



Universidad de Oviedo

Facultad de Derecho

MÁSTER UNIVERSITARIO EN PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS
VULNERABLES

TRABAJO FIN DE MÁSTER

EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO ESPAÑOL ANTE LA CRISIS DE LA
ECONOMÍA DE MERCADO: LA CLÁUSULA SOCIAL TRAS LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135
DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

THE SOCIAL AND DEMOCRATIC SPANISH RULE OF LAW FACING THE CRISIS OF THE
MARKET ECONOMY: THE SOCIAL CLAUSE AFTER THE 135 ARTICLE REFORM OF THE
SPANISH CONSTITUTION

AUTOR: ALEJANDRO ALONSO SANCHIS

TUTOR: MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Convocatoria extraordinaria, julio 2020

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AROPE: At-Risk-Of Poverty and Exclusion

Art. / Arts.: artículo/s

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Constitución Española

Et al.: y otros

FOESSA: Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada

Op. cit.: obra citada

LO: Ley Orgánica

Núm. / N.º.: número

Pág. / Págs.: página/s

RAE: Real Academia Española

S. / Ss.: siguiente/s

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

RESUMEN:

El presente trabajo tiene como finalidad el tratamiento de la cuestión social en el Estado social y democrático de Derecho español conformado a partir de la Constitución de 1978, así como la interrelación entre dicha construcción y el modelo de economía capitalista de mercado. En particular, nos detendremos de manera crítica sobre la afectación de la crisis económica al catálogo de derechos fundamentales prestacionales, derechos sociales y principios rectores de la de la política social y económica desarrollados constitucionalmente y su incidencia, en última instancia, en las situaciones de vulnerabilidad económica recrudescidas en épocas de crisis.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. La evolución del Estado moderno absolutista al Estado social	7
A. El Estado absolutista del Antiguo Régimen.....	7
B. El Estado liberal de Derecho.....	10
C. El Estado social.....	15
3. El Estado social y democrático de Derecho español	21
A. Surgimiento y transformaciones del Estado social en España.....	21
B. El Estado social en la Constitución española de 1978.....	26
i. La cláusula del Estado social en el ordenamiento jurídico español.....	28
ii. Derechos fundamentales.....	36
iii. Derechos sociales.....	41
iv. Principios rectores de la política social y económica.....	45
4. El Estado social ante la crisis de la economía de mercado	48
A. La reforma del artículo 135 CE.....	53
B. La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	57
C. Consecuencias del art. 135 CE y la LOEPSF en las políticas públicas tras la crisis económica.....	61
5. Consideraciones finales	68
6. Bibliografía	70

1. Introducción

La realización del presente trabajo se enmarca en la pretensión de finalizar los estudios correspondientes al Máster de Protección Jurídica de las Personas y los Grupos Vulnerables, de marcado carácter multidisciplinar pero de clara vertebración jurídica.

Si bien el Grado en Derecho, por sus propias características y limitaciones temporales, se centra en buena medida en el estudio del Derecho efectivamente existente -positivo, si se quiere-, podemos afirmar que este Máster, cuidando la observancia, aprendizaje y estudio del ordenamiento jurídico vigente y las diferentes novedades legislativas operadas en el mismo, va un paso más allá y toma entre sus fines, en primer lugar, el reconocimiento de determinados grupos y personas como sujetos vulnerables merecedores de protección jurídica para, posteriormente, realizar un análisis pormenorizado de éstos y, finalmente, elaborar medidas de actuación respecto de dichos colectivos y personas.

Este Máster ofrece la posibilidad de adquirir no solamente una formación jurídica sino también multidisciplinar que, a su vez, parte de una visión ciertamente crítica del Derecho, en ocasiones ausente de los currículos exclusivamente jurídicos. Identificar, retratar y delimitar la existencia de determinados grupos vulnerables existentes en la sociedad supone descender a un plano de interacción con unas realidades sociales que en demasiadas ocasiones quedan ocultas para el conjunto de la sociedad. Esa labor inicial de reconocimiento de la existencia de grupos y personas vulnerables supone el punto de partida que permite, *a posteriori*, incidir sobre la necesidad de protección que debe articularse en torno a ellos.

Ahora bien, de nada serviría realizar un trabajo eminentemente teórico sin tener en cuenta la realidad fáctica que nos rodea y sobre la que poder desenvolver la praxis jurídico-social necesaria que pretenda transformar el actual estado de las cosas. Es por todo ello por lo que el presente trabajo tiene como objetivo el estudio del Estado social y democrático de Derecho español y la relación del mismo con la crisis sufrida en el sistema de economía de mercado que rige nuestro sistema.

El estudio del Estado social vendría justificado por ser la realidad sobre la que se desenvuelve nuestra sociedad, constituyendo el modelo de Estado por el que se ha optado y que permite ofrecer cobertura constitucional y legal al reconocimiento de la

vulnerabilidad de ciertos grupos e individuos, así como va a suponer el poder desplegar una serie de medidas y políticas respecto de éstos.

Para comprender la actual figura del Estado social y sus implicaciones es preciso realizar un recorrido histórico que, de forma resumida, podríamos concretar de manera introductoria partiendo del estudio del Estado moderno absolutista; modelo que, a su vez y tras su colapso, dio pie a la aparición del Estado de Derecho de corte liberal, reforzado con la inclusión del principio democrático. Finalmente, y debido a la observancia y reflexión en torno a la llamada *cuestión social*, así como a otras transformaciones introducidas, fundamentalmente, desde finales del siglo XIX en adelante, nos encontramos con la conformación del Estado social, germen de nuestro actual ordenamiento jurídico.

Una vez completado dicho repaso histórico por las diferentes etapas nos detendremos en el modelo español estructurado en torno a la Constitución de 1978, el Estado social y democrático de Derecho, reflejo en cierta medida tanto del periodo histórico en el que surgió el texto constitucional, así como la realidad del constitucionalismo de posguerra surgido en los países europeos del entorno. Se realizará un análisis del sistema social articulado a partir del texto constitucional, centrándonos en el estudio de la cláusula del Estado social como eje fundamental del ordenamiento jurídico, así como en el conjunto de derechos fundamentales y sociales de contenido prestacional y el conjunto de los principios rectores de la política social y económica.

El quinto epígrafe queda reservado para el análisis de la cuestión social en su vertiente, si se quiere, más económica, en tanto que se abordará la interrelación entre la figura del Estado social y la reacción del mismo frente a la crisis económica. En concreto, nos detendremos en la reforma operada en el artículo 135 de la Constitución Española operada en 2011, así como en la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; posteriormente, se realizará un breve recorrido sobre estas medidas y las consecuencias que de ella se han ido derivando en relación con las políticas públicas desarrolladas en nuestro país.

A modo de conclusión, se propone una reflexión sobre cómo el sistema constitucional del Estado social, ya asentado tras el tiempo transcurrido desde su implementación hace casi medio siglo, sirve como proyecto político-jurídico que fomenta la protección de grupos y personas vulnerables y la proliferación de políticas sociales que

contribuyen a paliar, o incluso erradicar, situaciones de vulnerabilidad. En la vertiente económica que configura el sistema del Estado social, éste se encuentra asociado, al igual que en los países de nuestro entorno, a un modelo de economía capitalista de mercado, el cual ha venido sufriendo su última crisis sistémica desde finales de 2007 y que aún hace sentir sus consecuencias hoy en día.

Debido a esta complicada situación asistimos a cómo la crisis económica y, de manera decisiva, la gestión político-económica de la misma, ha supuesto una drástica merma del contenido y, por tanto, efectividad, de nuestro modelo de Estado social, y cuyo exponente más conocido puede señalarse en una política de *recortes* del presupuesto público que ha incidido, fundamentalmente, en la protección de los ciudadanos y la cobertura de sus derechos de contenido prestacional.

Podemos afirmar que el presente trabajo constituye una reflexión crítica acerca de cómo el Estado social, surgido como una construcción política que diese respuesta y cobertura a buena parte de las necesidades de la población a través de los servicios públicos, se encuentra en situación de debilidad ante cada crisis económica del sistema capitalista al cual dicho modelo constitucional se vincula.

Se trata, por tanto, de un trabajo de carácter científico que propone repasar el devenir de la construcción del Estado en relación con las diferentes etapas históricas y la incidencia del mismo sobre los temas centrales en torno a los cuales orbita el Máster de Protección jurídica de las personas y los grupos vulnerables.

Para la realización del mismo se han empleado recursos bibliográficos de contenido multidisciplinar tales como obras monográficas y revistas centradas tanto en las ramas del Derecho constitucional y presupuestario como en otras publicaciones de carácter histórico, filosófico y político; así como legislación de todo rango sobre los diferentes aspectos a tratar, jurisprudencia de desarrollo, y otros materiales tales como informes o estadísticas oficiales relacionadas con el objeto de estudio.

2. La evolución del Estado moderno absolutista al Estado social

Hoy en día, y desde la entrada en vigor de la Constitución española el día 29 de diciembre de 1978, España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, superando así la etapa de la dictadura franquista.

Dado que las realidades jurídico-políticas como los Estados son fruto de las diferentes transformaciones -políticas, sociales, económicas, culturales, jurídicas, *etc.*- acaecidas a lo largo de la Historia, este primer capítulo pretende realizar un breve recorrido histórico por las evoluciones sufridas en los mismos, partiendo del estudio del Estado moderno absolutista hasta llegar al desarrollo del Estado social.

Afrontar el estudio de una realidad jurídica cualquiera suele suponer un esfuerzo analítico que en no pocas ocasiones tiene como punto de partida una revisión histórica que ayude a comprender la génesis de la materia en cuestión, así como sirva para comprender la situación en que se encuentra la misma.

En relación con el surgimiento del Estado social, entendido como proyecto estatal y realidad estructural que rige actualmente nuestras sociedades, podemos señalar que el mismo se produjo como fruto de la sucesión de diferentes transformaciones sociales acaecidas tras el fin del absolutismo y la desaparición de los diferentes Estados europeos. Este lento fenómeno evolutivo, que abarca un periodo de casi tres siglos y cuyo transcurso temporal contribuye a comprender cómo se ha llegado al estado de cosas actual, viene a explicar cómo las sociedades europeas han pasado de estructurarse en torno al Estado absolutista a regirse por el modelo del Estado social.

A. El Estado absolutista del Antiguo Régimen

A modo de toma de contacto podemos señalar la siguiente definición de absolutismo como aquel “régimen político en el que una autoridad domina todas las manifestaciones del poder del Estado, que puede ejercer sin límite”¹. En dicho modelo se suele identificar a la persona al frente de dicho régimen, habitualmente un monarca

¹ Definición extraída del Diccionario del español jurídico de la Real Academia Española, disponible para su consulta en el siguiente enlace: <https://dej.rae.es/lema/absolutismo>.

omnipotente, con aquel individuo que detentaba y ejercía la autoridad aunando en su persona los poderes clásicos².

Tal y como señala GONZÁLEZ ALONSO³, el modelo absolutista hunde sus presupuestos ideológicos en la *Política* de Aristóteles y la Escolástica medieval, de donde se desprenderán, entre otras, las siguientes ideas fundamentales: primera, el ser humano, por *naturaleza*, es un ser social; segunda, los hombres son *naturalmente* desiguales; y tercera, como consecuencia lógica de las anteriores, las jerarquías sociales existentes no atienden a razones históricas, políticas, económicas, *etc.*, sino a una cuestión esencial y apriorísticamente natural. La clave de bóveda a esta construcción ideológico-política la aportaría la Escolástica: a saber, esa *naturaleza* tiene carácter trascendental, pues proviene de un plano divino y jerárquicamente vertical en el que Dios se sitúa en una posición de preeminencia respecto del hombre.

Podemos afirmar que en este periodo preconstitucional el fundamento originario del poder absoluto radica en ese plano divino, religioso, en tanto que la autoridad del monarca era investida directamente por Dios y se encontraba limitada solamente por *su* ley, la ley divina. De este modo, a una autoridad detentada por una figura que se desenvolvía en un plano de absoluta desigualdad respecto de sus súbditos le correspondía, de manera lógica, un modelo social caracterizado por unas tremendas desigualdades entre los individuos que conformaban el conjunto de la sociedad.

Retomando lo apuntado por GONZÁLEZ ALONSO, “lo característico de la concepción y de la organización absolutista del poder es que se entiende que el origen del mismo es inmediatamente divino. Es decir, que no hay mediaciones, (...) Dios le ha entregado el poder al rey directamente, de donde se deduce que éste es el titular de un poder legítimo e irresponsable y de un poder que propende a su ilimitación. (...) De manera que ese principio del origen inmediatamente divino del poder, que quizá en otro

² A pesar de intentar realizar esta primera aproximación, conviene tomar las precauciones indicadas por GONZÁLEZ ALONSO, para quien “el Estado absolutista no es un tipo de organización política trazada con escuadra y cartabón, sino que se fue conformando en virtud de un proceso de acumulación, de un proceso puramente inductivo, de una evolución sin grandes rupturas desde la baja Edad Media en adelante, de manera que la entidad política y organizativa del Estado absolutista fue, desde todos los puntos de vista, previa a la entidad conceptual”; en GONZÁLEZ ALONSO, J., “Del Estado absoluto al Estado constitucional”, *Manuscrits: Revista d'història moderna*, N.º 4-5, 1987, pág. 82.

³ GONZÁLEZ ALONSO, J., *op. cit.*, pág. 83.

contexto pudiera sonar a abstracción sin sentido, está plagado de consecuencias políticas y jurídicas sumamente importantes”⁴.

Dentro del periodo que comprende el Antiguo Régimen -siglos XV al XVIII-, que a su vez coincide con lo que se conoce como Edad Moderna, el absolutismo como modelo concreto de gobierno autoritario comienza a fraguarse en el último cuarto del s. XVI y alcanza su máximo auge entre finales del s. XVII y principios del XVIII, coincidiendo con el reinado en Francia del monarca Luis XIV⁵. Nos encontramos, por tanto, ante un modelo caracterizado por la desigualdad entre los integrantes de una sociedad gobernada por un poder soberano único e indivisible que detenta en solitario un monarca, y que ejerce como tal a través de sus regalías como legislador, gobernante e, incluso en ocasiones, como juez. Ello devino en la progresiva centralización de poder más absoluta, que coincide, a su vez, con una centralización política y administrativa del Estado⁶.

Si el absolutismo, de por sí, constituye una negación del feudalismo preexistente, en el campo de las relaciones sociales también se producen cambios fundamentales. En este sentido, como recoge CABANAS VEIGA, si bien en la etapa anterior “la política y la economía eran atribuciones privadas de los señores feudales (...) [en el absolutismo] la unidad jurídica lograda supone que tanto nobles como plebeyos carecen de derechos frente al rey, siendo súbditos por igual, por lo que sus leyes son obligatorias para todos”⁷. Bajo este régimen los gobernados se encuentran completamente sometidos a la arbitrariedad del poder y privados de la autodeterminación como personas, lo que acaba

⁴ GONZÁLEZ ALONSO, J., *op. cit.*, pág. 84.

⁵ Para JARILLO GÓMEZ existe la posibilidad de destacar tres ejemplos claros de modelos absolutistas. En primer lugar, el español, caracterizado por una absoluta ligazón con la defensa de la fe. Por otro lado, el modelo inglés, que acabó cediendo al parlamentarismo bicameral tras las revoluciones de mediados y finales del s. XVII. Finalmente, Francia, país en el que comienza a darse una centralización política y administrativa bajo el reinado de Luis XIII. En JARILLO GÓMEZ, J., “El Estado absoluto como primer estadio del Estado moderno”, *Saberes: Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, Volumen 3, 2005, pág. 764.

⁶ CÁRDENAS GRACIA mantiene una postura ciertamente discrepante, aunque interesante, en torno al supuesto carácter *absoluto* del Estado absolutista: “En los hechos el Estado absoluto nunca fue tan absoluto. La centralización y concentración de poder a la que se aspiraba no se logró del todo (...). En muchas situaciones los príncipes tuvieron que tener en cuenta a los estamentos y a la Iglesia. La facultad legislativa del príncipe le impedía legislar contra las normas derivadas de la fe cristiana o en contra de lo que se consideraba derecho natural.”, en CÁRDENAS GRACIA, J., *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2017, pág. 31.

⁷ En CABANAS VEIGA, M., *Fundamentos constitucionales del Estado social español*, Tesis para la obtención del grado de Doctor, Departamento de Derecho Público de la Universidad de A Coruña, 2017, pág. 203.

por convertirse en incompatible con cualquier atisbo de igualdad y comporta que los súbditos sean sujetos ajenos al ordenamiento jurídico, respecto del cual sólo asumen la obediencia al mismo⁸. Si bien la estructura descentralizada de poder en el feudalismo propiciaba que los señores feudales se opusiesen en no pocas ocasiones a la figura real, bajo el modelo absolutista el poder del monarca se convertirá en un auténtico poder irresistible en la medida que, como ya dejábamos apuntado, se produce una progresiva centralización del mismo -a nivel militar, económico, etc.-.

La paulatina descomposición de este modelo encuentra sus causas en su misma esencia. BASTIDAS MORA señala que “[el] estado de desigualdad extrema deslegitimó el poder dando origen a grandes luchas que propugnaban por la vigencia de un principio de igualdad, fundamento de un Estado Constitucional que rompe con una tradición milenaria”⁹. Damos paso a la época del triunfo del liberalismo político y su proyecto de Estado de Derecho.

B. El Estado liberal de Derecho

El agotamiento del modelo absolutista se produce en un continente europeo al borde de la extenuación debido a un periodo de casi dos siglos en los que se sucedieron numerosos conflictos armados que supusieron un continuo y profundo desgaste para las diferentes naciones en liza. A ello se le debe sumar el hartazgo de grandes sectores de la población -el siempre ignorado campesinado y una pujante burguesía que acumulaba un poder económico cada vez mayor, hasta el punto reivindicar una presencia acorde a dicha poderío en el aparato del Estado- debido al conjunto de privilegios sociales reservados a unos pocos, la arbitrariedad que guiaba las decisiones políticas o la imposición incontestable de la religión católica respecto de otros credos.

La lenta superación del Estado moderno se da entre los siglos XVI y XIX, y fue propiciada por la conjunción de una serie de elementos: avances científicos como la Revolución Industrial de Gran Bretaña; transformaciones económicas como el desarrollo de la burguesía como clase social, así como el correspondiente auge del capitalismo como

⁸ CABANAS VEIGA, M., *op. cit.*, pág. 357.

⁹ En BASTIDAS MORA, P., “El modelo constitucional del Estado Social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso”, *Revista Via Iuris*, N.º 9, julio-diciembre, 2009, pág. 46.

nuevo sistema de producción; surgimiento de movimientos filosóficos liberales, *etc.* Elementos todos ellos que conformaron lo que se vino a llamar, de una manera ciertamente alegórica, la Ilustración: el movimiento filosófico, científico, económico y literario que se opuso a las estructuras absolutistas del Antiguo Régimen.

El otro pilar teórico que sustentará el modelo de Estado de Derecho surgido tras la superación del absolutismo es el liberalismo económico¹⁰. El modelo de producción feudal basado en un rígido sistema de gremios dio paso progresivamente a un incipiente modelo capitalista que transformaría el conjunto de la sociedad: el Estado pasa a asentarse sobre una “sociedad de propietarios particulares autónomos mediante principios como los de autonomía privada, libertad del contrato, libertad de la propiedad y de herencia”¹¹.

Hablar del Estado de Derecho liberal es hablar de una construcción ideológica que supone una racionalización del poder, por contraposición a la divinización de la etapa anterior. Asimismo, dicha evolución comportará que, bajo este modelo, se tienda al reconocimiento de los individuos que conforman la sociedad como personas libres e iguales respecto del propio Estado¹². Ahora bien, debe apuntarse que esta igualdad, predicada en un plano meramente formal, no llegó a manifestarse en relación con la necesaria igualdad material que condiciona la vida de las personas -cuestión sobre la que nos detendremos posteriormente-.

Tal y como señala GONZÁLEZ ALONSO, si el Estado absolutista fue conformándose teóricamente con el transcurso del tiempo, el Estado de Derecho liberal -este autor lo refiere como Estado constitucional- parte de una elaboración teórica previa¹³ ofrecida por el racionalismo contractualista: las personas se relacionan en un plano de igualdad formal,

¹⁰ Según varios autores, la reforma protestante también contribuyó a la caída del sistema absolutista al socavar el carácter divino tanto de la figura del monarca como de su poder mismo; tal como se señala en CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, pág. 33.

¹¹ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, pág. 37.

¹² En relación con la igualdad jurídica entre individuos traemos a colación lo apuntado por PÉREZ ROYO: “El Estado se caracteriza ante todo por la concentración y monopolización del poder político en una única instancia, por ser una forma política que no admite la existencia de competidores, la existencia de intermediarios entre el ciudadano y el Estado. Ahora bien, para que exista el Estado en cuanto forma política es absolutamente necesario que todos los individuos tengan el mismo *status* jurídico formal, que no existan relaciones de supra y subordinación política entre ellos, pues, de ser así, al Estado le sería imposible tener el monopolio del poder político”; en PÉREZ ROYO, F. J., “La reforma de la constitución”, *Revista de derecho político*, N.º 22, 1986, pág. 20.

¹³ GONZÁLEZ ALONSO, B., *op. cit.*, pág. 85.

desplazando la concepción absolutista respecto del monarca y la sociedad sobre la que gobernaba a través de un designio divino.

Los súbditos, que a lo largo de los siglos habían visto depositada la soberanía en el Estado absolutista y encarnada en la figura de monarcas omnipotentes -no sujetos a control alguno-, comenzaron a ser conscientes tanto de las injusticias y arbitrariedades como de la inoperancia del modelo para con sus propios intereses. FERRAJOLI reflexiona sobre cómo estas transformaciones devienen en una relación entre Estado y ciudadano que se da entre sujetos que detentan una soberanía limitada¹⁴. Ahondando en la visión contractualista que se extiende en esta época, y retomando lo apuntado por CÁRDENAS GRACIA, el Estado “exige premisas individualistas, en tanto que cada individuo a través de su razón, libertad y voluntad decide realizar el Estado, y éste existe y se justifica, en cuanto sirve para el provecho de cada persona. El individuo debe obediencia al Estado verdadero, que es aquel capaz de salvaguardar la paz social y la seguridad”¹⁵.

Todo lo apuntado desembocó en el estallido de diversas revoluciones de carácter burgués a partir del siglo XVII, siendo la Revolución Francesa de 1789 el verdadero punto de inflexión en cuanto a cambio de etapa histórica. Este episodio supondrá la toma del poder por parte del Tercer Estado -conformado por una pujante burguesía- erigida ya como Asamblea Nacional, causando el colapso del absolutismo en el Estado en donde ese modelo alcanzó una mayor conta de desarrollo.

A resultas de todo ello surge lo que conocemos como Estado de Derecho, concepción liberal cuyo principal punto de partida es el reconocimiento tanto del imperio de la ley como del principio de legalidad, que supuso poner fin a la arbitrariedad que regía los anteriores modelos¹⁶: la Administración deberá someterse en sus actuaciones a la ley

¹⁴ En el marco de una reflexión en torno a los conceptos de soberanía interna y externa como aquellas que rigen del Estado hacia sus integrantes y del Estado para con otros Estados, respectivamente, FERRAJOLI señala que: “La división de poderes, el principio de legalidad y los derechos fundamentales representaban tantas limitaciones y, en última instancia, negaciones de la soberanía interna, que la relación entre el Estado y el ciudadano se transformó en la relación entre dos sujetos con soberanía limitada.”, en FERRAJOLI, L., “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, N.º9, octubre, 1998, pág. 174.

¹⁵ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, pág. 40.

¹⁶ FERRAJOLI apunta que “[d]entro de las concepciones del Estado liberal del siglo XIX, un elemento de absolutismo subsistió en la concepción positivista legalista de la supremacía de la ley y la omnipotencia del parlamento como agente de la soberanía popular. Pero incluso este elemento remanente se vio atenuado por la invención en nuestro siglo [siglo XX] de constituciones rígidas y control judicial de la constitucionalidad de las leyes”, en FERRAJOLI, L., *op. cit.*, pág. 174.

y al posible control judicial¹⁷. Ello se complementará, a su vez, con el principio de igualdad. La división de poderes, por su parte, posibilitará el contrapeso y control entre los diferentes poderes estatales, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial. Esta serie de características constituyen las principales garantías formales de que se dotaría el Estado de Derecho para evitar la vuelta a los vicios absolutistas del pasado. La conjunción de las mismas supondrá que los individuos que conforman la sociedad pasen a estar sometidos a decisiones tomadas de manera objetiva, neutral e imparcial¹⁸.

Por otro lado, también debemos señalar la aparición de varias declaraciones de derechos que vendrían a facilitar la concreción y desarrollo del resto de avances jurídicos y políticos. Por un lado, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 4 de julio de 1776 reconoce los derechos inalienables a la vida, la libertad y la felicidad, reduciéndose el papel del Estado al de facilitador y garante de los mismos para con sus gobernados¹⁹. Por otro lado, la francesa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, de la que podemos destacar la posibilidad de someter a control los actos tanto del poder legislativo como ejecutivo, aspectos impensables en el modelo absolutista. Estas declaraciones reconocen la existencia de derechos humanos universales, así como establecen que el Estado debe limitarse a reconocerlos y protegerlos, pero no los crea, pues constituyen una realidad preestatal, y tienen una doble perspectiva: moral en tanto que se predicen de la dignidad de toda persona y jurídica en tanto que un determinado ordenamiento jurídico los positiviza²⁰.

¹⁷ Como apunta BASTIDA FREIJEDO, "El estado de derecho y más aún el estado democrático de derecho, nacen precisamente para neutralizar la hipótesis de un poder soberano cuya omnipotencia se impone sin sujeción a regla alguna.", en BASTIDA FREIJEDO, F.J., "¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?", en ALEXY, R. *ET AL.*, *Derechos sociales y ponderación*, 2ª ed., Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pág. 127.

¹⁸ En un sentido similar se pronuncia Ferrajoli, cuando apunta que "el Estado-nación liberal-democrático se basaba internamente en la sujeción de todos los poderes públicos al Estado de derecho y a la representación popular", en FERRAJOLI, L., *op. cit.*, pág. 175.

¹⁹ Respecto del contractualismo social que va a guiar la doctrina política liberal, la conclusión de esta Declaración ejemplifica la concepción de la sociedad como una asociación libre de los individuos que la conforman: "Los Representantes de Estados Unidos de América (...) solemnemente hacemos público y declaramos: Que estas Colonias Unidas son, y deben serlo por derecho, Estados Libres e Independientes; que quedan libres de toda lealtad a la Corona Británica, y que toda vinculación política entre ellas y el Estado de la Gran Bretaña queda y debe quedar totalmente disuelta", en HUNT, L., *op. cit.*, pág. 227.

²⁰ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, pág. 48.

La concentración de poder de la etapa absolutista dio paso a un sistema de contrapesos y controles entre los diferentes elementos del Estado a través de la formulación del principio de la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, correspondiendo el ejercicio de los mismos, respectivamente, al Parlamento, el Gobierno y la Judicatura. A su vez, entre estos tres poderes se establecen una serie de controles para facilitar la interacción y el control mutuo.

Otro de los elementos clave a resaltar es el principio de legalidad, que supone que toda actuación por parte de los diferentes poderes públicos debe guiarse por lo que prevea y disponga la ley -en sentido amplio del término-, sin que pueda contradecir a la misma; así como también comporta la posibilidad de que dicha actuación quede sujeta al control jurisdiccional. Ello supondrá un claro impedimento a las actuaciones arbitrarias tan habituales durante el absolutismo²¹.

Siendo cierto que el modelo de Estado de Derecho liberal propugnaba la igualdad entre los individuos ante la ley, también debe señalarse que ésta se agotaba en un plano puramente formal. El nuevo sistema pasa a elaborar sus propias formulaciones jurídicas favoreciendo los intereses de la burguesía y obviando a buena parte de la población. La doctrina económica liberal del *laissez faire* supuso que la igualdad formal no comportase la necesaria igualdad material entre individuos para su desarrollo pleno como ciudadanos.

Esta primera etapa histórica constituye una concepción liberal del Estado manifiestamente insuficiente para colmar los intereses de la mayoría de la sociedad, favoreciendo en exclusiva los intereses de la burguesía como clase dominante. A pesar de que el principio democrático pretendía una expansión de la participación política de los ciudadanos, ello iba ligado a un modelo censitario en el que solamente los hombres

²¹ FERRAJOLI, tomando un fragmento del Leviatán de Hobbes, recuerda la importancia de este principio: “Recuérdese las palabras con las que Hobbes sustenta el paso del Derecho jurisprudencial premoderno al moderno principio de legalidad: «Nuestros juristas están de acuerdo en que la ley nunca puede ir contra la razón [...] pero la cuestión está en averiguar de quién será la razón que debemos tomar por ley. No puede tratarse de una razón privada cualquiera (...) lo que constituye la ley no es esa *juris prudentia* o sabiduría de jueces subordinados, sino la razón de este hombre artificial nuestro al que llamamos Estado, y lo que él manda», en FERRAJOLI, L., “El constitucionalismo garantista. Entre paleo-iuspositivismo y neo-iusnaturalismo”, *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N.º 34, 2011, págs. 360 y 361.

burgueses tenían cabida²². Entre finales del s. XVIII y principios del XIX se puso de relieve las limitaciones intrínsecas al proyecto liberal: el conjunto de derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos a través de las primeras Declaraciones de derechos y Constituciones desplegaba efectos exclusivamente sobre aquellos ciudadanos que ostentaban unas elevadas condiciones materiales de vida. La dimensión política del ciudadano solo alcanzaba su extensión plena en tanto que dicha persona fuese un varón, blanco y propietario burgués, actor principal en el Estado liberal²³.

En definitiva, la conjunción del Contrato Social y el reconocimiento del derecho a la propiedad privada como elemento nuclear entronca con las visiones económicas liberales que sitúan al mercado como el encargado de regular la actividad económica y redistribuir los recursos entre los individuos, quedando relegado el Estado a la mínima expresión. Este abstencionismo estatal daría paso a unas sociedades en las que una parte de la población -cualquier clase social diferente a la burguesía- padecería graves desigualdades sociales y se viese políticamente excluida. El reconocimiento de la igualdad formal no conllevó consecución de la igualdad material.

C. El Estado social

El surgimiento del Estado de Derecho moderno supuso el sometimiento del Estado a la ley, la adopción de la representatividad política para facilitar la participación ciudadana y la implementación del principio democrático de prevalencia de la mayoría. Si bien este conjunto de medidas supuso un avance para la igualdad formal entre

²² Frente a ese privilegiado grupo reducido, siguiendo la perspectiva de liberal, “los pobres y necesitados demostraban con su situación una menor adaptación al medio y en esa misma medida no debían desempeñar ningún papel significativo en la sociedad (...), la autoridad pública debía abstenerse de intervenir en favor de los necesitados, si no era para agudizar con su política los mecanismos naturales de castigo y corrección de las personas incluidas en la referida categoría social”, en MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A., *Los gastos sociales en el derecho español*, Editorial LexNova, Valladolid, 1990, pág. 28.

²³ En este sentido, cabe traer a colación una interesante reflexión que realiza HUNT sobre la figura de Thomas Jefferson, principal redactor de la Declaración de Independencia estadounidense: “Jefferson abogaba por el grado de libertad más alto que cupiera imaginar, lo que para él significaba abrir la participación política a tantos hombres blancos como fuera posible y, quizás, andando el tiempo, incluso a hombres nativos norteamericanos, si se lograba convertirlos en agricultores. Aunque reconocía la humanidad de los afroamericanos y hasta los derechos de los esclavos como seres humanos, no imaginó un sistema político en el cual éstos o las mujeres, del color que fueran, participasen activamente. Ese era el máximo grado de libertad imaginable para la inmensa mayoría de los norteamericanos y europeos”; en HUNT, L., *op. cit.*, pág. 69.

individuos, el Estado liberal se mostró insuficiente a la hora de colmar las necesidades del conjunto de la población, especialmente las de las capas populares no privilegiadas. En este sentido hacemos nuestra la siguiente valoración realizada: “Las Declaraciones y Constituciones decimonónicas reconocieron en sus textos exclusivamente derechos humanos de carácter liberal, derechos civiles y políticos. No contemplaron derechos económicos, sociales, culturales, o de otra naturaleza que promovieran la igualdad entre las personas, porque ésta se daba equivocadamente por supuesta”²⁴.

La existencia de profundas desigualdades materiales propició el surgimiento de la conocida como *cuestión social*: el reclamo de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos que permanecían ignorados por el Estado. El reconocimiento sacralizado del derecho a la propiedad privada como una de las piedras angulares del sistema liberal supuso que sólo la burguesía propietaria de los medios de producción disfrutase realmente de los derechos de libertad, igualdad y participación política. A medida que esta situación derivada del nuevo modo de producción se fue agudizando y asentando en un plano jurídico-político fueron desarrollándose diversas corrientes filosóficas que cuestionaban directamente el modelo del Estado liberal, vinculadas con movimientos obreros inspirados por el socialismo, entendido este en un sentido amplio que abarca desde autores premarxistas utópicos hasta el socialismo propiamente marxista surgido a partir de la obra de Marx y Engels y la socialdemocracia alemana²⁵.

Siguiendo lo apuntado por FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR²⁶, el Estado de Derecho decimonónico se asienta sobre tres pilares: el liberalismo burgués, el sufragio censitario y el individualismo beligerante. Ello supuso que el principio de igualdad y el derecho de participación política -tendientes a garantizar el elemento democrático del Estado- no pudiesen ser disfrutados por quienes no pertenecían a la clase burguesa dominante. En un sentido similar se pronuncia CÁRDENAS GRACIA cuando afirma lo siguiente: “Tras la armónica teoría liberal quedó al descubierto la cuestión social, la que ponía en entredicho la supuesta homogeneidad de la sociedad burguesa y sus

²⁴ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, pág. 48.

²⁵ Diferenciación pertinente había cuenta que aún no se había producido la división entre socialdemócratas clásicos y comunistas acaecida en la III Internacional. En este sentido, resulta interesante el recorrido histórico realizado en MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A., *op. cit.*, págs. 30 a 38.

²⁶ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, N.º 69, Septiembre-Diciembre 2003, pág. 142.

correspondientes sistemas de dominio económico y político. La vigencia de los derechos humanos de libertad a favor exclusivamente de la burguesía había producido una sociedad profundamente desigual y dividida, en conflicto entre sus clases. Las clases trabajadoras y depauperadas fueron asumiendo discursos y conductas de exigencia que atacaban el predominio político de la burguesía y de sus bases de sustentación de carácter socioeconómico”²⁷.

De una fase absolutista en la que la pertenencia estamental privilegiada facilitaba el acceso a posiciones acomodadas, se pasó a otra en la que la detentación de la propiedad privada y su consecuente pertenencia de clase implicaban el disfrute exclusivo de derechos y libertades. MARX y ENGELS realizan una interesante descripción sobre el cambio radical que supuso el paso del absolutismo al Estado liberal en relación con el papel desempeñado por la burguesía: “A cada etapa de avance recorrida por la burguesía corresponde una nueva etapa de progreso político. Clase oprimida bajo el mando de los señores feudales, la burguesía forma en la “comuna” una asociación autónoma y armada para la defensa de sus intereses; en unos sitios se organiza en repúblicas municipales independientes; en otros forma el tercer estado tributario de las monarquías; en la época de la manufactura es el contrapeso de la nobleza dentro de la monarquía feudal o absoluta y el fundamento de las grandes monarquías en general, hasta que, por último, implantada la gran industria y abiertos los cauces del mercado mundial, se conquista la hegemonía política y crea el moderno Estado representativo. Hoy, el Poder público viene a ser, pura y simplemente, el Consejo de administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa”²⁸.

Esta concepción de la burguesía como la clase que se erige en un papel dominante tras las revoluciones del siglo XVIII, así como el papel instrumental que se le atribuye al Estado, son los puntos donde incidirán los movimientos a que hacíamos referencia previamente y sobre los que nos detendremos brevemente.

La primera corriente filosófico-política destacable es la conformada por el socialismo utópico²⁹ de comienzos del siglo XIX. Sus postulados parten de las injusticias

²⁷ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, pág. 55.

²⁸ MARX, K., ENGELS, F., *Manifiesto del Partido Comunista*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2013, pág. 53.

²⁹ Notas extraídas fundamentalmente de la obra de FROLOV, I. T., *Diccionario de filosofía*, Editorial Progreso, Moscú, 1984, págs. 401 y 402.

-sociales, económicas, políticas- existentes bajo los Estados liberales y proponen su superación a través de la construcción de nuevos proyectos sociales emancipatorios de carácter utópico adscritos a corrientes idealistas.

Por otro lado, la otra gran corriente del siglo XIX es el socialismo científico encabezado por K. MARX y F. ENGELS. Ésta supuso la confrontación con las tesis idealistas del socialismo utópico y su superación a partir de la conjugación de tres elementos fundamentales: la economía política inglesa, la filosofía clásica alemana y, precisamente, el socialismo utópico, del que ambos autores rescataron no pocas ideas y propuestas. Podemos definir esta corriente como la doctrina socialista que combina el materialismo histórico, el materialismo dialéctico y la economía política a la hora de estudiar la realidad histórica, económica o política. Esta corriente parte del análisis de la lucha de clases existentes y antagónicas para explicar la evolución a través de los diferentes modos de producción observables a lo largo de la Historia.

El proletariado se erige entonces como la clase olvidada por los Estados liberales y privada del disfrute de derechos y libertades, siendo por ello la clase revolucionaria caracterizada por el socialismo científico como el sujeto colectivo que debería llevar a cabo la ruptura violenta -a través de la revolución- con el sistema capitalista -modo de producción sobre el que se sustenta el Estado de Derecho liberal- para la implementación de un sistema socialista como etapa intermedia hacia el comunismo.

Además del socialismo utópico y el socialismo científico conviene señalar la aparición de la socialdemocracia como opción político-económica moderada respecto del marxismo que, sin llegar a proponer la superación del capitalismo, también propondría la necesidad de corregir la llamada *cuestión social*, aun respetando el modelo económico capitalista. En lugar de ver el socialismo como un horizonte inevitable, proponían una lenta superación del capitalismo a través de pequeñas correcciones que evitasen el fin violento del mismo, así como asumían el Estado liberal de Derecho como el marco dentro del cual debía darse respuesta a dicha cuestión social.

Según MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ³⁰ la génesis de las políticas sociales como tal no debe buscarse en movimientos liberales -en tanto que defensores del *statu quo*-, ni en movimientos estrictamente socialistas -en tanto que propugnaban la superación del

³⁰ MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A., *op. cit.*, págs. 38 y ss.

modelo capitalista en sí-, sino en el llamado Socialismo de Estado Alemán³¹ que tomaba conciencia de la necesidad de asegurar el bienestar de los miembros de la sociedad gracias al gasto social³² -a través de seguros, subvenciones, transferencias unilaterales, *etc.*-³³.

En el periodo que abarca desde la I Guerra Mundial hasta el fin de la II Guerra Mundial comenzarán a extenderse las políticas sociales encuadradas dentro de lo que se ha venido denominando *Welfare State* y que se asentó gracias a pactos interclasistas en diferentes Estados que posibilitaron la instauración y desarrollo de sistemas de protección social, fundamentalmente en la Europa occidental³⁴, gracias en buena medida al desarrollismo económico experimentado desde mediados de la década de 1940. Esta visión supondrá el paso definitivo de la concepción de un Estado liberal, monoclasa y excluyente, a un Estado social, pluriclasa y pretendidamente integrador de la clase obrera³⁵.

CÁRDENAS GRACIA resume los pilares que sustentan al Estado de bienestar: “1) el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para producir más igualdad social y económica; 2) esquemas de redistribución de la riqueza a través de las políticas fiscales y presupuestarias; 3) la realización de una *economía mixta*, en donde el Estado tenga un papel destacado para reducir los efectos nocivos del libre mercado, y 4) aceptación de la economía de mercado”³⁶.

Las principales explicaciones en torno a la aparición del Estado social serían, por un lado, el paulatino colapso del Estado liberal propiciado por la acumulación de capital

³¹ Surgido a finales del s. XIX como una combinación filosófica -entre Idealismo e Historicismo-, económica -dada la ausencia de una revolución burguesa al uso- y política -en relación con la reunificación alemana-.

³² Nuevamente, nos remitimos a lo señalado por MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A., *op. cit.*, págs. 48 y ss.

³³ MORENO FERNÁNDEZ realiza una matización a la cuestión: “A pesar de que la proclama de que el Estado debía solventar, por razones históricas, la denominada ‘cuestión social’ y, por razones morales, respetar la dignidad de las personas, la motivación fundamental de la política bismarckiana fue la neutralización política de las organizaciones emergentes de trabajadores (socialistas, comunistas y anarquistas), activamente reivindicativas y nominalmente revolucionarias”. En MORENO FERNÁNDEZ, L., *La Europa asocial: crisis y Estado del Bienestar*, Ediciones Península, Barcelona, 2012, pág. 34.

³⁴ MORENO FERNÁNDEZ, L., *op. cit.*, págs. 35 y ss.

³⁵ Ideas extraídas de la siguiente obra: MAESTRO BUELGA, G., “El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional”, *Revista de Derecho Político*, N.º 100, 2017, pág. 775.

³⁶ CÁRDENAS GRACIA, J., *op. cit.*, pág. 58.

en manos de pocos propietarios y la miseria soportada por grandes capas de la población; por otro, la necesidad de los gobiernos de detener alternativas revolucionarias -de carácter marxista o socialdemócrata-³⁷. PÉREZ ROYO señala que la expresión *Estado social de Derecho* se asienta tras la Ley Fundamental de Bonn, que reconocerá que “el principio de Estado Social es uno de los principios estructurales básicos a los que tiene que responder el orden constitucional”³⁸ constituyente el principal referente para otros Estados europeos como la España postfranquista.

Finalizado este recorrido histórico, y siguiendo a NAVARRO FAURE, podemos conceptualizar el Estado social como “un sistema definido por un conjunto de condiciones jurídicas, políticas y económicas que se propone asumir necesidades colectivas como públicas, y garantizar derechos, considerados esenciales (...) [que] debe tender por tanto a mitigar las desigualdades sociales a través de una redistribución de la renta y de la riqueza”³⁹.

³⁷ En este sentido traemos a colación lo apuntado por GONZÁLEZ MADRID y ORTIZ HERAS: “la materialización del socialismo de Estado en la URSS y el contexto de guerra fría posterior a 1947 precipitarían en la Europa Occidental una serie de medidas sociales que, además de socorrer las enormes necesidades de los ciudadanos en la recuperación económica de sus países, servirían, sin duda, para poner freno a los peligrosos contagios de una emulación socialista. De tal suerte que partidos políticos y otros grupos de poder económicos, financieros o empresariales verían con buenos ojos el vademécum que ha dado lugar a los estados de bienestar”. En GONZÁLEZ MADRID, D. A., ORTIZ HERAS, M., “El franquismo y la construcción del Estado de Bienestar en España: la protección social del Estado (1939-1986)”, *Pasado y Memoria Revista de Historia Contemporánea*, N.º 17, 2018, pág. 365.

³⁸ En PÉREZ ROYO, J., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 10, 1984, págs. 157 y 178.

³⁹ En NAVARRO FAURE, A., “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”, en LÓPEZ GARRIDO, D. (Dir.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pág. 289.

3. El Estado social y democrático de Derecho español

Una vez concluido el recorrido histórico en torno a la figura del Estado y las sucesivas transformaciones operadas en dicha realidad jurídico-política entre los siglos XVI y XX, en este epígrafe nos dispondremos a abordar cómo se ha materializado la figura del Estado social en España.

Que el artículo primero de la Constitución española de 1978 recoja que “España se constituye en un Estado *social* y democrático de Derecho” atiende a una serie de procesos históricos, jurídicos, políticos, económicos y culturales que, en conjunto, condujeron a esta definición estatal, y sobre las que nos detendremos para contextualizar surgimiento del Estado social en nuestro país.

Posteriormente, en el segundo apartado, de gran importancia para el conjunto del presente trabajo, estudiaremos el sistema social construido a partir de la Constitución de 1978, deteniéndonos sobre la cláusula del Estado social y sus implicaciones, los derechos fundamentales, los derechos sociales y, finalmente, los principios rectores de la política social y económica.

A. Surgimiento y transformaciones del Estado social en España

Extendidas -en mayor o menor medida- las reformas revolucionarias que pusieron fin a los regímenes absolutistas, España comenzó su particular andadura como Estado hacia dicha modernización a finales del siglo XIX; la materialización de la *cuestión social* en nuestro país giró en torno al mundo del trabajo en un sentido amplio -condiciones, legislación, organismos reguladores-. En palabras de ALBARRACÍN SÁNCHEZ *ET AL.*, el Estado del bienestar español atiende a un “muy débil y tardío modelo de prestaciones sociales de carácter garantista-universalista establecido”⁴⁰.

DE LA CALLE VELASCO⁴¹ sitúa el punto de partida del Estado de Bienestar en España en el año 1883 con la creación de la *Comisión para el estudio de las cuestiones*

⁴⁰ ALBARRACÍN SÁNCHEZ, D. *ET AL.*, “Las transformaciones históricas del Estado Social como cuestión”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, N.º 16, 2000, pág. 40.

⁴¹ DE LA CALLE VELASCO, M. D., “Sobre los orígenes del Estado social en España”, *Revista Ayer*, N.º 25, 1997, pág. 129.

que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo, siendo reestructurada en 1890 y conocida desde entonces como Comisión de Reformas Sociales: un órgano consultivo promovido por sectores ideológicamente vinculados a la Institución Libre de Enseñanza-. Viene a ser un proyecto que se anticipa a posibles conflictos a cuenta de la precaria situación de la clase obrera. Asimismo, destaca la aparición de otra serie de organismos: *Instituto de Trabajo* -1902-, *Instituto de Reformas Sociales* -1903-, *Instituto Nacional de Previsión* -1908-; siendo estos dos últimos absorbidos, a la postre, por el Ministerio de Trabajo. Estos primeros atisbos de Estado social en España aparecen vinculados al mundo del trabajo y a la situación de la clase obrera española⁴². Asimismo, señala la aparición en la vida política de “una élite concedora de la realidad social europea”⁴³ que irá desarrollando sus planteamientos reformistas desde finales del siglo XIX. También resalta la existencia de una cierta conflictividad social, si bien no tan pronunciada como en otros Estados -debido a la escasa industrialización que pudiese desarrollar un proletariado fabril-. En este periodo se institucionaliza la *cuestión social*.

El comienzo del siglo XX coincide con la aprobación de varias leyes sobre accidentes de trabajo, así como de trabajo de mujeres y niños, otra muestra de la evolución intervencionista del Estado respecto de la *cuestión social*, por contraposición a la doctrina económica liberal, cada vez más denostada por cuanto que contribuía a generar y perpetuar las amplias desigualdades sociales. Como avances sociales de la época podemos citar, entre otros, la creación desde el Instituto Nacional de Previsión, se crea el Retiro Obrero Obligatorio, un seguro de protección de la vejez por estar considerada en la época un tipo de invalidez, en 1919. Asimismo, y aun a pesar de la oposición empresarial, ese mismo año se produce la huelga de La Canadiense, tras la que se implementará la jornada laboral de ocho horas a través del Real Decreto de 4 de abril. Por

⁴² En este sentido, resulta interesante resaltar cómo el Preámbulo del Real Decreto mediante el cual se crea la *Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo*, refiere que “(...) apenas ofrece nuestra legislación señales ciertas de aquella solicitud que los poderes públicos deben a la condición del trabajador y a las relaciones entre el capital y el trabajo”. Publicado en Gaceta del 10 de diciembre de 1883, y accesible a través del siguiente enlace de la Biblioteca Digital Hispánica: <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000093263&page=1>.

⁴³ DE LA CALLE VELASCO, M. D., *op. cit.*, pág. 131.

otro lado, en 1920 se crea el primer Ministerio de Trabajo en torno al cual se unifican “los servicios sociales dispersos (...) para dotarlos de coherencia y mayor eficacia”⁴⁴.

Ya durante la dictadura de Primo de Rivera, y ahondando en su proyecto de Estado corporativo en torno al cual se organiza la sociedad, proliferan las corporaciones interclasistas que contribuyen a mitigar, para tranquilidad de la clase dirigente, el carácter de dictadura favorecedora del gran capital bajo una apariencia de armonía entre intereses contrapuestos⁴⁵.

Será durante el periodo que abarca la II República y, en concreto, durante la plena vigencia de la Constitución republicana -diciembre 1931 a julio de 1936⁴⁶- cuando España comience a configurarse como un incipiente Estado social⁴⁷. El artículo primero del texto constitucional ya dejaba entrever su apuesta decididamente democrática y social al establecer que “España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia”⁴⁸, asemejándose a su vez con el constitucionalismo social europeo de entreguerras⁴⁹.

En esta etapa se introducen los derechos sociales, que vienen a reconocer la dimensión social del ciudadano inserto en relaciones públicas que precisan garantizar la igualdad entre individuos por medio del reconocimiento de aquellos. El art. 44 retrata los

⁴⁴ DE LA CALLE VELASCO, M. D., *op. cit.*, pág. 142.

⁴⁵ Resulta de interés el resumen que realiza VARELA SUANZES-CARPEGNA sobre la dictadura de Primo de Rivera: “El Dictador, en efecto, disolvió las Cortes, los Ayuntamientos y las Diputaciones, además de destituir a los Gobernadores Civiles, que se sustituyeron por militares. Asimismo, se suspendió el Jurado y las garantías constitucionales, entre ellas las libertades de prensa, de reunión y de asociación. Con el propósito de consolidar un régimen que en principio Primo definió como «paréntesis de curación» (20), en 1924 se creó la Unión Patriótica. Único partido legalmente reconocido, pero que se concebía como una «Liga ciudadana», que, en palabras del propio Dictador, «empieza por abominar de las organizaciones y procedimientos políticos, que es tanto como decir caciquiles y que repudia los doctrinarismos, ficciones y compromisos de la política”. En VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., “El Estado en la España del siglo XX: Concepto y estructura”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N.º 131, enero-marzo 2006, pág. 31.

⁴⁶ Excluyendo, por tanto, el período que comienza tras el fallido golpe de Estado de 1936.

⁴⁷ Sobre el carácter social de la II República, PÉREZ AYALA mantiene una interesante postura: “De acuerdo con la nueva orientación marcada por el constitucionalismo de entreguerras, en el que hay que enmarcar el texto constitucional de 1931, aparecen las primeras disposiciones sobre la *Constitución económica* así como las primeras manifestaciones, si bien de forma aun embrionaria, de lo que iba a constituir el *Estado social* tras la II Guerra Mundial”, en PÉREZ AYALA, A., “La Constitución republicana de 1931 siete décadas después”, *Cuadernos republicanos*, N.º 49, 2002, pág. 22.

⁴⁸ El texto íntegro de la Constitución republicana de 1931 se encuentra disponible en el siguiente enlace: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf.

⁴⁹ Tal como se señala en PÉREZ AYALA, A., *op. cit.*, pág. 16.

cambios operados en la Constitución económica. Así, la riqueza del país se subordina a los intereses de la economía nacional, lo que da buena cuenta de los avances de la época y de la ruptura con el liberalismo imperante hasta ese momento; respecto de la propiedad, se introdujo constitucionalmente el reconocimiento de la expropiación, socialización, nacionalización e intervención de empresas. VARELA SUANZES-CARPEGNA señala la “decidida vocación social” del Estado republicano⁵⁰, así como resalta la vinculación de la concepción estatal de los constituyentes republicanos con los postulados del liberalismo social y el socialismo democrático. La Constitución republicana de 1931 supone un verdadero hito en el tratamiento de la *cuestión social*. Muestra de ello son, por citar algunos, los arts. 43, 46 y 48, en donde se recogen una serie de prestaciones cubiertas por el Estado en forma de derechos económico-sociales sobre salud, educación y trabajo.

El art. 43 establece la protección por parte del Estado de las familias, explicitada en buena medida en la prestación de asistencia a enfermos y ancianos, así como cobertura a la maternidad y la infancia. El art. 46 de la Constitución regula el trabajo como obligación social y refiere que “la República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna”⁵¹, así como prevé una legislación en materia de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte de marcado carácter social y se otorga protección al trabajador en las relaciones laborales⁵². Por otro lado, el art. 48 fija el carácter gratuito y obligatorio de la enseñanza primaria, la facilitación del acceso a cualquier grado educativo a los *españoles económicamente necesitados* bajo criterios de aptitud y vocación, así como que el servicio de cultura se regula como competencia estatal.

Sin embargo, del fallido golpe de Estado de 1936 y posterior guerra civil surgirá el Estado franquista que pone fin a las aspiraciones democrático-sociales de la II República, e instaura un proyecto totalitario con graves retrocesos sociales. Una de las características predicables del proyecto franquista es el aparente carácter social del mismo, inspirado por el corporativismo falangista, la doctrina social de la Iglesia Católica o los postulados obreristas del fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán⁵³.

⁵⁰ VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *op.cit.*, pág. 35.

⁵¹ Ver nota n.º 48.

⁵² PÉREZ AYALA, A., *op. cit.*, págs. 22 y 23.

⁵³ Ideas apuntadas en VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *op. cit.*, pág. 42.

A pesar de la pretendida armonización social franquista, lo cierto es que no cabe hablar de Estado social, ello no sólo por la ausencia de derechos y libertades civiles y políticos, sino por las escasas medidas impulsadas. Respecto de la protección social se puede hablar de un *primer franquismo* que, hasta 1963⁵⁴, se asienta sobre tres pilares: en primer lugar, se mantuvo el Instituto Nacional de Previsión, limitándose a crear seguros sociales contributivos de carácter obligatorio. En segundo lugar, se articula una precaria protección social de la maternidad y la infancia con vistas al fortalecimiento necesario de la población en un difícil contexto de posguerra, así como también se crea el Seguro Obligatorio de Enfermedad dirigido a complementar la protección de contingencias como la vejez, la maternidad y los accidentes laborales. En tercer lugar, el Fuero del Trabajo opera como elemento pacificador a través de una ilusoria homogeneización entre clases de por sí heterogéneas, sin llegar a reconocer “una existencia digna”⁵⁵.

El *segundo franquismo*, articulado a partir de la ley de bases de la Seguridad Social de 1963, se limitó a “la unificación de la gestión, las prestaciones, y las contingencias, además de la implicación financiera del Estado”⁵⁶; a pesar de lo cual “la reforma del sistema fue muy limitada porque requería, esencialmente, esfuerzos fiscales que no se estaban dispuestos a asumir”⁵⁷. ALBARRACÍN SÁNCHEZ *ET AL.* refieren que “el conjunto de prestaciones y seguros sociales que durante la etapa de racionalización modernizadora procapitalista del segundo franquismo van a impulsarse se encuentran radicalmente lejos de suponer un modelo de intervención redistributiva del Estado en el contexto de una sociedad del bienestar de algún modo fundada sobre las transacciones asimétricas de unos pactos sociales de carácter progresivo y democrático”⁵⁸.

A pesar de ciertas relecturas que se realizan acerca de la dictadura franquista en relación con un supuesto y, en todo caso, débil carácter social, no cabe hablar de Estado social español hasta una vez superada esta etapa, tal y como veremos a continuación.

⁵⁴ Notas apuntadas en GONZÁLEZ MADRID, D. A., ORTIZ HERAS, M., *op. cit.*, págs. 367 y ss.

⁵⁵ GONZÁLEZ MADRID, D. A., ORTIZ HERAS, M., *op. cit.*, pág. 368.

⁵⁶ GONZÁLEZ MADRID, D. A., ORTIZ HERAS, M., *op. cit.*, pág. 384.

⁵⁷ GONZÁLEZ MADRID, D. A., ORTIZ HERAS, M., *op. cit.*, pág. 374.

⁵⁸ ALBARRACÍN SÁNCHEZ, D. *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 144.

B. El Estado social en la Constitución española de 1978

A pesar de las transformaciones sufridas por el Estado español en relación con la *cuestión social* desde finales del siglo XIX hasta la dictadura franquista, hablar de un Estado social español supone centrarnos en el proceso constituyente de 1977-1978 que culmina con la aprobación de la Constitución. Es a partir de ese momento cuando España pasa a constituirse constitucionalmente como un Estado social y democrático de Derecho.

Deteniéndonos en el Preámbulo podemos destacar varias expresiones que pueden servir como anticipo del sistema que se levanta a partir del mismo:

“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y *promover el bien de cuantos la integran*, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un *orden económico y social justo*.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los *derechos humanos*, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

Establecer una sociedad democrática avanzada, y

Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra

En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente CONSTITUCIÓN.”⁵⁹

Tal y como señala HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN⁶⁰, y a tenor de lo recogido por el Diccionario del español jurídico de la Real Academia, el Preámbulo es la “parte expositiva o texto introductorio, carente de valor normativo, que antecede habitualmente al articulado de una norma jurídica (...)”⁶¹; no siendo, por tanto, parte de la Constitución española propiamente dicha. De los fragmentos resaltados del texto introductorio se extrae un anticipo de parte del articulado: España, como Estado, asume la preocupación

⁵⁹ Texto Consolidado de la Constitución Española de 1978 disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

⁶⁰ En HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., “Preámbulo”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 3 y ss.

⁶¹ Definición disponible en el siguiente enlace: <https://dej.rae.es/lema/pre%C3%A1mbulo>.

que ya se observaba en épocas anteriores respecto de la *cuestión social* por cuanto que pretende englobar el bienestar de todos los que lo integran.

Retomando lo señalado por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, el contenido de varias expresiones del Preámbulo resaltadas no se ha llegado a concretar -tales como *orden económico y social justo, calidad de vida, etc.-*, constituyendo “referencias que no fundamentan decisión alguna, sino que, a lo más, sirven para arropar y enfatizar la decisión ya tomada sobre otros preceptos de la propia Constitución”⁶²; asimismo señala cómo esta parte introductoria “ha pasado de tener mera importancia política a alcanzar relieve jurídico”⁶³, fundamentalmente como cláusulas interpretativas. Asimismo, clasifica los preceptos del Preámbulo en tres grupos: los que se reiteran en el articulado de la Constitución -la soberanía nacional se reitera en el art. 1.2 CE-; los que enuncian valores desarrollados en el texto -como la referencia al *orden económico y social justo* y el Estado social del art. 1.1 CE-; finalmente, ciertas intenciones y valoraciones -como la de *establecer una sociedad democrática avanzada*-⁶⁴. La función interpretativa de este apartado supone que “el intérprete puede utilizar el Preámbulo y, en la práctica, lo utiliza, ya para enfatizar el texto, ya para suplir sus lagunas, pero no para desvirtuarlo o contradecirlo en nombre de una inexistente supraconstitucionalidad”⁶⁵.

Para procurar el referido *bien* el Estado debe asentarse sobre un modelo socioeconómico justo que facilite una vida digna a los ciudadanos; ello supone comprometerse con el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, entendida no como proposición formalista -en el sentido ya criticado al Estado liberal de Derecho- sino como realidad material que colme las condiciones de vida de los españoles.

Antes de proseguir con el análisis del ordenamiento jurídico español debemos reparar brevemente en cómo la pertenencia de España a la UE comporta importantes matizaciones e, incluso, restricciones a la cláusula del Estado social. El proceso de integración europeo supuso, en primer lugar, adherirse a cuatro libertades consideradas fundamentales en dicho ámbito: libre circulación de capitales, mercancías, personas y

⁶² HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *op. cit.*, pág. 6.

⁶³ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *op. cit.*, pág. 7.

⁶⁴ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *op. cit.*, págs. 8 y 9.

⁶⁵ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *op. cit.*, pág. 9.

servicios; así como la aceptación de la libre competencia económica⁶⁶. Además, el carácter preeminente económico de la UE tiene consecuencias directas para la producción legislativa española en tanto que el poder legislativo debe adoptar las leyes económicas comunitarias que materializan aquellos principios.

i. La cláusula del Estado social en el ordenamiento jurídico español

Analizada la declaración de intenciones que supone el Preámbulo en relación con la previsión de un sistema social español, el punto de partida del Estado social viene detallado en el artículo 1.1 CE, perteneciente al Título Preliminar del texto constitucional:

“Artículo 1

1. 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.”⁶⁷

La génesis de este apartado, de vital importancia y auténtica clave de bóveda que conforma la realidad jurídica del Estado español actual, se encuentra en el diario de sesiones del Congreso de los Diputados, en la sesión mantenida por la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas durante el día 11 de mayo de 1978⁶⁸.

Como señala ARAGÓN REYES⁶⁹, que España se erija como Estado social no atiende a su forma como Estado, sino que supone la opción por un concreto y determinado modelo de Estado democrático. Es por ello por lo que esta cláusula, lejos de entrañar una determinada estructura para la vertebración organizativa, supone que el Estado se orienta políticamente a la consecución de unos determinados fines tendentes a alcanzar la justicia social y la igualdad real entre los ciudadanos, especialmente aquellos que se encuentran en posiciones desfavorecidas socialmente. Este modelo supera -en todos los sentidos:

⁶⁶ JIMENA QUESADA, L., “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española: La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 30, 2012, pág. 340.

⁶⁷ Texto Consolidado de la Constitución Española disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

⁶⁸ Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_064.PDF.

⁶⁹ En ARAGÓN REYES, M., “Artículo I”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 38 y ss.

ideológica, jurídica, políticamente- al anterior Estado liberal de Derecho por cuanto que supone enriquecer la estructura formal aparentemente democrática con un andamiaje genuinamente democrático, integrando entre sus funciones la consecución del bienestar social y la plena realización ciudadana. En este sentido, “la cláusula «social», añadida a ese Estado [democrático de Derecho], no afecta a la estructura de éste, sino a sus fines. (...) El Estado social, en suma, no significa un modo específico de «ser» del Estado, sino una manera de «actuar» por parte del poder público”⁷⁰.

La constitucionalización de esta cláusula social da cuenta de la importancia dada a esta cuestión por el constituyente: por un lado, se explicita al ser positivizada como cláusula definitoria del Estado; por otro, la inclusión en dicho apartado en el Título Preliminar supone que su revisión, de producirse, debería seguir el rígido y reforzado procedimiento del art. 168 CE⁷¹. Es por ello que “la vigencia del Estado social no es en España algo opinable, sino indiscutible”⁷².

Tanto HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN⁷³ como ARAGÓN REYES⁷⁴ mantienen posiciones similares en relación con el carácter de principio jurídico de las cláusulas definitorias del art. 1.1 CE. Ahora bien, éste último autor hace hincapié en que, si bien las cláusulas del Estado democrático y del Estado de Derecho poseen implicaciones formales y estructurales -aunque, como veremos, también materiales-, la del Estado social representa un principio material del que se deriva el deber de cumplir unos determinados fines⁷⁵ -políticos, ideológicos-. A pesar de que estas tres cláusulas se encuentran interrelacionadas entre sí y conforman un todo explicitado en el Estado español, podemos realizar una serie de precisiones entre las mismas.

⁷⁰ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 39.

⁷¹ Sometiéndose tal propuesta a la votación por parte tanto del Congreso como del Senado, en donde debería alcanzar una cantidad de votos favorables de, al menos los dos tercios de ambas Cámaras. Posteriormente se procedería a la disolución de las Cortes y, tras la nueva elección de las mismas, se sometería a ratificación la decisión adoptada para, posteriormente, proceder al estudio de la modificación en cuestión; a su vez, la misma debería ser aprobada nuevamente por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Finalmente, y una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, el resultado sería sometido a *referendum* para su ratificación.

⁷² ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 39.

⁷³ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., *op cit*, págs. 8 y 9.

⁷⁴ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 39.

⁷⁵ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 40.

Por un lado, el principio del Estado democrático que vertebra nuestro Estado parte de que tanto la confección de la propia Constitución como su reforma se articulan democráticamente, así como configura las relaciones entre la ciudadanía y el poder. Cumple así una doble función legitimadora y estructural⁷⁶ y podríamos decir que posee, a su vez, una doble condición de principio material y principio formal; significando todo ello que el carácter democrático supone la “juridificación del poder constituyente, de la soberanía, o, lo que es igual, la atribución jurídica al pueblo de la capacidad de disponer de la Constitución misma, sin límite material alguno”⁷⁷.

Por otro lado, el principio del Estado de Derecho entraña que los poderes públicos se sometan en sus actuaciones a lo previsto en las normas y, de manera especial, a la Constitución, quedando consagrados a su vez tanto el principio de constitucionalidad como el principio de legalidad e imperio de la ley, y proclamándose la interdicción de la arbitrariedad en las actuaciones⁷⁸. Nuevamente este principio posee un doble carácter estructural y material: estructural por cuanto afecta al Estado y la organización del poder público; material por cuanto implica que el ordenamiento jurídico al que se somete el poder se basa en valores como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político⁷⁹.

Finalmente, el carácter exclusivamente material del principio del Estado social no confiere “exigencias organizativas, sino cumplimiento de fines”⁸⁰ al Estado y los poderes públicos. Dichos fines u objetivos se derivan de lo ya apuntado previamente: la atención por parte del poder constituido de la *cuestión social* y, en concreto, de la pretensión de reducir las desigualdades existentes en la sociedad gracias a la acción política.

ARAGÓN REYES plantea una interesante reflexión respecto de las implicaciones de esta cláusula: Estado social y pluralismo político son dos realidades interconectadas entre las que, para no ser desnaturalizada la segunda, la primera debe poder desarrollarse políticamente de manera flexible pues, de lo contrario, dicho pluralismo quedaría neutralizado. Ahora bien, dicha flexibilidad no puede comprometer la existencia del Estado social, pues ello diluiría la previsión constitucional. Esta previsión “ha de tener un

⁷⁶ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, págs. 30 y 31.

⁷⁷ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 33.

⁷⁸ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, págs. 34 y 35.

⁷⁹ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 36.

⁸⁰ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 40.

contenido mínimo (...) preservado frente a la mayoría, esto es, frente al legislador”⁸¹, dando muestras de que la cláusula del Estado social posee connotaciones e implicaciones de mayor calado político que jurídico, conectando dos valores considerados como irrenunciables en nuestro contexto: la libertad y la igualdad política y material.

El desarrollo del Estado social también se ve limitado por el deber de respeto al modelo de economía de mercado consagrado tanto por el art. 38 de la Constitución como por el art. 3 del Tratado de la Unión Europea. Ello implica que bien nos refiramos a la actuación pública prestacional, bien a la intervención en la economía por parte del Estado, ambos elementos pueden limitar este modelo económico, pero en ningún caso anularlo⁸².

Respecto de la denominación del modelo, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR llama la atención sobre la necesidad de diferenciar entre Estado social y Estado de bienestar⁸³. Al referirnos al *Estado social* -y democrático de Derecho- estamos recogiendo un concepto jurídico constitucionalizado; por otra parte, por *Estado de bienestar* debe entenderse la expresión de una manifestación política, económica y social de aquél. Es decir, que “entre ambos conceptos hay una potencial, aunque no necesaria, interdependencia”⁸⁴ en tanto que una de las finalidades asumidas por el poder constituyente a partir de la constitucionalización de la cláusula social es “la consecución de alguna forma de «Estado de bienestar»”⁸⁵. Ahora bien, la cláusula del Estado social no garantiza *per se* la existencia del Estado de bienestar, pues ello implicaría, siguiendo nuevamente al autor, una “seria desnaturalización de la función constitucional y (...) el Estado de derecho y la democracia pluralista”⁸⁶.

⁸¹ ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 40.

⁸² ARAGÓN REYES, M., *op cit*, pág. 41.

⁸³ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, págs. 139 y ss.

⁸⁴ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, pág. 140.

⁸⁵ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, págs. 140 y 141.

⁸⁶ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, pág. 141.

La cláusula social es un elemento que conforma decisivamente la forma política⁸⁷ que reviste un Estado democrático de Derecho que, debiendo respetar el pluralismo político, comporta la búsqueda constitucional de la consecución de una sociedad materialmente justa e igualitaria en el que las necesidades de quienes la conforman se vean atendidas por los poderes públicos. Es decir, que esta cláusula no se basa tanto en la concreción de previsiones jurídicas y normativas sino en la habilitación al Estado para “poder desarrollar políticas públicas orientadas al fin propuesto”⁸⁸. El Estado social constituye el marco en el que poder adoptar diferentes políticas y medidas tendentes a conseguir que la a la igualdad material se reconozca en paralelo a la igualdad formal, posibilitando de ese modo la disminución de la desigualdad social.

Dado el carácter finalista de la consecución del bienestar social, no cabe que a partir de esta cláusula se despliegue todo un entramado jurídico que lo asegure, pues su desarrollo depende tanto de la realidad política como del contexto económico y social que la rodean⁸⁹. Es por ello por lo que debemos diferenciar entre la organización y límites del poder en sí mismo -que podríamos vincular tanto con la cláusula de *Estado democrático* como *Estado de Derecho*- y la orientación de su acción para conseguir los fines de justicia, igualdad y libertad a que nos hemos venido refiriendo -vinculados a la cláusula del *Estado social*-. Esta orientación de la acción pública, función principal derivada de la constitucionalización de la cláusula social pertenece al campo de la política y es ahí donde debe operar, y no en un campo estrictamente jurídico: el Estado democrático de Derecho articula constitucionalmente la democracia procedimental sobre la que opera

⁸⁷ Si bien hemos dejado apuntado anteriormente como la cláusula del Estado social poseía exclusivamente una dimensión material de búsqueda de unos determinados fines, tal y como refiere ARAGÓN REYES, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR se refiere a la misma como *principio estructural* -en FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, págs. 153 y 178,-, considero que emplea dicho término como sinónimo de constitutivo o delimitador, y no tanto atendiendo a un sentido literal a partir del cual explicar que la cláusula social configura, organizativa y estructuralmente, al Estado.

⁸⁸ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, pág. 178.

⁸⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR señala que lo contrario supondría “afectar fatalmente a tres elementos: la democracia, el pluralismo político y el más elemental sentido común”, y es por ello que la excesiva densidad jurídica en el desarrollo de esta cláusula “requeriría dos instrumentos que conducirían al absurdo (...): control judicial de la inconstitucionalidad por omisión y el principio de irreversibilidad de las conquistas sociales. Respecto a lo primero, no puede darse tal figura de la omisión, cuando la propia Constitución ha encomendado al legislador el *tempus* y la forma de cumplimentar sus mandatos. Respecto a lo segundo, pretender conseguir objetivos materiales mediante el derecho ignorando las circunstancias económicas y las mismas posibilidades materiales es, llanamente, una necedad”. En FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, págs. 178 y 179.

políticamente el Estado social⁹⁰. De este modo, el Estado social orienta a la sociedad sobre la que se despliega hacia la consecución de un Estado de bienestar que redunde en beneficio de aquella, pero no garantiza *per se* su alcance; ello dependerá de las decisiones políticas a adoptar en el marco del Estado social y democrático de Derecho español.

Abordada la cuestión de la cláusula social debemos detenernos en otros preceptos constitucionales que complementan lo dispuesto en dicho artículo y contribuyen a desarrollar el Estado social español. Es el caso, por ejemplo, del apartado segundo del art. 9 CE:

“Artículo 9

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo 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.*

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

Si bien el art. 9.1 CE refiere el sometimiento debido a la Constitución⁹¹, en el apartado segundo nos encontramos con un precepto estrechamente vinculado con el Estado social que ha supuesto un “potente vehículo de transformación social”⁹², pues el constituyente quiso vincular a los poderes públicos con la consecución de tres objetivos: en primer lugar, la necesidad de favorecer el disfrute de la libertad e igualdad efectivas por parte de los ciudadanos; en segundo lugar, la obligación de la remoción de obstáculos que dificulten el disfrute de lo anterior y, en tercer lugar, facilitar que los ciudadanos

⁹⁰ En este sentido se pronuncia Rubio Llorente: “la realización de este mandato [del Estado social], que puede ser lícitamente entendido de muy diversas maneras y con muy distintos grados de urgencia, pertenece al ámbito de la política y que el marco fundamental en que ésta se desarrolla es el que viene dado por los preceptos que determinan la organización del poder, por la forma de éste”; citado en FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, pág. 179.

⁹¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Título Preliminar”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., “Título Preliminar”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pág. 24.

⁹² GONZÁLEZ RIVAS, J. J., “Presentación”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pág. XX.

puedan participar en la vida a nivel político, económico, cultural y social⁹³. Todo ello pretende contribuir a la disminución de la desigualdad social y paliar así las diferencias -económicas, sociales, políticas- entre los ciudadanos.

El reconocimiento de amplios catálogos de derechos, obligaciones y libertades en textos constitucionales en favor de las personas deviene intrascendente si la sociedad en que todo ello tiene lugar no les provee de condiciones materiales de vida suficientes para que dichos sujetos de derecho -los ciudadanos- disfruten de aquellos. El art. 9.2 CE actúa “como parámetro fundamental para inspirar y valorar la acción de los poderes públicos y como barrera ante los intentos de desmantelamiento del Estado de bienestar”⁹⁴ contribuyendo a que el reconocimiento formal de derechos, obligaciones y libertades tenga traslación directa de cara al disfrute efectivo de los mismos.

Es la propia CE la que hace una distinción entre igualdad formal e igualdad real -también denominada material o social-. Así, el art. 14 CE⁹⁵ es expresión directa de la igualdad formal, en tanto que establece una doble vertiente a partir de la misma: reconoce el derecho de igualdad formal ante la ley de los españoles y, a la vez, proscribte todo tipo de discriminación derivada de cualquier circunstancia personal o social. Por su parte, el art. 9.2 CE contiene un principio general que conmina a los poderes públicos a promover la igualdad real entre los individuos, pues tan inoperante resultaría pretender lograr la igualdad material entre ciudadanos sin un punto de partida de igualdad formalista, como vacío de contenido la creencia de que la igualdad formal -no sustantiva- acarrea *per se* la

⁹³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., *op. cit.*, pág. 25.

⁹⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., *op. cit.*, pág. 15.

⁹⁵ El citado artículo establece que: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

igualdad real. En este sentido se pronuncian autores como ARAGÓN REYES⁹⁶, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER⁹⁷ o DUQUE VILLANUEVA y REQUEJO PAGÉS⁹⁸.

En palabras de FERNÁNDEZ LÓPEZ, la promoción realizada en el art. 9.2 CE de la libertad e igualdad y la remoción de los obstáculos que dificulten el disfrute de las mismas supone señalar “líneas de acción posibles particularmente al legislador, no imponiendo concretos límites en la actuación de los poderes públicos, (...) puede actuar como un principio matizador de la igualdad formal consagrada en el art. 14 de la Constitución”⁹⁹. Esta autora atribuye una función legitimadora al art. 9.2 CE en tanto que habilita al legislador para que opere con supuestos de trato diferenciado tendentes a equiparar situaciones desfavorables de desigualdad.

Ahora bien, del mandato contenido en el art. 9.2 CE no se desprende la existencia de un derecho subjetivo sino “una autorización concreta de desigualación igualadora por

⁹⁶ Sobre esta cuestión cabe traer a colación el siguiente fragmento: “La igualdad, es, sin duda, esencial en nuestra Constitución. Libertad e igualdad son (...) los dos valores principales de entre los «superiores» a que alude el ap. 1. Son, además, auténticos valores, en cuanto que son materiales. La igualdad, como pretensión, caracteriza (aunque no «define») a nuestro Estado, al que justamente por ello en el mismo ap. 1 [del art. 1] se califica como «social». Una igualdad que, desde el punto de vista real (es decir, social) se concreta en la Constitución en un principio general de encomienda de fines a los poderes públicos (art. 9.2 CE) y en determinados principios sectoriales tendentes al mismo objetivo en el Capítulo 3.º del Título I, así como en determinadas reglas (derechos de igualdad o de especial proyección de la igualdad) en el Capítulo 2.º del mismo Título. Y desde el punto de vista formal se concreta en el principio general (y en el Derecho subjetivo) proclamado por el art. 14 CE”; en ARAGÓN REYES, *op. cit.*, pág. 37.

⁹⁷ En palabras de este autor: “El art. 9.2 CE se refiere a unos objetivos propios del Estado social (...) más allá de la igualdad del art. 14 CE, una llamada a una intervención activa de los poderes públicos para lograr una igualdad real y efectiva, principio de igualdad sustancial que también ha asumido nuestra doctrina y que ha inspirado a la jurisprudencia constitucional como propio del Estado social que abandona la neutralidad que caracterizaba al Estado liberal, y que trasciende a todo el orden jurídico (...). El art. 9.2 CE ha tenido especial relevancia en la jurisprudencia constitucional, que ha puesto en conexión este precepto con la igualdad que proclama el art. 1.1 CE como uno de los valores inherentes al ordenamiento jurídico e inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado social, y que no solo se traduce en la igualdad formal, sino también en una igualdad de índole sustancial”; en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., “Título Preliminar”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 24 y ss.

⁹⁸ Ambos autores se refieren “[a]l mandato dirigido por el art. 9.2 CE a los poderes públicos para promover la igualdad real y efectiva del individuo y de los grupos en que se integra”, en Duque Villanueva, J. C., Requejo Pagés, J. L., “Artículo 6”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., “Título Preliminar”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pág. 101.

⁹⁹ FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., “Artículo 9.2: la igualdad real”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., “Título Preliminar”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pág. 165.

parte de los poderes públicos”¹⁰⁰: la búsqueda de la igualdad real o del bienestar social se establecen como fines, pero en ningún caso ha querido la Constitución constreñir la actuación legislativa o política de los poderes públicos, concediéndoles amplio margen de actuación para la consecución de tales objetivos¹⁰¹.

Para concluir, podemos resumir este primer bloque constitucional en torno a la *cuestión social* en el Preámbulo, los valores superiores de libertad e igualdad recogidos en el art. 1.1, la cláusula del Estado social del art. 1.2 y el principio de igualdad real del art. 9.2 -estrechamente relacionado con el art. 14-. Ello conforma un todo que evidencia cómo el Estado social surgido en 1978 vinculará los conceptos de igualdad formal e igualdad material: aquella como heredera de las transformaciones liberales y ésta como fruto de décadas de exigencias por parte de los sectores tradicionalmente excluidos de la participación política, económica, social y cultural debido a la falta de condiciones materiales de vida que les permitiesen desarrollarse como seres sociales.

Estos cimientos del andamiaje social de nuestro sistema se ven complementados, a su vez, con una serie de derechos fundamentales y sociales y unos principios rectores que trataremos a continuación.

ii. Derechos fundamentales

Los derechos fundamentales son aquellos que recaen sobre materias especialmente protegidas y desarrolladas por los textos constitucionales y que, a modo de primera aproximación, podemos definir, atendiendo al Diccionario del español jurídico: “Derecho de una persona o de un ciudadano, que emana de la dignidad humana, del libre desarrollo de la personalidad y de otros valores; se ejerce individualmente o de forma colectiva. Sus contenidos vinculan a todos los poderes públicos; su reconocimiento se establece en normas dotadas de supremacía material y su regulación y restricción vienen reservadas a la ley, que ha de respetar el contenido esencial”¹⁰². Además de esta referencia

¹⁰⁰ FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., *op. cit.*, pág. 165.

¹⁰¹ Siguiendo esta visión, FERNÁNDEZ LÓPEZ señala que el propio Tribunal Constitucional invoca este artículo como un principio legitimador “de una acción de los poderes públicos encaminada al logro de la igualdad real o material, fijando más un objetivo del actuar público que el sustento de un derecho subjetivo de clase alguna por parte de los ciudadanos que estos puedan esgrimir frente al Estado”. En FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., *op. cit.*, pág. 166

¹⁰² Definición disponible en el siguiente enlace: <https://dej.rae.es/lema/derecho-fundamental>.

terminológica, podemos resaltar dos notas características esenciales que poseen los derechos fundamentales: por un lado, se reconoce la disponibilidad por parte del titular de los mismos, en tanto que son directamente exigibles -incluso judicialmente- aunque ninguna ley los desarrolle; por otro lado, se establece su no disponibilidad por parte de los poderes públicos, debiendo ser tenidos en cuenta y respetados en sus actuaciones¹⁰³.

Tratar la cuestión de los derechos fundamentales en España supone tomar como punto de partida la dignidad de la persona a que hace referencia el art. 10.1 CE:

“Artículo 10

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.”

Como señalan BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*¹⁰⁴, la dignidad de la persona es el fundamento constitucional que expresa la igualdad y libertad que aparecen citadas en el art. 1.1 CE como valores superiores del ordenamiento jurídico español. Podemos apuntar que, respecto de los derechos individuales -en general-, la dignidad humana es el núcleo indispensable e inalterable a preservar, “constituyendo, en consecuencia, un *minimum* invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona”¹⁰⁵.

La concreción de dichos derechos fundamentales, interconectados con la dignidad humana, se realiza en la propia Constitución y, en concreto, en el Título I, en donde se recogen y detallan los mismos, y que “forman el núcleo de la CE, son «los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores, que, por decisión del constituyente ha de informar al conjunto de la organización

¹⁰³ A este respecto, cabe traer a colación lo apuntado por BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*: “(...) la fundamentalidad de los derechos no descansa en su ubicación formal dentro de la Constitución, sino en su configuración constitucional como normas de potencial autodisposición por el titular del derecho y, a la vez, de existencia indisponible por el legislador”; en BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, pág. 40.

¹⁰⁴ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, págs. 38 y ss.

¹⁰⁵ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 38.

jurídica y política» (STC 53/1985 F.J. 4º)”¹⁰⁶; es tal su importancia para el conjunto del ordenamiento jurídico que “condicionan y programan toda la estructura constitucional”¹⁰⁷. Ahora bien, y como señalan de manera crítica estos autores, la propia redacción de la Constitución puede inducir a error a la hora de calificar como fundamentales todos los derechos contenidos en el Título I por el mero hecho de encontrarse bajo la rúbrica “De los derechos y deberes fundamentales”; corriendo el riesgo de calificar con una nota de fundamentalidad por cuestiones meramente nominales a, por ejemplo, los principios rectores de la política social y económica contenidos en el Capítulo Tercero del Título I CE.

En definitiva, y atendiendo de nuevo a las notas de disponibilidad por parte del titular y la indisponibilidad respecto de su existencia por parte del legislador, son derechos fundamentales los recogidos en los Capítulos Primero y Segundo del Título I CE¹⁰⁸.

En cuanto a su rango de fundamentalidad, el mismo se gradúa “en función de su mayor o menor preservación normativa a favor de su titular y frente al legislador”¹⁰⁹; se destaca, por tanto, uno u otro aspecto en función de si respecto del derecho fundamental concreto ante el que nos encontremos se da un mayor o menor refuerzo para el disfrute por parte del ciudadano. La mayor fundamentalidad de un derecho fundamental se evidencia con una efectividad cuasi inmediata, bien consintiendo que el titular lo ejercite directamente, bien obligando al legislador ordinario a dictar normas de desarrollo del mismo; asimismo, le dotará de mayores cotas de inviolabilidad a través de varios mecanismos: “bien mediante garantías formales (reservas de ley reforzadas) y jurisdiccionales (recurso de amparo), bien mediante su exclusión de la posibilidad de ser suspendidos (art. 55 CE) e incluso haciendo indisponibles esos derechos al poder de reforma constitucional (reforma agravada del art. 168 CE, en relación con el art. 167 CE)”¹¹⁰.

¹⁰⁶ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 38.

¹⁰⁷ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 39.

¹⁰⁸ Si bien los derechos contenidos en la Sección Segunda del Capítulo Segundo merecen una serie de consideraciones sobre las que nos detendremos en el siguiente epígrafe.

¹⁰⁹ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 41.

¹¹⁰ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 44.

En relación con el objeto de los derechos fundamentales, podemos decir que éste se trata de “aquello que garantiza”¹¹¹, erigiéndose como elemento mínimo inmune frente a los poderes públicos u otros terceros. Esta inmunidad se ve recubierta por una protección constitucional que redundará, a su vez, en la disponibilidad del derecho en cuestión por parte del ciudadano titular del mismo. Ello se manifiesta de dos maneras: bien en positivo, facultando al titular a realizar una conducta; bien en negativo, prohibiendo actuar a los poderes públicos de tal manera que se impida la lesión del derecho fundamental. A partir de esta distinción, BASTIDA FREIJEDO *ET AL.* dividen estos derechos fundamentales en dos grupos: el primero, cuyo objeto es una *esfera vital* y el segundo, cuyo objeto es una *prohibición de poder público*¹¹².

Respecto del contenido de los derechos fundamentales, debemos acudir al Capítulo Cuarto del Título I CE y, en concreto, al art. 53.1, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 53

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).”

La supremacía de la Constitución y la fundamentalidad de los derechos conllevan que el legislador -no constituyente- sólo pueda regular éstos respetando su contenido esencial y observando los requisitos formales debidos, así como asumiendo su libre disposición por los titulares los mismos. Debe atenderse a una doble circunstancia para comprender el ámbito *esencial* de dicho contenido: opera como “límite a los límites que pueda establecer el legislador”¹¹³ en tanto que dicha esencia es indisponible por el mismo y, además, estos derechos poseen “eficacia inmediata y universal”¹¹⁴ gracias al carácter de fuente directa de la Constitución. Lo aquí apuntado se pone de manifiesto en casos en que el legislador aún no ha desarrollado un determinado derecho fundamental: en estos supuestos, y gracias a la nota de fundamentalidad tanto de estos derechos como de la

¹¹¹ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 103.

¹¹² BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, págs. 105 y ss.

¹¹³ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 42.

¹¹⁴ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 42.

Constitución misma, se aprecia que “en ausencia de ley que dé efectividad al derecho fundamental, el contenido esencial (...) se hace directamente presente”¹¹⁵.

En relación con la limitación de los derechos fundamentales, ésta debe producirse a partir de la habilitación realizada por la Constitución en favor del legislador y haciendo que dichos límites reúnan las notas de idoneidad, necesidad o intervención mínima y proporcionalidad en sentido estricto¹¹⁶.

Atendiendo al objeto del trabajo que nos ocupa cabe resaltar la distinción entre derechos según su contenido: derechos de libertad vinculados con el Estado liberal de Derecho, que confieren ciertas potestades al individuo respecto de las que el Estado se abstiene; derechos de participación política surgidos al calor de la introducción del principio democrático en las sociedades liberales, que facilitan la participación del individuo en el Estado; y, finalmente, derechos prestacionales, vinculados especialmente a la aparición y desarrollo del Estado social, y que facilitarán al individuo su desarrollo en sociedad garantizándole ciertas prestaciones indispensables para tal fin¹¹⁷.

Es precisamente tras la irrupción de la *cuestión social* cuando pueden comenzar a calificarse algunos de los derechos de prestación como derechos fundamentales, por cuanto que el Estado social, como ya se ha dicho, favorece que los ciudadanos partan de unas condiciones de vida -favorecidas por este tipo de derechos- que les permitan desarrollarse en sociedad y disfrutar de manera efectiva del resto de derechos de libertad y de participación política. Los derechos fundamentales de carácter prestacional se caracterizan porque su objeto, lejos de imponer a los poderes públicos una obligación de abstención de actuar o hacer algo, les imponen un deber de hacer algo. Les conminan, por

¹¹⁵ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 43.

¹¹⁶ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, págs. 147 y 148.

¹¹⁷ A esta clasificación se refieren, por ejemplo, BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*: “Por lo que se refiere al contenido de los derechos, estos dejan de ser exclusivamente (o principalmente) derechos de libertad, para pasar a tener el contenido que el Estado estime en cada ocasión como más oportuno. Así, en ocasiones, los derechos sí serán, en efecto, derechos de libertad (...). En otras ocasiones, sin embargo, el Estado puede conceder a los sujetos derechos para que tomen parte en las decisiones del poder público (participación de la Sociedad en el Estado), creando derechos de participación política; algo que hará, fundamentalmente, cuando desee estructurarse conforme al principio democrático. (...) Finalmente, el Estado puede conceder a los individuos la facultad de exigir del Estado determinadas prestaciones, esto es, puede establecer derechos prestacionales, lo cual hará, sobre todo, cuando se estructure como un Estado Social (intervención del Estado en la Sociedad)”; en BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, págs. 20 y ss. También se puede consultar DÍEZ BUESO, L., “Los derechos sociales en la Constitución y los Estatutos de Autonomía”, en REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (Coord.), *Derechos Sociales*, Ediciones Universidad de Oviedo, Oviedo, 2012, pág. 32.

tanto, a “prestar un servicio o poner a disposición del titular del derecho un bien”¹¹⁸. En esta categoría de derechos destaca, por ejemplo, el derecho a la educación contenido en el art. 27.1 CE.

Siguiendo a BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, los derechos prestacionales pueden dividirse en tres categorías¹¹⁹ atendiendo a la relación de los mismos con el resto de derechos fundamentales. En primer lugar, derechos fundamentales prestacionales en sí mismos, destacando el caso del art. 24.1 CE que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva. En segundo lugar, derechos prestacionales indispensablemente accesorios para el ejercicio de otro derecho, cual es el caso del derecho de sufragio universal del art. 23.1 CE. Finalmente, derechos prestacionales que favorecen, mejoran, promueven o facilitan el ejercicio de un derecho fundamental, pero que no resultan indispensables para que sean efectivos; es el caso de la creación de ayudas destinadas a crear medios de comunicación que favorezcan las libertades de expresión e información, en tanto que ello facilitaría este hecho, pero no sería absolutamente determinante¹²⁰.

Solamente los derechos pertenecientes a los dos primeros grupos hacen surgir un derecho subjetivo detentado por los titulares de los mismos frente a un tercero -Estado o particular-, pudiendo exigir por ello que se dé cumplimiento a un deber de actuación. Por el contrario, respecto de los que presentan un carácter contingente, estos derechos prestacionales deben concretarse y desarrollarse a través de la legislación ordinaria correspondiente, y de ello se desprenderá un derecho subjetivo disponible por el titular, pero no en sede de reconocimiento y protección constitucional sino atendiendo a la ley que lo haya creado y regulado.

iii. Derechos sociales

Como ya hemos ido viendo en apartados anteriores, la configuración constitucional de España como Estado y democrático de Derecho supone asumir las implicaciones que conlleva el aspecto *social*. A la cláusula misma del art. 1.1 CE y los derechos fundamentales de carácter prestacional ya analizados se le suman los derechos

¹¹⁸ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 112.

¹¹⁹ Tal y como se señala en BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, págs. 113 y ss.

¹²⁰ BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 113.

sociales propiamente dichos, creaciones surgidas al amparado de la figura del Estado social y que poseen un doble carácter social y prestacional. Este tipo de derechos vienen a equiparar, al menos en cuanto a su *desideratum*, las realidades de la igualdad real y la realidad efectiva a que ya hicimos referencia al analizar el art. 9.2 CE.

Estos derechos sociales precisan de la actuación de los poderes para materializarse y ser garantizados, vinculándose así a la idea de Estado de bienestar como fruto de la cláusula del Estado social¹²¹. Nos referimos, por tanto, a algunos de los derechos constitucionalmente reconocidos tanto en la Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título I. Por la ubicación de los mismos ya podemos apuntar que éstos no poseen el rango de fundamentalidad que sí reunían los descritos en el apartado anterior, quedando a expensas de la actuación del legislador. En esta categoría nos encontramos con tres derechos interrelacionados entre sí: el derecho al trabajo -art. 35.1 CE-, y los derechos a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo -art. 37 CE, apartados 1 y 2 respectivamente-.

Carecer de dicho rango de fundamentalidad hace que estos derechos sociales posean una protección debilitada respecto de los que sí son reconocidos como derechos fundamentales. Por un lado, son regulados mediante ley ordinaria; por otro, su vulneración no puede ser objeto de recurso de amparo y, finalmente, la reforma constitucional que les afecte debe seguir los trámites del art. 167 CE en lugar del procedimiento del art. 168 reservado para revisar el Capítulo segundo de la Sección primera del Título I -donde se contienen los derechos fundamentales-.

A pesar de estas notas características que diferencian claramente a los derechos contenidos en la Sección Segunda de los de la Sección Primera, CASAS BAAMONDE¹²² se inclina por la postura que defiende que todos los derechos recogidos en el Capítulo II, en su conjunto, son derechos fundamentales y que, si bien entre ambas secciones existen las

¹²¹ Respecto del carácter prestacional de los derechos sociales por contraposición al contenido de los derechos individuales, PRIETO SANCHÍS indica lo siguiente: "(...) en los derechos civiles o individuales, el contenido de la obligación consiste en una abstención u omisión, en un "no hacer nada" que comprometa el ejercicio de la libertad o el ámbito de inmunidad garantizado; en cambio, en los derechos sociales el contenido de la obligación es de carácter positivo, de dar o de hacer". En PRIETO SANCHÍS, L., "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N.º 22, 1995, pág. 15.

¹²² CASAS BAAMONDE, M. E., "De los derechos y deberes fundamentales", en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 204 y ss.

diferencias ya apuntadas -referentes a la regulación y desarrollo, protección y modificación de los derechos- no cabe hacer mayores distinciones entre ambos grupos y, mucho menos, entrever una división jerárquica. Por contraposición, sí excluye de la categoría de derechos fundamentales a los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III, en tanto que no gozan de “protección constitucional y de garantías jurisdiccionales pues «solo» pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria «de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»”¹²³. Creemos que, precisamente por las diferencias apuntadas respecto de ambas secciones, sí cabe hacer distingo entre los derechos contenidos en ambas Secciones, y es por ello que en este apartado intentamos separar, conceptual pero también sustancialmente, derechos fundamentales y derechos que, aun siendo fundamentales, pueden calificarse como sociales -en sentido estricto-; notas características que la propia autora reconoce¹²⁴.

Una vez apuntada esta diferencia clasificatoria, podemos señalar cuatro características de la configuración constitucional respecto de estos derechos¹²⁵: en primer lugar, son derechos distributivos de los recursos que también fomentan el reparto riqueza; en segundo lugar, se encuentran relacionados con el mercado a través de una relación de compatibilidad que les condiciona; en tercer lugar, se vinculan al conflicto social y las exigencias económicas del mercado; finalmente, en cuarto lugar y derivado de lo anterior, los derechos sociales establecidos en la Constitución española son *derechos constitucionales débiles*¹²⁶.

¹²³ CASAS BAAMONDE, M. E., *op. cit.*, pág. 205.

¹²⁴ En palabras de la autora: “En definitiva, una y otra Sección integran con igual supremacía normativa los derechos y libertades fundamentales cuando sus preceptos —atendiendo a sus términos— reconocen derechos fundamentales, desde el momento en que tienen la triple condición que les dispensa el art. 53.1: a) regulación de su ejercicio reservada a la ley; b) respeto de su contenido esencial por su regulación legal, y c) vinculación a todos los poderes públicos. Lo que no significa desconocer la singular configuración constitucional de los derechos fundamentales de la que forma parte su respectiva incardinación en las dos secciones de del Capítulo II del Título I, esto es, la superior protección constitucional y jurisdiccional de los derechos de la Sección 1.ª, su habitual consideración por la jurisprudencia constitucional como «núcleo especialmente protegido», protección a la que la jurisprudencia constitucional reconoce la importancia que merece en nuestro sistema constitucional, pues las garantías constitucionales de los derechos fundamentales son igualmente capitales en el Estado social y democrático de Derecho”; en CASAS BAAMONDE, M. E., *op. cit.*, págs. 206 y 207. Ahora bien, esa referencia al art. 53.1 CE no contempla las particularidades especiales del apartado segundo del mismo artículo al que ya nos hemos referido.

¹²⁵ Siguiendo lo apuntado en MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, págs. 778 y 779.

¹²⁶ A pesar de ello, este mismo autor les concede el reconocimiento como un instrumento que ha supuesto un “importante elemento de integración económica”; en MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, pág. 780.

A estos derechos sociales se les reconoce una doble dimensión entrelazada e indivisible, que es a un tiempo garantista y conflictual. De un lado, la nota garantista es propia del sistema sobre el que se asienta un Estado social, pues los derechos sociales toman cuerpo a partir de textos constitucionales que los reconocen; a pesar de ello, estos derechos se materializan -en cuanto a contenido y alcance- en la dimensión conflictual: a través de la regulación legal de carácter infraconstitucional¹²⁷.

La visión de MAESTRO BUELGA sobre la cuestión parte en buena medida de entrever en el Estado social la construcción integradora del conjunto de las capas de la sociedad, a través de un *Estado pluriclase*, y que posibilita que las posiciones de los individuos dentro de la misma se equilibren. En este sentido, vincula los derechos sociales con el conjunto de herramientas articuladas constitucionalmente para paliar las diferencias y desigualdades sociales a la vez que señala el trabajo -en sentido amplio, englobando el pleno empleo, la regulación del mercado laboral, *etc.*- como un pilar fundamental dentro de los mecanismos de intervención económica¹²⁸.

Ello quiere decir que el Estado social, los derechos sociales y el conflicto social son tres elementos interrelacionados de tal manera que, si horadamos los presupuestos del Estado social, los derechos sociales se debilitan y, con ellos, el conflicto que los dos primeros elementos pretendían equilibrar deja de verse apaciguado por ellos.

Por otro lado, y para concluir este apartado, si bien los derechos fundamentales contenidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I CE cuentan con un mecanismo de garantías reforzado -ya sea a nivel de desarrollo y regulación, modificación o protección-, los derechos sociales contenidos en la Sección Segunda no poseen ese plus de protección. Ello supone que algunos de los derechos más importantes para el bienestar del ciudadano, en tanto que verdadero reflejo del Estado social, se encuentran en una posición de debilidad -bien frente a posibles decisiones del legislador respecto de los mismos, bien por esa conexión ya apuntada de este sistema de derechos sociales con el

¹²⁷ MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, pág. 780.

¹²⁸ Es por ello por lo que alterar las bases sobre las que se levanta el mecanismo integrador configurado a partir de la esencia del Estado social y la construcción de los derechos sociales -atravesados por la doble dimensión apuntada-, supone, en sus propias palabras, "la esterilización de la constitucionalización de los derechos sociales, su desconstitucionalización fáctica. (...) Los derechos sociales, tal y como estaban configurados constitucionalmente, cobraban eficacia en el seno del Estado social. Fuera de este, su relevancia constitucional decae". En MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, pág. 780.

modelo de economía de mercado con el que nos hemos dotado como sociedad- y ello por la posición otorgada por el constituyente a estos derechos dentro de la Constitución de 1978, excluidos de la categoría de verdaderos derechos fundamentales.

iv. Principios rectores de la política social y económica

Analizados ya los dos primeros Capítulos del Título I CE nos detendremos ahora en el análisis del tercero, que figura en el texto bajo la rúbrica *De los principios rectores de la política social y económica*, y que constituye una herramienta fundamental en la articulación constitucional del modelo de Estado social propugnado.

Intentando evitar posibles confusiones, habría que remarcar nuevamente tres grandes grupos de derechos a los que hemos ido haciendo referencia y que están contenidos en el Título I CE: derechos fundamentales, contenidos en la Sección Primera del Capítulo II; derechos sociales de la Sección Segunda del Capítulo II; y, finalmente, estos principios rectores que se manifiestan, en la mayoría de los artículos en que aparecen recogidos, como derechos de carácter igualmente social. Nos detendremos ahora sobre esta diferenciación.

La mayoría de los artículos que componen este tercer Capítulo, que van desde el 39 hasta el 52, constituyen un amplio catálogo de derechos sociales de carácter subjetivo que pueden definirse ciertamente como *débiles*¹²⁹ respecto de los ya tratados anteriormente y que se encuadran en las dos Secciones del Capítulo II -es decir, tanto derechos fundamentales como sociales, tenidos por derechos civiles y políticos *fuertes*-, y ello fundamentalmente por la diferente protección que recae sobre ellos. El grupo de derechos *fuertes* confiere a los mismos la peculiaridad de poder ser directamente aplicables e, incluso, ejercitarse judicialmente, y ello gracias a que el constituyente les ha dotado de, podemos decir, autonomía propia; sin embargo, estos *débiles* principios rectores -derechos sociales débiles- requieren, para ser esgrimidos judicialmente, de una ley que los desarrolle, así como son difícilmente oponibles frente a la cambiante actuación legislativa -política-, y en ello aun cuando, como veremos, estos derechos son los que

¹²⁹ Esta acertada y pertinente diferenciación entre derechos *fuertes* y *débiles* es empleada, por ejemplo, en CASAS BAAMONDE, M. E., *op. cit.*, pág. 208.

posibilitan tanto la inserción del ciudadano en la sociedad como su mismo desarrollo - social, económico, político, cultural-.

La vía fundamental para la protección de estos derechos aparece regulada en el art. 53.3 CE:

“(...) 3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”

Vemos, por tanto, que estos principios rectores quedan protegidos en tanto sean desarrollados por leyes ordinarias, situación a partir de la cual la infracción de los mismos puede articularse judicialmente, por contraposición a la protección reforzada que el art. 53.2 CE brinda a los derechos fundamentales por la vía del recurso de amparo, de carácter preferente y sumario.

Es decir, aunque se suele caracterizar a los principios rectores como expresiones de derechos de carácter social que constituyen una expresión fundamental del Estado social y democrático de Derecho, lo cierto es que el constituyente los relegó a una especie de premisas que deben inspirar el actuar político del legislador. Es por ello que su debilidad se predica de varias características: por un lado, pueden no ser tenidos como verdaderos derechos por su falta de autonomía y sustantividad propias; de otro lado, deben inspirar a los poderes públicos al llevar a cabo sus actuaciones pero, en caso de que éstos se aparten de dichos principios, la actuación frente a la *desviación* motivada por cuestiones políticas y/o económicas es ciertamente difícil de contrarrestar y, finalmente, su ejercicio ante los Tribunales queda a expensas de que una ley ordinaria los desarrolle y reconozca como derechos. En este sentido, MARTÍN MARTÍN califica el título *De los principios rectores de la política económica y social* como “expresiva locución que ponía los derechos ahí formulados a expensas de la política económica de cada gobierno”¹³⁰, lo que da buena cuenta de la debilidad predicable de estos principios aquí apuntada.

Bajo este sistema de derechos sociales nos encontramos, por tanto, con que derechos indispensables para el desarrollo de una vida digna como son el derecho a la

¹³⁰ MARTÍN MARTÍN, S., “Sozialstaat y derechos sociales en el trance constituyente (1977-1981)”, en BARRERO ORTEGA, A. (Coord.), *Derechos Sociales: Lecturas jurídicas en tiempos de crisis*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

salud, a una vivienda digna, a una pensión pública adecuada y suficiente o el compromiso de mantener un sistema de Seguridad Social u ofrecer protección a las personas discapacitadas no revisten ningún atisbo de fundamentalidad. Ello da buena cuenta de la opción por la que optó el constituyente, excluyendo de la protección reforzada que sí tienen los derechos fundamentales a unos derechos sociales que, por su contenido y dimensión, son literalmente fundamentales para el digno desarrollo de la persona.

4. El Estado social ante la crisis de la economía de mercado

Una vez que ya hemos abordado, por un lado, la evolución sufrida por la construcción superestructural del Estado el modelo absolutista hasta el Estado social y, por otro, la cuestión de la materialización del Estado social y democrático de Derecho en España, en este epígrafe nos detendremos sobre cómo la realidad económica y las crisis del sistema de economía de mercado afectan al Estado social y al sistema del Estado de bienestar y de derechos sociales -en sentido amplio- creados en nuestro país.

Más allá de, podríamos decir, la plasmación teórica realizada en la Constitución en torno al sistema que rige el Estado español debe asumirse que la construcción del mismo en tanto que Estado social depende de realidades jurídicas, políticas y económicas que se encuentran interrelacionadas entre sí. España, al igual que los países de la eurozona, ha optado por el modelo capitalista de economía de mercado como sistema económico a seguir, tal y como reflejan los arts. 38 y 33.1 CE, donde se reconoce el modelo de economía de mercado y la libertad de empresa, por un lado, y el derecho a la propiedad privada y la herencia, por otro.

Por *economía de mercado* podemos entender, a modo de primera aproximación, el “sistema económico basado en el mercado libre y el principio de la libre competencia”¹³¹; en este modelo el Estado se limita a establecer leyes de regulación y seguridad tendentes al mantenimiento del orden y el equilibrio económicos y la libre competencia.

Dado que España se erige como Estado social a partir del art. 1.1 CE, esta cláusula condiciona dicho modelo económico capitalista por el que ha optado el constituyente. Ello supone que el Estado debe adoptar una posición ciertamente intervencionista de cara a actuar frente a la supuesta autorregulación del mercado, elemento generador de desigualdades sociales, y contribuyendo a lograr un sistema económico más justo para el conjunto de la población asegurando a la misma el conjunto de prestaciones sociales básicas; de esta manera, el propio precepto del art. 38 CE señala que este modelo de

¹³¹ Definición recogida por el Diccionario del español jurídico, disponible en el siguiente enlace: <https://dej.rae.es/lema/econom%C3%ADa-de-mercado>.

libertad de empresa asegurado en el marco de la economía de mercado debe adecuarse a las *exigencias de la economía general* y, en su caso, la *planificación* de la misma.

Nos encontramos, por tanto, con que el constituyente ha asentado el modelo de economía de mercado en torno a dos derechos fundamentales *-débiles*, encuadrados en la Sección II del Capítulo II, Título I-: el derecho a la propiedad privada y el derecho a la libertad de empresa. Ambos vienen a formar parte de la intención de “asegurar a los individuos una esfera de actuación libre de injerencias estatales”¹³². Dado que los derechos y libertades económicos se materializan en torno al mercado, es el Estado quien debe articular el mismo, ello por cuanto “no pueden ejercerse las libertades económicas sin reconocimiento de la propiedad privada de los medios de producción; sin que se garantice la libertad contractual y la fuerza vinculante de los contratos; sin el reconocimiento de derechos de propiedad industrial; sin que se pongan a disposición de los particulares los medios jurídicos para constituir sociedades; sin protección frente a la competencia desleal o al abuso de posición dominante”¹³³.

Tal y como apuntan PAZ-ARES RODRÍGUEZ y ALFARO ÁGUILA-REAL, la Constitución articula las cláusulas económicas respecto de la economía de mercado en torno a tres ideas: “La primera puede formularse afirmando que la Constitución defiere al legislador la decisión acerca de cuánto mercado deba existir en la economía española, porque el legislador puede reservar al sector público recursos o servicios esenciales, lo que significa tanto como decir que puede sacar del mercado determinadas actividades o sectores (art. 128.2 CE). La segunda pieza consiste en el reconocimiento de la iniciativa pública en la economía, esto es, la plena legitimidad de la participación del Estado como empresario en el mercado (art. 138.1 CE). La tercera es la garantía de que la economía española funcionará, en general, de acuerdo con las reglas de la economía de mercado y, por tanto, con respeto a las libertades económicas tanto objetiva como geográficamente en todo el territorio nacional (arts. 38 y 139.2 CE)”¹³⁴.

Dadas las matizaciones constitucionales a la economía de mercado podemos hablar de un modelo de economía social de mercado, expresión que parte del cierto

¹³² EN PAZ-ARES RODRÍGUEZ, C., ALFARO ÁGUILA-REAL, J., “Artículo 38”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pág. 1.248.

¹³³ PAZ-ARES RODRÍGUEZ, C., ALFARO ÁGUILA-REAL, J., *op. cit.*, pág. 1.255.

¹³⁴ PAZ-ARES RODRÍGUEZ, C., ALFARO ÁGUILA-REAL, J., *op. cit.*, pág. 1.255.

intervencionismo económico reconocido al Estado, a pesar de que, como reflexiona MARTÍN MARTÍN, la “cerrada consagración en sede constitucional del sistema económico capitalista atemperó con severidad el alcance del Estado social y democrático”¹³⁵. Por su parte, y con un punto de vista diferente, ARANDA ÁLVAREZ apunta que la regulación constitucional entra en conflicto con los principios económicos de la UE, “en donde se prioriza la libertad de mercado, el libre comercio y la menor intervención posible de las instituciones públicas -nacionales o comunitarias- en las relaciones económicas”¹³⁶.

Descrito el modelo económico que sustenta la realidad española, cabe reparar ahora en que el principal problema que nos encontramos a la hora de analizar un Estado social que, como el nuestro, ha optado por la economía de mercado, radica en que, ante cada crisis sistémica que se da en ésta, se derivan consecuencias perniciosas para aquél.

Cuando a finales de 2007 y principios de 2008 acontece la gran crisis capitalista de la década pasada, produciendo el colapso de la burbuja inmobiliaria y el consiguiente hundimiento bursátil a nivel internacional, España se vio ciertamente devastada por un panorama económico especialmente trágico para los países que conforman la periferia -tanto geográfica como económicamente hablando- europea, especialmente los del sur: Portugal, Italia y Grecia, además de España. Como señala SANZ GÓMEZ, la crisis estalla “en un contexto de cuestionamiento del binomio del Estado social y el sistema tributario que lo acompaña, (...) [y] se expandió rápidamente de Estados Unidos a la mayoría del resto de países, y del sector financiero privado a la economía productiva y luego a las finanzas públicas, cuando los Estados trataron de paliar los efectos de la crisis a través de medidas de reactivación económica o del *rescate* bancario. A estas medidas deben sumarse el desplome de ingresos por la caída de la actividad económica y el incremento del gasto por prestaciones vinculadas con la actuación protectora de la Seguridad Social, como las del empleo”¹³⁷. En el caso español, además, la burbuja financiera creada en torno al sector inmobiliario de la vivienda hizo que el derrumbamiento del sistema hipotecario

¹³⁵ MARTÍN MARTÍN, S., *op. cit.*, 42.

¹³⁶ En ARANDA ÁLVAREZ, E., “Derecho constitucional económico: estabilidad presupuestaria y derechos sociales”, *Revista de Derecho Político*, N.º 100, septiembre-diciembre 2017, pág. 886.

¹³⁷ SANZ GÓMEZ, R., “Los derechos sociales ante la crisis de las finanzas públicas: asimetrías normativas”, en BARRERO ORTEGA, A. (Coord.), *Derechos Sociales: Lecturas jurídicas en tiempos de crisis*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 146.

tuviese consecuencias económicas especialmente perjudiciales para el conjunto de la económica.

Que el VIII Informe FOESSA, sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, a pesar de haberse publicado en 2019, se autodefina como “un relato del momento de incertidumbre en el que nos encontramos, (...) una mirada a nuestra cohesión social que se retrotrae a cómo vivimos y reaccionamos ante la gran recesión [de 2007] y cómo estamos enfocando la salida”¹³⁸, da buena cuenta de hasta qué punto se extienden hasta nuestros días de los efectos de la crisis descrita. Tal y como señala RAVENTÓS PAÑELLA¹³⁹, la reacción generalizada de los diferentes gobiernos ante la crisis financiera, lejos de centrarse en la creación de empleo, búsqueda del incremento de la demanda o aumento de la presión fiscal a quienes más riqueza acumulan, optaron por políticas de recortes del Estado de Bienestar, reducción de la fiscalidad a empresas privadas, recortes de gastos sociales, reformas laborales regresivas para los intereses de la mayoría social trabajadora, *etc.*

Todo ello pone de manifiesto una vez más cómo el Estado social precisa de políticas económicas que apuesten decididamente por un proyecto que asegure las necesidades básicas de la población, con vistas a garantizar unas condiciones de vida materiales que posibiliten y favorezcan el desarrollo de la persona en sociedad. Es decir, que de poco servirá que un texto constitucional como el nuestro defina el Estado español como social, así como articule todo un sistema social y de bienestar que redunde en beneficios para los individuos que conforman la sociedad, si por otro lado, tras las crisis que sufre el sistema de economía de mercado capitalista, la reorganización y salida de las mismas se basa en medidas políticas que erosionan el Estado social mismo y, por tanto, a la propia sociedad.

En este sentido, deviene inútil el reconocimiento de amplios catálogos de derechos, obligaciones y libertades en favor de los ciudadanos, si la sociedad que componen no les provee de medios materiales que contribuyan a su disfrute y, por tanto, a su desarrollo como seres sociales, y ello aun cuando a dicha sociedad la atraviese una

¹³⁸ FOESSA, *VIII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, 2019, pág. 29.

¹³⁹ En PRESNO LINERA, M. Á. (Coord.), *Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables*, Institución de la Procuradora General del Principado de Asturias, Oviedo, 2012, pág. 206.

fuerte crisis económica. En relación con ello, Sanz Gómez habla de *socializar el riesgo* entre individuos, entendiendo que el Estado social entraña “un haz de relaciones sociales e institucionales a través de los cuales un conjunto de necesidades individuales y colectivas se satisfacen mediante el apoyo de la población en su conjunto”¹⁴⁰.

Ante este contexto de crisis económica, la Unión Europea -de la que España forma parte- decidió en noviembre de 2011 acometer una serie de reformas legislativas tendentes a mejorar la supervisión de las políticas presupuestarias y económicas de los diferentes Estados -que, como veremos a continuación, guardan relación con la reforma del art. 135 CE-, aprobándose un total de cinco reglamentos y una directiva, denominados *Six Pack*¹⁴¹: tres de ellos con la finalidad de reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, dos dirigidos a la supervisión de desequilibrios macroeconómicos y, finalmente, la Directiva encargada de establecer requisitos mínimos para los marcos presupuestarios generales.

Adicionalmente se produjo un refuerzo de los mecanismos de supervisión a través de dos Reglamentos -conocidos como *Two Pack*¹⁴²- que entrarían en vigor de mayo de 2013: uno sobre las obligaciones de los Estados miembros en relación con la supervisión

¹⁴⁰ SANZ GÓMEZ, R., *op. cit.*, págs. 143 y 144.

¹⁴¹ Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (CE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (CE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) nº 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Directiva 2011/85/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

¹⁴² Reglamento nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

presupuestaria y el otro regulador del método de supervisión a seguir en relación con países receptores de apoyo financiero o en grave riesgo de estabilidad financiera¹⁴³.

Todo ello, tanto el contexto de crisis económica como la reacción de la UE ante la misma, ha propiciado la implementación de una serie de medidas legislativas, políticas y económicas en nuestro país que veremos a continuación, y que fundamentalmente consisten en la reforma del art. 135 CE y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A. La reforma del artículo 135 CE

El día 2 de septiembre de 2011, en plena crisis económica, y durante la última etapa de Rodríguez Zapatero como presidente del Gobierno, se somete a debate la propuesta de reforma del art. 135 CE para establecer la limitación del déficit público, llevada al Congreso por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular. Dicha reforma fue aprobada por la vía del procedimiento ordinario previsto en el art. 167 CE.

Si bien dicha reforma entronca con las políticas anticrisis llevadas a cabo por la UE en aquellos años, BIGLINO CAMPOS ofrece una visión ciertamente crítica con estas actuaciones de reforma, a las que vincula no con las decisiones adoptadas por las instituciones europeas, sino al acuerdo franco-alemán de 12 de agosto de 2011, que pretendió impulsar la implementación del principio de equilibrio presupuestario en los países comunitarios¹⁴⁴.

La Exposición de Motivos de la reforma recoge los fines de la misma: “garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, (...) reforzar el compromiso de España con la

¹⁴³ Siguiendo a CRESPO RUIZ DE ELVIRA, son tres las ideas que persiguen con estos cambios: la persecución del objetivo de disciplina presupuestaria, la necesidad de que los Estados eviten desequilibrios macroeconómicos y los diferentes grados de supervisión en relación con los diferentes Estados. Todo ello “ilustra la triste realidad del profundo reequilibrio de poder que está experimentando la zona euro desde los países deudores a los países acreedores”, en CRESPO RUIZ DE ELVIRA, C., “La transformación del marco europeo para la estabilidad fiscal durante la crisis”, en BAREA TEJEIRO, J. *ET AL.*, *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, págs. 129 y ss.

¹⁴⁴ BIGLINO CAMPOS, P., “Las tentativas de reforma constitucional en España y las reformas constitucionales de 1992 y 2011”, en LÓPEZ GARRIDO, D. (Dir.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pág. 73.

UE y (...) garantizar la sostenibilidad económica y social (...)”¹⁴⁵. La limitación del déficit público y, por tanto, del límite de endeudamiento contraído por las Administraciones Públicas es el núcleo de dicha reforma, si bien ello no implica que el Estado se arrogue nuevos títulos competenciales, sino que, sencillamente, impondrá directamente la estabilidad presupuestaria a las diferentes Administraciones Públicas¹⁴⁶.

El artículo quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 135

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

¹⁴⁵ Texto de la reforma disponible en el siguiente enlace: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210.

¹⁴⁶ MEDINA GUERRERO, por su parte, mantiene una posición crítica en relación con esta reforma y la LO 2/2012, que analizaremos posteriormente, en tanto que señala que ambos elementos tienden a “apurar al máximo las posibilidades centralizadoras (...) extendiendo la posición jerárquica del Estado sobre las CC.AA.”, en MEDINA GUERRERO, M., “La constitucionalización de *la regla del equilibrio presupuestario*: integración europea, centralización estatal”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N.º 165, Madrid, julio-septiembre (2014), pág. 209.

- b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
 - c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Siguiendo a DE LA HUCHA CELADOR¹⁴⁷, pueden realizarse una serie de comentarios al reformado art. 135 CE. En primer lugar, el ámbito subjetivo de la reforma afecta a las diferentes Administraciones Públicas: tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas (*ex art. 135.6*) y Entidades Locales. Respecto del ámbito objetivo, la estabilidad consagrada abarca tanto la legislación sobre la materia como los actos no normativos de ejecución presupuestaria. En relación con el ciclo presupuestario, esta reforma tiene implicaciones en sus tres niveles: conformación del Proyecto de Ley, aprobación de la Ley de Presupuestos y, finalmente, en la fase de ejecución del gasto.

La autorización legal a que hace referencia el apartado tercero del artículo comprende cualquier operación que suponga un endeudamiento público, no distinguiendo la finalidad a la que se dirige la asunción del mismo.

En cuanto al inciso segundo del apartado tercero del citado artículo se establece que el “pago [de los créditos] gozará de prioridad absoluta”, nos encontramos ante una prelación del pago de obligaciones que constituye uno de los aspectos más relevantes de esta reforma y que supone el doble reconocimiento como privilegiados tanto de los acreedores de dicha deuda como de los créditos existentes, aun cuando la Exposición de Motivos no justifica explícitamente la necesidad de acometer esta previsión. Ello supone que, llegado el hipotético caso, el Gobierno no podría decidir no pagar la deuda existente.

El apartado cuarto prevé la posibilidad de superar los límites de déficit y endeudamiento ante supuestos de catástrofes naturales, recesión económica o emergencia extraordinaria, mediando acuerdo del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.

¹⁴⁷ DE LA HUCHA CELADOR, F., “Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 921 y ss.

La reserva de ley orgánica para el desarrollo de dicho artículo aparece contenida en el apartado quinto, cuestión sobre la que nos detendremos posteriormente.

Finalmente, el sexto apartado se refiere a que las Comunidades Autónomas deberán actuar en la materia conforme al Estatuto de Autonomía de cada uno, observando en cualquier caso el principio de estabilidad tanto a la hora de legislar como para adoptar decisiones de carácter presupuestario.

Tanto SANZ GÓMEZ¹⁴⁸ como DE LA HUCHA CELADOR¹⁴⁹ reflexionan acerca de si la reforma del art. 135 CE entrañó realmente grandes cambios para el ordenamiento jurídico ya existente. Así, por ejemplo, refieren que el principio de estabilidad presupuestaria y el de sostenibilidad financiera ya formaban parte del ordenamiento comunitario y, por tanto, eran parte del Derecho interno. Sí señalan, en cambio, el posible carácter novedoso de la recentralización de las finanzas de las Administraciones Públicas, en tanto que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera pasaron, tras la reforma, a vincular expresamente no sólo al Estado español entendido como un todo, sino también a las Comunidades Autónomas de manera expresa¹⁵⁰.

En relación con la materia tratada, comparto la postura crítica de SALAZAR BENÍTEZ, para quien la reforma constitucional “ha respondido a las presiones europeas y de un mercado en el que parecen no cotizar muy alto las normas del Estado de Derecho”¹⁵¹. Por un lado, la actual redacción del art. 135 CE manifiesta la absoluta, y en mi opinión, preocupante, cesión de soberanía¹⁵² a realidades supraestatales -la UE, en este caso- y, por otro, su aprobación refleja un acuerdo parlamentario que, a pesar de la

¹⁴⁸ SANZ GÓMEZ, R., *op. cit.*, págs. 154 y 155.

¹⁴⁹ DE LA HUCHA CELADOR, F., “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, N.º 153, 2012, pág. 24.

¹⁵⁰ SANZ GÓMEZ, R., *op. cit.*, pág. 156.

¹⁵¹ SALAZAR BENÍTEZ, O., “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y realidad constitucional*, N.º 29, 2012.

¹⁵² Cabe señalar la postura favorable sostenida por DE CARRERA SERRA frente a esta reforma: “No cabe duda que prescribir el equilibrio presupuestario y evitar un excesivo endeudamiento público son principios de buen gobierno que permiten limitar en un aspecto económico fundamental actuaciones desmedidas y demagógicas de quienes ejercen estos poderes públicos en los distintos niveles de la Administración. Por tanto, establecer límites en estas materias puede ser beneficioso para los ciudadanos (...) [y] “no hay ninguna objeción a constitucionalizar el equilibrio presupuestario y limitar el endeudamiento público”. En AA. VV., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 93, septiembre-diciembre 2011, págs. 183 y 184.

representatividad en la Cámara, distaba de alcanzar los amplios consensos sociales y políticos que condujeron a la redacción original de la Constitución.

La reforma de 2011 supuso, en definitiva, la asunción por España de una especie de postura común europea adoptada en relación con la constitucionalización del respeto al equilibrio presupuestario que supondría desde ese momento una redefinición política del Estado español como Estado social en tanto que se condicionaría su efectividad como tal realidad estatal, quedando supeditada a los condicionamientos -y, en particular, a las crisis- del sistema de economía de mercado¹⁵³. Todo ello entrañó una cesión de soberanía presupuestaria en beneficio de la UE, así como la pérdida de capacidad del Parlamento para legislar en materia presupuestaria, habida cuenta de las citadas restricciones¹⁵⁴.

B. La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Tal y como ya hemos tenido ocasión de mencionar previamente, el apartado quinto del art. 135 CE impuso la necesidad de que una ley orgánica desarrollase los principios consagrados de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Como fruto de esta previsión nos encontramos con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en adelante

¹⁵³ SALAZAR BENÍTEZ resume una enmienda a la reforma presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Iniciativa per Catalunya Verds: “La enmienda partía de que la reforma implicaba «sustituir en la práctica la soberanía del pueblo por la soberanía de los mercados financieros, a quienes se transfiere de facto el poder constituyente». La reforma se calificaba de «antisocial» ya que suponía introducir en la Constitución «el estandarte ideológico y político de las políticas ultraliberales». Al mismo tiempo, suponía limitar la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas (...)”. En SALAZAR BENÍTEZ, O., *op. cit.*, pág. 417.

¹⁵⁴ MEDINA GUERRERO defiende que “la crisis financiera ha terminado, pues, condicionando el propio poder constituyente de los Estados miembros de la zona euro”, en MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*, pág. 193. Por su parte, MAESTRO BUELGA mantiene una visión aún más crítica que la aquí apuntada: “En los últimos tiempos ha emergido una fórmula, «desconstitucionalización» (...). La nueva relación establecida entre economía y política, la subordinación de la política a la economía, en la ruptura del Estado social, provoca la desaparición de la Constitución como límite de la política que se fortalece en esa nueva posición de tutela directa del proyecto que encarna el capitalismo financiero global: (...) Una fase postconstitucional respecto al constitucionalismo democrático social de la II.^a postguerra mundial del pasado siglo, que reduce la Constitución, todavía formalmente vigente, a un papel totalmente marginal”, en MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, págs. 771 y 772.

LOEPSF)¹⁵⁵, en vigor desde el 1 de mayo de dicho año. En atención a la Exposición de Motivos, los objetivos de la ley son: “Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria”.

El objeto de la ley, detallado en el art. 1 LOEPSF, es el establecimiento de los principios rectores y procedimientos necesarios para implementar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El art. 2 establece el ámbito subjetivo, que recae sobre el conjunto de las Administraciones Públicas, a saber: el Estado y sus organismos autónomos, las CC.AA., las Corporaciones Locales, la Administración de la Seguridad Social y, finalmente, “las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas”.

El Capítulo II (arts. 3 a 10) fija los principios que rigen la LOEPSF: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.

La LOEPSF ofrece definiciones para los tres principios incluidos de manera novedosa. En primer lugar, el principio de estabilidad presupuestaria, como “la situación de equilibrio o superávit estructural” (*ex art. 3.2*). Por su parte, el principio de sostenibilidad financiera es “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial” (*ex art. 4.2*¹⁵⁶). Finalmente, el principio de lealtad institucional (*ex art. 9*) establece que “las administraciones públicas, en el ejercicio legítimo de sus competencias, deben valorar y ponderar el impacto que su política presupuestaria y económico-financiera

¹⁵⁵ Texto consolidado disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>.

¹⁵⁶ Reformado por la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. Enlace del Texto Consolidado disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13425>.

puede tener en el resto de las administraciones y, prestar la información, cooperación y apoyo necesario para el logro del objetivo de equilibrio en el conjunto del Estado”¹⁵⁷.

El Capítulo III (arts. 11 a 17) regula la instrumentación de los principios de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera. Siguiendo a GALERA VICTORIA¹⁵⁸, estos artículos tienen por objeto el establecimiento de reglas para la posterior aplicación de estos principios que, a su vez, constituyen la traslación de los postulados políticos y económicos que rigen la norma.

El art. 11, relativo a la estabilidad presupuestaria, indica que ésta, por un lado, debe regir en el seno del conjunto de las Administraciones Públicas (*ex art. 11.1*) y, por otro, proscribire la posibilidad de incurrir en déficit estructural (*ex art. 11.2*) excepto en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo (con límite del 0,4% del PIB), catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria (art. 11, apartados 2 y 3)¹⁵⁹.

El art. 12 introduce la regla de gasto, que supone establecer un techo límite que implica que el gasto público no pueda superar la tasa de crecimiento de referencia del PIB, y que afecta a la AGE, CCAA y Administraciones Locales¹⁶⁰.

Respecto de la sostenibilidad financiera¹⁶¹, el art. 13 establece que la deuda pública no podrá superar el 60% del PIB, o el que se establezca en la normativa europea, rigiendo las excepciones contenidas en el art. 11.3.

¹⁵⁷ GALERA VICTORIA, A., “La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, *Revista de Derecho Político*, N.º 86, enero-abril 2013, pág. 263.

¹⁵⁸ GALERA VICTORIA, A., *op. cit.*, págs. 264 y ss.

¹⁵⁹ Respecto del cumplimiento de los límites contenidos en los arts. 11 y 13, la DT Primera de la ley establece un periodo transitorio de cumplimiento que finaliza en 2020, siendo así que la realidad a la fecha de elaboración del presente trabajo muestra la práctica imposibilidad la consecución de estos objetivos.

¹⁶⁰ GALERA VICTORIA se muestra ciertamente crítica: “La inclusión de la regla de gasto en la regulación orgánica se hace sin cobertura en un precepto constitucional. Esto es, en el marco del desarrollo de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el legislador incorpora el mecanismo del techo de gasto para el conjunto de las administraciones, pero no sobre la base de la nueva redacción del artículo 135 CE, lo que puede generar dificultades para su consideración como parámetro de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional ante una eventual incumplimiento de la norma por las administraciones públicas”, en GALERA VICTORIA, A., *op. cit.*, pág. 266.

¹⁶¹ Sobre el periodo de cumplimiento, me remito a lo señalado en la nota n.º 33.

El establecimiento de la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública recogido en el art. 14 supone que la misma debe ser incluida de manera automática en el estado de gastos de los presupuestos de las administraciones y atendida de manera prioritaria respecto de otros gastos¹⁶².

Los arts. 15 y 16 se limitan a establecer los criterios de actuación en relación con los principios ya referidos que deben seguir las Administraciones Públicas en su conjunto y las CC.AA. en particular. El art. 17 establece la elaboración de informes sobre el cumplimiento de los objetivos sobre estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

El Capítulo IV (arts. 18 a 26) establece una serie de medidas tendentes a garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas¹⁶³.

En primer lugar, las medidas preventivas (arts. 18 y 19) se articulan, por un lado, estableciendo el seguimiento de la ejecución presupuestaria y el ajuste del gasto público para cumplir la pretendida estabilidad presupuestaria y, por otro, impidiendo que operaciones que no sean de tesorería cuando la deuda se sitúe por encima del 95% de los límites del art. 13.1. Finalmente, se prevé un mecanismo de advertencia cuando exista riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, las medidas correctivas (arts. 20 a 24), suponen que, cuando el Gobierno constate el incumplimiento en los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto, la Comunidad Autónoma afectada precisará de autorización para realizar operaciones de endeudamiento. Para el caso de sea una Corporación Local la que incumpla los objetivos, requerirá autorización por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente para realizar operaciones de endeudamiento a largo plazo.

¹⁶² Ello supone, indefectiblemente, que los gastos que acarrea el Estado social pasen a un segundo plano.

¹⁶³ En relación con las mismas, pueden observarse tanto posturas favorables como desfavorables. Así, MELLADO RAMÍREZ sostiene lo siguiente: "La responsabilidad en el incumplimiento, insisto en el prefijo in, denota la subordinación de la autonomía a la necesidad de cumplir; no se puede admitir en ningún nivel institucional que «el incumplimiento es cosa mía», antes bien el incumplimiento atañe a todos, como el cumplimiento beneficia a todos", en MELLADO RAMÍREZ, R., "Nuevos mecanismos de disciplina presupuestaria previstos en la LOEPSF", en BAREA TEJEIRO, J. *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 85.

En los arts. 25 y 26 se contemplan las medidas coercitivas¹⁶⁴, que suponen que la Administración incumplidora deberá, en su caso: “aprobar la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido y que el Estado pueda ejercer la capacidad normativa sobre los tributos cedidos (...), constituir un depósito que será cancelado en el momento en el que se adopten las medidas (...) [y] en caso de no adoptar medidas o ser insuficientes se puede enviar una comisión de expertos desde el Ministerio cuyas recomendaciones son de obligado cumplimiento”¹⁶⁵.

Para el caso de que no se colmen estas exigencias, “el Gobierno requerirá a la autoridad competente para que lleve a cabo dichas medidas. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para su ejecución forzosa”¹⁶⁶ de acuerdo con el art. 155 CE.

Finalmente, el Capítulo V está dedicado al principio de transparencia y, por su parte, el Capítulo VI se encarga de desarrollar el plan presupuestario a medio plazo, regular el gasto no financiero, prever un fondo de contingencia y vincular el superávit presupuestario a necesidades de carácter no discrecional no previstas en los Presupuestos.

C. Consecuencias del art. 135 CE y la LOEPSF en las políticas públicas tras la crisis económica

Tratada ya la cuestión de la reforma constitucional operada sobre el art. 135 CE y analizada la LOEPSF, estamos en disposición de revisar cuáles son las consecuencias directas y las incidencias en las políticas sociales y en el Estado social español.

En primer lugar, que España se articule constitucionalmente como Estado social conlleva unas claras implicaciones: por un lado, los derechos constitucionales

¹⁶⁴ Respecto de estas últimas, nos limitaremos a reproducir la visión crítica que GALERA VICTORIA mantiene sobre las mismas: “La extensión e intensidad de estas medidas sobre las facultades de actuación de la administración incumplidora es más que notable. No sólo se impide la disposición de fondos económicos, limitando las facultades económico-financieras de la administración responsable, sino que suprime el ejercicio de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas legítimamente asumidas (...) lo que resulta difícilmente compatible con la autonomía financiera garantizada constitucionalmente”. En GALERA VICTORIA, A., *op. cit.*, pág. 275.

¹⁶⁵ Explicación ofrecida por el Portal Institucional del Ministerio de Hacienda, disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/esES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSFmecanismosorreccion.aspx>.

¹⁶⁶ Ver nota anterior.

prestacionales y, por otro, los principios rectores, requieren de unas habilitaciones económicas para que el mero texto legal tenga traslación a la realidad. Es decir, que lejos de constituir una tautología, conviene afirmar que un Estado social existe, toma cuerpo, en la medida en que las Administraciones Públicas que lo conforman pueden sostenerlo y financiarlo¹⁶⁷.

De lo contrario, convertiríamos la cláusula social en un mero pronunciamiento literal, vacío de contenido real y, por tanto, inservible para la remoción de obstáculos sociales con que los individuos se encuentran a la hora de desarrollarse plenamente en sociedad. De nada serviría, al igual que en los antiguos Estados de Derecho, la formulación constitucional de una igualdad formal que no repara en la necesidad de la consecución de la igualdad material para que todas las personas puedan convivir socialmente.

En relación con el reformado art. 135 CE y la LOEPSF, podemos afirmar que ambos mecanismos son un reflejo de la postura adoptada en el seno de la UE como reacción ante la crisis económica producida en 2007 y que extiende sus efectos hasta nuestros días. En este sentido, MAESTRO BUELGA habla de la reforma constitucional como un ejemplo de “subordinación radical de los derechos sociales a las exigencias del mercado”¹⁶⁸.

A pesar de que las causas de la crisis financiera distan mucho de ser consecuencia directa del modo de vida de la mayoría de los ciudadanos -que se vieron inmersos en dicha situación macroeconómica- lo cierto es que los diferentes gobiernos occidentales, entre ellos el español -sin distinción partidaria- y poderes fácticos económicos han venido señalando reiteradamente a la clase trabajadora, que *ha vivido por encima de sus posibilidades*, como la principal responsable de la debacle económica, hasta el punto de que dicha afirmación ha sido elevada poco menos que a la categoría de mantra neoliberal.

¹⁶⁷ En este sentido se pronuncia PÉREZ ROYO: “El Estado Social depende en última instancia no en su posibilidad jurídica, pero sí en su posibilidad fáctica, del bienestar de la sociedad, concretamente del desarrollo del producto interior bruto», ya que «Estado de Derecho puede serlo un Estado pobre», pero ser Estado Social difícilmente puede conseguirlo”, en PÉREZ ROYO, J., *op. cit.*, 170.

¹⁶⁸ MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, pág. 779.

Ello se ha traducido en el progresivo desmantelamiento del Estado social¹⁶⁹ a través de políticas de recortes¹⁷⁰ de presupuestos destinados a cubrir los costes de la efectividad de los derechos sociales y los servicios públicos¹⁷¹.

Ante la situación derivada de estas transformaciones, podemos afirmar que los principios estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera, así como la regla del techo de gasto suponen un impedimento al normal desarrollo del Estado social, y la elevación de ello al rango constitucional imposibilita la ejecución de políticas económicas sociales que, frente a una austeridad que se ha mostrado catastrófica para los intereses de la mayoría social, contribuyan a una salida social de la crisis¹⁷². En palabras de MAESTRO BUELGA, “la estabilidad presupuestaria, máxime después de la reforma del artículo 135 CE, se convierte en un parámetro de constitucionalidad fuerte capaz de determinar los contenidos de los derechos sociales”¹⁷³, lo que da una buena idea de las implicaciones que este tipo de modificaciones constitucionales tienen para las aspiraciones de confección y mantenimiento de un auténtico Estado de bienestar.

Nos tendremos ahora sobre la cuestión de la vulnerabilidad. En nuestro idioma, *vulnerable* es un adjetivo que define al sujeto “que puede ser herido o recibir lesión, física

¹⁶⁹ DE LA HUCHA CELADOR afirma “que la reforma no sea neutral, sino ideológica, es (...) el solemne entierro de las ideas y políticas keynesianas”, en DE LA HUCHA CELADOR, *op. cit.*, pág. 923.

¹⁷⁰ Así, ARANDA ÁLVAREZ afirma que “esa economía envuelta en cifras esconde también ideología. Un modelo económico que prioriza los resultados contables sobre las necesidades reales de los ciudadanos. Un modelo que da prioridad absoluta a las relaciones financieras -v.gr. pago de la deuda, objetivos de déficit- sobre las políticas sociales y los derechos que implican -v.gr. derecho social europeo-”, en ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, pág. 912.

¹⁷¹ Por su parte, FERRE NAVARRETE mantiene una postura diferente a la nuestra y ciertamente positiva en relación con las transformaciones jurídicas abordadas: “Desde el punto de vista de la política económica, la única vía para retornar a la senda del crecimiento es la combinación de reformas estructurales con políticas de saneamiento de las finanzas públicas. Por ese motivo, España está firmemente comprometida con la estabilidad presupuestaria, pues se trata de un objetivo que debe cumplir el Estado para constatar la credibilidad de sus actuaciones ante sus ciudadanos y los agentes internacionales. La consolidación fiscal es un signo del compromiso de las autoridades con la devolución de la deuda pública interna y externa. La reducción del déficit lleva aparejada la disminución de los costes de su financiación, lo que a su vez supone un estímulo para la recuperación del mercado crediticio. El acceso al crédito permitirá dinamizar los sectores productivos y crear empleo”, en FERRE NAVARRETE, M. “Una política tributaria con el objetivo de la estabilidad presupuestaria y el crecimiento”, en BAREA TEJEIRO, J. *ET AL.*, *op. cit.*, pág. 23.

¹⁷² Podemos encontrar una postura similar en FLORES ANARTE, L., “El ataque constitucional al Estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, Vol. 9, 2014, págs. 326 y 327.

¹⁷³ MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, pág. 785.

o moralmente”, tal y como lo recoge el Diccionario de la Real Academia Española¹⁷⁴. Por su parte, Cruz Roja Internacional ofrece una perspectiva social respecto de la *vulnerabilidad*, entendida como “la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos”¹⁷⁵.

Dado que se trata de un concepto excesivamente amplio, maleable y dinámico, considero acertado tomar esta visión sobre la vulnerabilidad con un enfoque encuadrado en el ámbito de las ciencias sociales como punto de partida, pudiendo definir *vulnerabilidad jurídicamente relevante* de la siguiente manera: aquella situación en la que un individuo se ve privado injustamente del disfrute efectivo de sus derechos y libertades, ello motivado por causas de diversa índole (cultural, sexual, económica, etc.) que condicionan su punto de partida de cara a su desarrollo en sociedad.

De entre los diferentes tipos de vulnerabilidad que pueden existir, la vulnerabilidad económica entraña la principal modalidad que entronca con el objeto del presente trabajo, y podemos conceptualizarla como aquella vulnerabilidad que se basa en la falta de recursos económicos que padece una persona y que, por tanto, repercutirá no ya en el disfrute de determinados bienes o servicios, sino en el pleno disfrute de los derechos y libertades de que es titular.

La particularidad fundamental que presenta esta categoría es que, por un lado, se trata de un tipo de vulnerabilidad vinculada a la situación de pobreza y exclusión social que constituye por sí misma una vulnerabilidad *autónoma*; a su vez, por otro lado, la vulnerabilidad económica también supone que, ante la presencia de otro tipo de vulnerabilidad -una discapacidad, por ejemplo- aquella opera como si de una circunstancia agravante se tratase. Es decir, que, si por un lado nos encontramos con personas en sí mismas vulnerables por su situación económica, también nos encontraremos con otros individuos que, padeciendo diferentes tipos de vulnerabilidades, verán cómo estas se agravan en función de una situación de falta de recursos económicas

¹⁷⁴ Definición tomada del Diccionario de la Real Academia Española, disponible en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/?w=vulnerable>.

¹⁷⁵ Concepto tomado de la página web de la International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, disponible en el siguiente enlace:

<https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>.

o como pueden llegar a volverse más soportables gracias a una situación económica desahogada¹⁷⁶.

A su vez, podemos relacionar este tipo de vulnerabilidad con otros dos conceptos que suelen encontrarse ciertamente ligados: pobreza y exclusión social. Por pobreza podemos entender “carencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas”, mientras que la exclusión social supone un “proceso de pérdida de integración o participación de las personas en la sociedad y en los diferentes ámbitos económico, político y social”¹⁷⁷. Nos encontramos, por tanto, con que las situaciones de pobreza y exclusión social, si bien no siempre se dan de manera simultánea, están estrechamente relacionadas con el concepto de vulnerabilidad económica.

A pesar de la trascendencia social y jurídica del concepto *vulnerabilidad*, la CE no hace mención alguna al mismo -a pesar de que sí ofrece explícitamente protección a determinados grupos vulnerables-. Es por ello que debemos referirnos al concepto de vulnerabilidad elaborado por el TEDH, moldeado a partir de su jurisprudencia. Siguiendo lo apuntado por PRESNO LINERA¹⁷⁸ podemos señalar una serie de características en torno al concepto europeo de vulnerabilidad.

En primer lugar, no se trata de un concepto de carácter absoluto sino relacional; esto es, que depende de factores históricos, sociales e institucionales cambiantes a lo largo del tiempo o en función del lugar concreto donde se analicen dichos factores. En segundo lugar, se trata de un concepto particular en tanto que se predica, respecto de las personas englobadas dentro de un determinado grupo vulnerable, una mayor vulnerabilidad que respecto a otras que lo son en menor medida. En tercer y último lugar, la situación de vulnerabilidad implica un daño o estigmatización determinados, especialmente

¹⁷⁶ Siguiendo a SUÁREZ LLANOS: “[L]a vulnerabilidad por falta de recursos económicos (...) va a centrarse en situaciones de falta de recursos generadas (...) que abocan al ciudadano a ámbitos marginales en los que es muy difícil acceder al disfrute de los derechos. (...) Los instrumentos complementarios para atajar la vulnerabilidad por razones económicas parecen más fácilmente encauzables a partir de la pertenencia del individuo vulnerable a una cierta categoría de vulnerabilidad, pues además de ser causa autónoma de también es un factor de agravamiento de las demás circunstancias de vulnerabilidad”, en SUÁREZ LLANOS, L., “Caracterización de las personas y grupos vulnerables”, en PRESNO LINERA, M. Á. (Coord.), *Protección jurídica de las personas y grupos vulnerables*, Institución de la Procuradora General del Principado de Asturias, Oviedo, 2013, pág. 86.

¹⁷⁷ Definiciones tomadas de: MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*, 2014, pág. 7.

¹⁷⁸ En PRESNO LINERA, M. Á., “Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N.º 86-87, Marzo-Abril 2020, págs. 54 y ss.

observables en un contexto de discriminación; se excluyen, por tanto, meras circunstancias diferenciadoras o notas características irrelevantes.

Esta construcción jurisprudencial europea del concepto de vulnerabilidad exige una mayor igualdad material, meta alcanzable a partir de diferentes mecanismos: una mayor participación social de los sujetos vulnerables -a nivel político, laboral, educativo, *etc.*-, la remoción de obstáculos generadores de discriminaciones -pero sin incurrir en el siempre indeseable paternalismo-, la redistribución de recursos materiales o el reconocimiento respetuoso de y con la diferencia, con el límite lógico de la no conculcación de derechos ajenos.

La concurrencia de situaciones como éstas supone que una persona esté en una posición de difícil disfrute de los derechos sociales -en sentido amplio- reconocidos por nuestro Estado social y a los que ya nos hemos referido anteriormente. A pesar de que situaciones de crisis económica ponen en riesgo que el Estado pueda hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad al resentirse los recursos públicos disponibles, y tal y como señala PRESNO LINERA, “es necesario insistir en que un Estado social y democrático de Derecho, parafraseando a Avishai Margalit, está obligado a intentar eliminar las condiciones de vida degradantes o, cuando menos, a mitigarlas sustancialmente. Además, dicho Estado debe intentar eliminar la pobreza sin recurrir al insultante, y quizás también humillante, recurso de la lástima, la emoción que impulsa la sociedad caritativa”¹⁷⁹.

El VIII Informe FOESSA, al que ya nos hemos referido, conceptualiza la exclusión social como un fenómeno estructural existente en España como consecuencia de la “acumulación de dificultades en distintos ámbitos, lo que incluye la pobreza económica pero también el empleo, vivienda, las relaciones sociales o el acceso a sistemas de protección social”¹⁸⁰. De dicho documento podemos resaltar una serie de datos que ayudan a contextualizar el escenario ante el que nos encontramos: según los datos recogidos en 2018, el 18’4% de la población española se encuentra en situación de exclusión social (casi 8’6 millones de personas); frente a estas cifras, en 2007, momento inmediatamente anterior al estallido de la crisis, el porcentaje de personas en dicha situación alcanzaba el 16’4% de la población (algo más de 7’4 millones de personas). Por otra parte, podemos señalar otra serie de datos: en torno al 11% de la población vive bajo

¹⁷⁹ PRESNO LINERA, M. Á., *op. cit.*, págs. 55 y 56.

¹⁸⁰ FOESSA, *op. cit.*, pág. 211.

el umbral de la pobreza severa, y 2'7 millones de niños se debaten entre la pobreza o el riesgo de exclusión; 2 millones de personas se encuentran bajo la incertidumbre de poder perder su vivienda; finalmente, el 14% de personas empleadas están en situación de exclusión social.

Además del Informe ya mencionado, la tasa AROPE constituye una herramienta desarrollada en el marco de la Estrategia Europa 2020 que analiza el riesgo de pobreza y/o exclusión social a que se enfrentan las personas¹⁸¹. En 2007, el año en el que se produjo el estallido de la crisis, la tasa AROPE en España se situaba en un 23'30%, llegando a alcanzar el 29'20% en 2014, el momento de mayor recrudecimiento de la crisis económica. A pesar del ligero descenso porcentual experimentado en los últimos años, el dato de 2018 se colocaba en el 26'10%; es decir, que aún hoy el objetivo de volver, siquiera, a los porcentajes previos al inicio de la crisis, se presenta como un horizonte lejano.

Retomando lo apuntado por SALAZAR BENÍTEZ, debemos “asumir la necesidad de reivindicar con más fuerza que nunca la «ideología del constitucionalismo» frente a la de «la mundialización económica». Es decir, urge subrayar el papel de las Constituciones como «domadoras» de los poderes privados y no al revés. Lo mismo que ocurrió respecto al Estado moderno surgido en el siglo XVI, «domesticar este Leviatán» debería ser «el siguiente paso civilizatorio»¹⁸².

Ello entraña que la aspiración, como sociedad, a la efectiva consecución de la igualdad material entre individuos debe volver a asentarse, como ya se hizo en el pasado, en el reforzamiento de una cláusula social constitucional que, cada vez con mayor frecuencia, soporta los recortes efectuados desde instancias políticas que a la postre suponen la merma tanto de unos derechos fundamentales prestacionales y sociales como de unos principios rectores de la política social y económica relegados a un segundo plano en relación con unas prioridades -políticas, económicas y jurídicas- como son el pago prioritario de la deuda pública, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

¹⁸¹ Para que una persona sea incluida en estas categorías debe concurrir, al menos, una de las siguientes situaciones: en riesgo de pobreza (60% de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo en el año anterior a la entrevista), privación material severa y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja.

¹⁸² SALAZAR BENÍTEZ, O., *op. cit.*, pág. 431.

5. Consideraciones finales

La realización del presente Trabajo Fin de Máster me ha servido para profundizar en algunas de las materias abordadas en las diferentes asignaturas que conforman el presente Máster y que acercan el estudio del Derecho a los problemas sociales de nuestros días. El Derecho supone una realidad jurídica que en modo alguno puede escapar a la realidad socioeconómica sobre la que se desenvuelve y a la que regula, y es por ello por lo que he considerado útil abordar la temática aquí tratada en clave tanto reflexiva como crítica.

En este sentido, uno de los aspectos más relevantes de nuestra sociedad es el habernos dotado de un de Estado social inserto en un modelo económico de economía de mercado. No cabe duda de que ha supuesto unas altas cotas de desarrollo social para el conjunto de los ciudadanos, pero ello no debe ocultar la fragilidad de dicho sistema; fragilidad que se pone especialmente de manifiesto ante situaciones de crisis económica que propician la adopción de determinadas políticas públicas de austeridad que, a su vez, agravan las situaciones de vulnerabilidad -ya existentes- en nuestra sociedad.

De todo lo dicho a lo largo del presente trabajo, considero pertinente extraer una serie de consideraciones finales:

I.- Del recorrido histórico realizado en el segundo epígrafe podemos extraer que el modelo del Estado social ha permitido, dentro de los condicionantes inherentes a un sistema económica capitalista, alcanzar un bienestar social impensable hasta casi mediados del siglo XX.

II.- El Estado social español, a pesar del retroceso que supusieron cuatro décadas de dictadura respecto del proyecto social republicano, supo conformar un modelo homologable al entorno europeo a partir de finales de la década de los años setenta del siglo pasado.

III.- La Constitución española de 1978 optó por un andamiaje constitucional de carácter social explicitado en un primer bloque -Preámbulo, valores superiores de libertad e igualdad del art. 1.1, cláusula del Estado social del art. 1.2 y principio de igualdad real del art. 9.2- verdaderamente preocupado por la consecución no sólo de la igualdad formal sino por el aseguramiento de la igualdad material a los ciudadanos.

IV.- A pesar de lo anterior, el constituyente quiso realizar una división tripartita entre derechos fundamentales, derechos sociales y principios rectores de la política social y económica que, entre otras notas, conforman una escala de mayor a menor protección y exigibilidad por parte del ciudadano titular de los mismos. Ello supone que derechos sociales de carácter vital para el desarrollo del individuo -derecho a la salud, a una vivienda digna, *etc.*- puedan verse erosionados por la actuación del legislador ordinario.

V.- Este modelo constitucional de carácter social se resiente ante cada crisis económica al estar atravesado por un sistema de economía de mercado. Ello supone que, ante dichos periodos, los poderes públicos deban decidir cómo actuar empleando los recursos disponibles. La cierta debilidad del sistema social español, habida cuenta de la regulación constitucional ya apuntada, posibilita que los poderes ordinarios puedan socavar el mismo, y muestra de ello son las diversas políticas públicas adoptadas durante la crisis iniciada en 2008 y cuyos devastadores efectos -sociales, económicos- se siguen manifestando tras casi tres lustros.

VI.- A esta situación se le añaden las decisiones adoptadas en el seno de la Unión Europea tendentes a implementar unas políticas de austeridad que han supuesto un agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad derivadas de causas económicas.

VII.- Lo anterior se ha traducido en España, como miembro de la UE, en una apresurada reforma del art. 135 CE tendente a constitucionalizar los principios de estabilidad presupuestaria y de prioridad absoluta en el pago de deuda pública. Asimismo, el legislador ha completado esta reforma con la aprobación de la LOEPSF. Todo ello ha supuesto someter al sistema de los derechos sociales de que nos hemos dotado a las exigencias de una economía capitalista en crisis, y una cierta *desconstitucionalización* por erosión del modelo social de que nos hemos dotado.

VIII.- Por último, frente a las situaciones de vulnerabilidad -en particular las de raíz económica- especialmente recrudecidas en situaciones de crisis económica y agravadas por determinadas políticas públicas, debe oponerse el necesario fortalecimiento del sistema del Estado social y democrático de Derecho diseñado por la Constitución española de 1978. Ello servirá como garantía de una vida digna que permita a las personas desarrollarse plenamente como tales. Para finalizar, y tomando las palabras de Rosa Luxemburgo: “*Por un mundo donde seamos socialmente iguales, humanamente diferentes y totalmente libres*”.

6. Bibliografía y fuentes

Legislación

Constitución Española (1931), *Gaceta de Madrid*, 10 de diciembre de 1931, núm. 344.

Constitución Española (1978), *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.

España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103.

Obras doctrinales

ALEXY, R., *ET AL.*, *Derechos sociales y ponderación*, 2ª ed., Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009.

ALBARRACÍN SÁNCHEZ, D. *ET AL.*, “Las transformaciones históricas del Estado Social como cuestión”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, N.º 16, 2000, págs. 135-176.

Aranda Álvarez, E., “Derecho constitucional económico: estabilidad presupuestaria y derechos sociales”, *Revista de Derecho Político*, N.º 100, septiembre-diciembre 2017, págs. 881-914.

AA.VV., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 93, septiembre-diciembre 2011, págs. 159-210.

BAREA TEJEIRO, J., *ET AL.*, *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013.

BARRERO ORTEGA, A. (Coord.), *Derechos Sociales: Lecturas jurídicas en tiempos de crisis*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

BASTIDA FREIJEDO *ET AL.*, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004.

BASTIDAS MORA, P., “El modelo constitucional del Estado Social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso”, *Revista Via Iuris*, N.º 9, julio-diciembre, 2009, págs. 45-59.

CABANAS VEIGA, M., *Fundamentos constitucionales del Estado social español*, Tesis para la obtención del grado de Doctor, Departamento de Derecho Público de la Universidad de A Coruña, 2017.

CÁRDENAS GRACIA, J., *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2017.

DE LA CALLE VELASCO, M. D., “Sobre los orígenes del Estado social en España”, *Revista Ayer*, N.º 25, 1997, págs. 127-150.

DE LA HUCHA CELADOR, F., “La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, N.º 153, 2012, págs. 21-48.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, N.º 69, Septiembre-Diciembre 2003, págs. 139-180.

FERRAJOLI, L., “El constitucionalismo garantista. Entre paleo-iuspositivismo y neo-iusnaturalismo”, *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N.º 34, 2011, págs. 311-362.

FERRAJOLI, L., “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, N.º 9, octubre, 1998, págs. 173-184.

FLORES ANARTE, L., “El ataque constitucional al Estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, Vol. 9, 2014, págs. 321-346.

FROLOV, I. T., *Diccionario de filosofía*, Editorial Progreso, Moscú, 1984.

GALERA VICTORIA, A., “La Ley Orgánica De Estabilidad Presupuestaria Y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público”, *Revista de Derecho Político*, N.º 86, enero-abril 2013, págs. 255-280.

GONZÁLEZ ALONSO, J., “Del Estado absoluto al Estado constitucional”, *Manuscrits: Revista d'història moderna*, N.º 4-5, 1987, págs. 81-90.

GONZÁLEZ MADRID, D. A., ORTIZ HERAS, M., “El franquismo y la construcción del Estado de Bienestar en España: la protección social del Estado (1939-1986)”, *Pasado y Memoria Revista de Historia Contemporánea*, N.º 17, 2018, págs. 361-388.

HUNT, L., *La invención de los derechos humanos*, Tusquets Editores, Barcelona, 2009.

JARILLO GÓMEZ, J., “El Estado absoluto como primer estadio del Estado moderno”, *Saberes: Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, Volumen 3, 2005, págs. 764-773.

JIMENA QUESADA, L., “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española: La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 30, 2012, págs. 335-356.

LÓPEZ GARRIDO, D. (Dir.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

MAESTRO BUELGA, G., “El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional”, *Revista de Derecho Político*, N.º 100, 2017, págs. 769-798.

MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A., *Los gastos sociales en el derecho español*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1990.

MARX, K., ENGELS, F., *Manifiesto del Partido Comunista*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2013.

MEDINA GUERRERO, M., “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N.º 165, julio-septiembre 2014, págs. 189-210.

MORENO FERNÁNDEZ, L., *La Europa asocial: crisis y Estado del Bienestar*, Ediciones Península, Barcelona, 2012.

PÉREZ AYALA, A., “La Constitución republicana de 1931 siete décadas después”, *Cuadernos republicanos*, N.º 49, 2002, págs. 13-34.

PÉREZ ROYO, J., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 10, 1984, págs. 157-181.

PÉREZ ROYO, J., “La reforma de la constitución”, *Revista de derecho político*, N.º 22, 1986, págs. 7-60.

PRESNO LINERA, M. Á. (Coord.), *Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables*, Institución de la Procuradora General del Principado de Asturias, Oviedo, 2012.

PRESNO LINERA, M. Á. (Coord.), *Protección jurídica de las personas y grupos vulnerables*, Institución de la Procuradora General del Principado de Asturias, Oviedo, 2013.

PRESNO LINERA, M. Á., “Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N.º 86-87, Marzo-Abril 2020, págs. 54-66.

PRIETO SANCHÍS, L., “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N.º 22, 1995, págs. 9-57.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (Coord.), *Derechos Sociales*, Ediciones Universidad de Oviedo, Oviedo, 2012.

RODRÍGUEZ–PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

RODRÍGUEZ–PIÑERO BRAVO-FERRER, M. (Dir.), CASAS BAAMONDE, M. E. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

SALAZAR BENÍTEZ, O., “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y realidad constitucional*, N.º 29, 2012, págs. 409-431.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., “El Estado en la España del siglo XX: Concepto y estructura”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N.º 131, enero-marzo 2006, págs. 23-52.

Enlaces electrónicos

Todos los enlaces electrónicos incluidos a lo largo del presente trabajo han sido consultados por última vez a fecha 20 de julio de 2020.

