, es fundamental que los acuerdos tomen en cuenta que el modelo de Estado social ofrece importantes virtudes aprovechables que deben inspirarlos⁹¹: de un lado, la búsqueda de igualdad socioeconómica unida a la defensa de las libertades; de otro, precisamente, el consenso casi unánime que suscitó⁹². Por otro lado, si bien el Estado social requiere imprescindibles reformas a la vista de sus limitaciones⁹³, la duración y gravedad de la crisis del modelo de Estado social invitan a pensar que los problemas de fondo de éste se hallan en uno de sus propios presupuestos, que constituiría una aporía genética del mismo: las limitaciones del sistema económico capitalista. En efecto, los poderes públicos se están mostrando incapaces de completar la tarea que el modelo de Estado social

⁸⁹ Para esto se requiere una reflexión que se realice no desde el miedo, su enemigo, sino desde una serenidad que permita una mirada crítica.

⁹⁰ Según PISARELLO, *la desafección hacia los modelos político-económico-constitucionales vaciados de contenido acabará a largo plazo armando de razones a quienes, tanto en el ámbito interno como en el europeo, comienzan a exigir la construcción desde abajo de nuevos procesos constituyentes*. Al respecto, las propuestas de dichos sectores de cara a esos nuevos escenarios en construcción, a diferencia de las reformas ahora impulsadas, no pasan por calmar a los mercados para salir de la crisis, sino que por el contrario, insisten en la necesidad de someterlos, junto al poder político, a lógicas realmente democráticas y garantistas, capaces de asegurar, en diferentes escalas, los derechos de todas las personas por encima de los beneficios y las rentas de unos pocos (G. PISARELLO, p. 170).

⁹¹ Los logros obtenidos en tres décadas en cuanto a cohesión social y lucha contra las desigualdades deben tenerse en cuenta (junto con las causas sociales de su fracaso) a la hora de crear alternativas al capitalismo.

⁹² Al respecto coincidimos con JUDT al estimar necesario recuperar los fines morales de nuestros actos en nuestra conversación pública (cfr. T. JUDT [2010], pp. 160-175).

⁹³ Entre esas reformas, además de las que se refieran a una mayor eficiencia económica, en nuestra opinión son fundamentales otras que se mueven en otros planos, como el ético (por ejemplo, creemos necesario reformar el modelo de Estados social para hacerlo solidario hacia países que no disfrutaban de los niveles de vida de los países que han gozado de aquél) o el social (así, la generación de sociedades civiles democráticas vertebradas e individuos que superen un estado de "lactancia estatal").

les encomendaba de subsanar los efectos indeseables generados por este sistema económico⁹⁴. La búsqueda de nuevos caminos deberá acabar por enfrentarse cara a cara con este hecho.

Creemos imprescindible una última reflexión que nos resitúe antes de acabar. El endiosamiento de las ideologías constituye una estructura de pecado. El hombre en su deseo de ser Dios pretende la perfección de sus diseños y modelos, lo que los convierte en intocables y refractarios a la reforma. Ocurrió con la planificación colectivista, está sucediendo con el neoliberalismo. Tengámoslo en cuenta para encontrar un punto intermedio virtuoso en la reforma del sistema. De este modo, no nos temblará la mano a la hora de transformar los elementos inservibles o indeseables del sagrado sistema actual; pero tampoco acudiremos a adorar extasiados un nuevo modelo supuestamente definitivo. El fin de la historia es un concepto religioso. “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”⁹⁵.

7. Conclusiones

1. La situación económica europea está poniendo en cuestión el modelo de Estado construido tras la segunda guerra mundial. Ha entrado en crisis el *consenso socialdemócrata de posguerra*, acuerdo que comportaba tanto la aceptación del sistema económico capitalista como la intervención del Estado en la economía y la sociedad para regular y corregir dicho sistema.
2. El consenso de posguerra supuso la instauración del modelo de Estado social en el mundo desarrollado occidental. Entre los elementos que propiciaron ese consenso destacan la conciencia de que los conflictos generados por las fracturas socioeconómicas habían propiciado la segunda guerra mundial, la generalización de una visión positiva de la intervención estatal en la esfera económica y las tesis keynesianas (que proporcionaron una cobertura teórico-

⁹⁴ De un lado, se ha producido una rebelión de los poderes económicos al control y regulación por parte del Estado (lo que también pone en cuestión el sistema de democracia representativa). De otro lado, el sistema económico está generando crisis periódicas que, amén de beneficiar a los fuertes en perjuicio de los débiles, provocan un descenso recaudatorio que impide al Estado atender a sus cometidos de asistencia social.

⁹⁵ Repetimos la advertencia de HELLER: *la superación definitiva de los antagonismos sociales [...] sólo es posible en la esfera religiosa*. Sobre la cuestión del culto a las teorías político-económicas vid. el interesantísimo ensayo de F. J. HINKELAMMERT (2002).

práctica al nuevo modelo). Detrás del consenso se ocultaban dos posiciones (conservadora y progresista) contrarias e irreconciliables, que aspiraban a dos modelos de Estado distintos. En todo caso, ese modelo supone un Estado asistencial e intervencionista en el ámbito socioeconómico. Desde finales de los años 40 hasta la crisis de 1973, el Estado social cosecha sus mayores logros sobre la base de una favorable coyuntura económica.

3. Hermann HELLER elaboró el concepto de “Estado social de Derecho”, como reacción a la crisis del Estado liberal de Derecho. El Estado social de Derecho pretendía dotar a los derechos y libertades de un contenido socioeconómico que los hiciese *reales* para una gran parte de la población, extendiendo la democracia al ámbito socioeconómico. El desprestigio del Estado liberal de Derecho y el auge de las ideas autoritarias urgían a dar este paso para detener la desintegración de la nación como “comunidad de cultura” e integrar en ella a la clase obrera.
4. En los nuevos textos fundamentales que se aprobaron en la Europa occidental con posterioridad al fin de la segunda guerra mundial se produce la constitucionalización del modelo de Estado social. Estos textos fundamentales influirán de manera determinante en nuestra Constitución, promulgada 30 años después. La dimensión social del Estado, aunque impregna todo el texto de nuestra carta magna, se manifiesta de manera más expresa los arts. 1.1 y 9.2 y en los Títulos I y VII. Debe actuar como horizonte de la acción de los poderes públicos.
5. La crisis económica de la década de 1970 puso de relieve la fragilidad del modelo social de Estado al advertirse que éste requería un constante y elevado crecimiento económico. La crisis del Estado social, producto de un complejo conjunto de factores, así como las limitaciones del mismo, suponen el surgimiento de duras críticas a este modelo. Tras la caída del muro de Berlín las críticas neoliberales alcanzarán un triunfo sin precedentes, hasta tal punto de que el antiguo “consenso socialdemócrata” parece ser sustituido por un nuevo “pensamiento único”. Este retorno del liberalismo en su versión más feroz pronto fue puesto en práctica por los gobiernos conservadores. La crítica neoliberal, que considera que los problemas económicos son fruto de fallos estructurales del modelo Estado social, rechaza las políticas intervencionistas y keynesianas y propugna la desregulación, el recorte de los gastos sociales y la reducción de la presión fiscal. Las críticas al Estado social por parte de los neoliberales se centran en el ataque a sus objetivos (se señala que se espera demasiado de él), a su viabilidad técnica (se le acusa de ser un modelo ineficaz, despilfarrador y con demasiadas exigencias que sobrecargan al Estado), a sus logros en la

práctica (se le reprocha que ha fracasado), y, finalmente, a sus fundamentos teóricos (se afirma que supone la vulneración de la libertad económica). Estas críticas neoliberales hacen que la izquierda critique los fundamentos capitalistas del modelo, en particular su exigencia de continuo crecimiento, exigencia que para este sector procede de su negativa a una repartición más equitativa de la riqueza.

6. El desmantelamiento del Estado social está provocando una sociedad no cohesionada y un Estado inerte ante esa realidad. La liberalización del sistema económico y el retraimiento del Estado en esta área nos han conducido a una economía volátil y sustentada en las grandes especulaciones financieras, principal factor causante de la crisis actual. Por otro lado, si bien la realidad mostraba la necesidad de una *racionalización* de la dimensión social del Estado, las reformas que se han acometido han supuesto un recorte en las prestaciones para las minorías más vulnerables, provocando un aumento de las diferencias sociales. Además, la liberalización de la economía y el retraimiento del Estado han reducido el control democrático del ámbito socioeconómico. Finalmente, respecto a los efectos jurídicos, se está produciendo un vaciamiento del contenido económico de la Constitución y una sustitución del modelo que consagra, el Estado social de derecho, por los modelos económicos neoliberales. Esto supone, una vulneración de preceptos de la Constitución que no sólo son principios programáticos sino que tienen también un valor normativo en cuanto disposiciones inspiradoras. Por otra parte, el contenido de nuestro Derecho constitucional está sufriendo una modificación trascendental por la vía de un cambio en la interpretación de los textos, lo que elude las garantías que aseguran un consenso político amplio. Ese cambio que está teniendo lugar va en la línea de un regreso al Estado formal de derecho o Estado liberal burgués.
7. En una crisis económica generada por un sistema financiero global desregulado, los Estados se han apresurado a rescatar a los mismos agentes económicos que han provocado esta situación: la banca. Ese rescate ha sido financiado mediante la emisión de una deuda pública cuyos intereses son fijados por entidades que dependen de poderes económicos globales y que operan en un ámbito muy desregulado. El coste de esos intereses, que no cesa de crecer, unido a una mala gestión de los años de bonanza, ha puesto en peligro de bancarrota a los Estados, lo que está siendo aprovechado por los partidarios del neoliberalismo para, de un lado, transferir a la ciudadanía, (especialmente a los segmentos sociales más débiles) el coste de la crisis y, de otro, avanzar decididamente en el desmantelamiento del Estado asistencial acusando a éste de haberla generado. Se está fomentando un clima de pánico colectivo que

refuerza esta estrategia de legitimación, ante la que una sociedad invertebrada como la que ha producido el mismo Estado social se ve indefensa.

8. El neoliberalismo genera una falta de cohesión social que acaba provocando conflictos importantes. Es necesaria una búsqueda constructiva de nuevos acuerdos que pasen por la búsqueda de alternativas que aprovechen las virtudes del modelo de Estado social y que tengan presentes las limitaciones de éste, entre otras las del propio sistema económico capitalista que constituye uno de sus presupuestos.

8. Bibliografía

ABENDROTH, W. (1986), "El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político", en W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOEHRING, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 9–42.

— (1973), "Sobre el concepto de Estado de Derecho democrático y social tal como se formula en la Constitución de la RFA", en *Sociedad antagónica y democracia política*, Barcelona–México, Grijalbo, pp. 265–291.

ÁLVAREZ CONDE, E. (1999), *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, Tecnos.

ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978), *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, del Foro.

ASHFORD, D. [1989], *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2002), "El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social", en MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA VAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M. N. (Dir.), *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, pp. 89–113.

BARCELONA, P., y CANTARO, A. (1988), "El Estado social entre crisis y reestructuración", en CORCUERA ATIENZA, J. y GARCÍA HERRERA, M. A. (editores), *Derecho y economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, pp. 49–70.

- CARMONA CUENCA, E. (2000), *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2004), *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Thomson-Civitas, tomo I.
- CONTRERAS PELÁEZ, F. J. (1996), *Defensa del Estado social*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- COSSÍO DÍAZ, J. R. (1989), *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- DAHRENDORF, R. (1983), *Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política*, Madrid, Espasa-Calpe.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2000), "Constitución y Modelo económico liberalizador": *Cuadernos de Derecho Público*, nº 9, pp. 27-46.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1992), *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson.
- FLORA, P. y ALBER, J. (1983), "Sviluppo dei Welfare State e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale", en P. FLORA y A. HEIDENHEIMER (directores), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bolonia, Il Mulino, pp. 55-114.
- FONT GALÁN, J. I. (1987), *Constitución económica y Derecho de la competencia*, Madrid, Tecnos.
- FONT OPORTO, P. (2005), *Materiales para el estudio del concepto de Estado social en el marco de una investigación sobre el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978* (inédito), Universidad de Córdoba.
- FORSTHOFF, E. (1986), "Concepto y esencia del Estado social de Derecho", en W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOEHRING, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 69-106.
- GARCÍA-PELAYO Y ALONSO, M. (1991), "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución", en *Obras Completas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. III, pp. 2851-2874 (artículo publicado originariamente

en RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., editor (1979), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, pp. 27–53.

— (1982), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.

GALBRAITH, J. K. (1992), *La cultura de la satisfacción*, Barcelona, Ariel.

— (1989), *Historia de la economía*, Barcelona, Ariel.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1998), “El valor normativo de la Constitución de 1978”, en AA.VV. (1998), *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 283–303.

— (1991), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas.

— y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2004), *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, vol. II.

GARRORENA MORALES, A. (1984), *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos.

GONZÁLEZ AYALA, M. D. (1996), “El Estado social en España”, en FERNÁNDEZ GARCÍA, E., editor, *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*, Madrid, Dykinson, pp. 161–219.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1992), *El Estado social y democrático de Derecho*, Navarra, Eunsa.

HARRIS, D. (1990), *La justificación del Estado del Bienestar*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

HECLO, H. (1983), “Verso un nuovo ‘Welfare State’?”, en P. FLORA y J. HEIDENHEIMER, directores (1983), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bolonia, Il Mulino, pp. 465–499.

HELLER, H. (1985) “Socialismo y nación”, en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, pp. 135–223.

— (1992), “Grundrechte und Grundpflichten: Wirtschaftsleben”, en *Gesammelte Schriften*, vol. 2, Tubinga, JCB Mohr, pp. 281–317.

- HESSE, K. (1983), "La fuerza normativa de la Constitución", en *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 59–84.
- HINKELAMMERT, F. J. (2002), *Crítica de la razón utópica*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- JUDT, T. (2010), *Algo va mal*, Madrid, Taurus.
- KLEIN, N. (2009), *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós.
- LUCAS VERDÚ, P. (1996), "Artículo 1. Estado social y democrático de Derecho", en O. ALZAGA VILLAAMIL, director, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales–EDERSA, tomo I, pp. 97–164.
- y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2001), *Manual de Derecho Político*, Madrid, Tecnos, vol. I.
- MISHRA, R. (1985), *The Welfare State in crisis. Social Thought and Social Change*, Londres, Harvester.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (2002), "La cláusula transformadora: el principio de igualdad de oportunidades", en J. L. MONEREO PÉREZ, C. MOLINA NAVARRETE y M. N. MORENO VIDA, directores (2002), *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, pp. 131–151.
- PAREJO ALFONSO, L. (1983), *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, Civitas.
- PÉREZ LUÑO, A. E., edición de R. GONZÁLEZ-TABLAS SASTRE (2007), *Dimensiones de la igualdad*, Madrid, Dykinson.
- (2001), *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos.
- PÉREZ ROYO, J. (1984), "La doctrina del Tribunal constitucional sobre el Estado social": *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, pp. 157–181.
- PISSARELLO, G. (2011), "Una reforma constitucional para la periferia europea": *Revista de Economía Crítica*, nº 12, pp. 160–170.

PORRAS NADALES, A. J. (1988), *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, Barcelona, PPU.

PREUSS, U. K. (1991), "El concepto de los derechos y el Estado del bienestar", en E. OLIVAS, compilador (1991), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta, pp. 65–89.

RUBIO LARA, M. J. (1989), *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

STERN, K. (1977), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, Oscar Beck, vol. I.

STIEGLER, H. (2004), "Hermann Heller", en R. DOMINGO, editor (2004), *Juristas universales*, Madrid, Marcial Pons, vol. IV, pp. 233–235.

THERBORN, G. (1989), "Los retos del Estado del Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio", en R. MUÑOZ DEL BUSTILLO, compilador (1989), *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza, pp. 81–99.

TOUCHARD, J. (1981), *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos.