



ANGEL GARRORENA MORALES: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Universidad de Murcia, Secretariado de Publicaciones, Murcia, 1980, 177 pp.

El estudio de los aspectos diversos de nuestra Constitución atrae, cada día con más intensidad, a los autores. Sin embargo, uno de los artículos que más interés despierta tanto por su ubicación privilegiada como por la trascendencia de su contenido, es el artículo 1.º, en el que se establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...».

Esta trilogía caracterizadora —social, democrático, de Derecho— del Estado que conforma el vigente texto constitucional, es la que el profesor Garrorena, miem-

bro del Departamento de Derecho político de la Universidad de Murcia, analiza en el libro que ahora comentamos, haciéndolo desde una perspectiva sugestiva y enriquecedora. Se trata, tal es su intencionalidad, de desentrañar y descubrir todas las virtualidades, normativas, transformadoras, renovadoras que cada uno de los tres términos citados encierra, a fin de precisar cuál es el alcance y la dimensión que tienen dentro del contexto sociopolítico en que hoy se inscribe la sociedad española.

Introducción

Como empieza señalando el autor, las Constituciones de manera habitual suelen incluir algunos «adjetivos» o «predicados básicos» que vienen a ser como la explicación más acertada de los criterios, las orientaciones, las pautas que vertebran a los respectivos textos constitucionales. Ya Carl Schmitt se refirió a ellos cuando hablaba de «decisiones constitucionales fundamentales»; y, por su parte, el profesor Lucas Verdú los sitúa dentro de lo que ha denominado «la fórmula política de la Constitución». En cualquier caso, por encima de denominaciones o nomenclaturas más o menos consagradas, puede decirse que estamos ante «el núcleo en el que queda anudada la coherencia última del sistema constitucional» y que cabría hablar, al referirse a los citados adjetivos o predicados, de «la Constitución de la Constitución».

Esta importancia, acabada de poner de manifiesto en forma genérica, se concreta, en un triple plano: a) *en el nivel categorial o de la fundamentación última del sistema*, ya que tales «decisiones fundamentales» informan no sólo el ordenamiento jurídico ordinario, sino también el propio ordenamiento constitucional; b) *en el terreno de los distintos niveles de rigidez constitucional*, porque su modificación aparece rodeada de unas cautelas especiales que no se aplican a otros preceptos constitucionales; c) *en el plano de la hermenéutica jurídica*, ya que estos criterios básicos o predominantes sirven para una interpretación

adecuada de las normas o preceptos que figuran en el ordenamiento correspondiente, y d) *en el ámbito de la eficacia jurisdiccional —o jurisdiccional— de la Constitución*, dado que dichos criterios unas veces sirven para matizar el sentido de ciertas pretensiones y otras pueden incluso servir de fundamento directo para esgrimir una pretensión si hay una clara divergencia entre la ley y alguna de estas calificaciones (en nuestro Derecho estaríamos ante un supuesto de inconstitucionalidad, con la vía abierta para la interposición del recurso del mismo nombre).

La Constitución de 1978, obviamente, ha incorporado alguno de estos conceptos o calificaciones determinantes, «cuya eficacia—escribe el autor—consiste en precisar aquellas decisiones básicas que conforman y constituyen al recién inaugurado régimen». La lista a establecer sería muy amplia, si bien ahora lo que interesa es detenerse en la «cadena de adjetivos» que inician el artículo 1.º y simultáneamente inauguran nuestro texto constitucional vigente.

1. El Estado español como «Estado social»

No es fácil fijar un sentido definitivo y único a la expresión «Estado social», planteándose un grave problema a la hora de decidir su verdadera identificación y proclamar su auténtico sentido.

Históricamente hablando, el adjetivo «social» se empezó a utilizar en un sentido avanzado y progre-

sista hacia la mitad del siglo XIX. Al respecto hay que recordar la figura de Louis Blanc, defensor de la teoría del Estado como instrumento reformador de la sociedad a través de los «talleres sociales», y cuyo pensamiento, en realidad, no hizo más que cristalizar en formulaciones concretas la conciencia vaga y difusa que latía en la clase trabajadora de su tiempo. Por eso, en la revolución de 1848, se oyó por primera vez la expresión «¡Vive la République démocratique et social!», en la que esta última palabra se vinculaba a una forma determinada de Estado, la republicana, que era tanto como referirla al mismo Estado.

Más tarde, Ferdinand Lassalle, en la misma dirección ideológica, abogará también por el papel transformador del Estado, en su famoso discurso de 12 de abril de 1862, rechazando la vieja idea del Estado como «vigilante nocturno» para pasar a defender, como «la verdadera naturaleza moral del Estado», la de crear las condiciones indispensables que hagan posible y efectiva la libertad de los hombres.

A partir de entonces, el empleo del término «social» se generalizó y acabó consolidándose con el nacimiento de determinados partidos políticos que se bautizaron «socialistas» o «social-demócratas», y así, por ejemplo, el 2 de mayo de 1879 apareció el Partido Socialista Español, al que precedieron y siguieron otros partidos de izquierda.

La consagración definitiva de la fórmula «Estado social», o más

exactamente «Estado social de Derecho», se debe a Hermann Heller en 1929, el cual, como miembro del Partido Socialdemócrata alemán, la implantó a fin de resaltar los compromisos sociales del Estado de su tiempo frente al anterior Estado de signo liberal burgués. Y es interesante recordar que, dos años antes, Fernando de los Ríos, miembro del Partido Socialista Obrero Español, ya había hablado de la necesidad de montar las bases de un «constitucionalismo social».

Curiosamente, y como pone de manifiesto Garrorena en su libro, esta tendencia, encaminada a potenciar una misión social del Estado, tuvo lugar a contrapelo del «antiestatismo», que desde siempre ha singularizado a toda la tradición socialista; bien sabido es que desde Saint-Simon a Lenin, desde Godwin a Bakunin, la revolución social predicada por éstos ha sido concebida no a partir del Estado, sino frente al Estado, o sea, buscando como una de las metas a conseguir la de extinguir el aparato de poder que es el Estado. Hay que llegar a Marx para ver superada esta antinomia y para ver surgir un pensamiento social que es «capaz de ser "dialéctico" y a la vez "antiestatista"».

De todos modos, la causa de que la significación inicial, de índole renovadora y progresista, del Estado como «social» perdiera después valor, hay que encontrarla en la apropiación que del término se hizo desde concepciones más bien conservadoras. Por ejemplo, Lorenz von Stein en 1850 utilizó la palabra «social» con referencia a la Monarquía germánica del XIX,

en un intento de compatibilizar el ascenso de las clases menos dotadas con la subsistencia de instituciones de tono tradicional. Y el mismo contenido conservador se detecta, en España desde mediados del pasado siglo; tal sucede, por ejemplo, en las obras y escritos de Ramón de la Sagra, Concepción Arenal, Moret, Canalejas y Severino Aznar, entre otros.

Ha sido, sin embargo, a partir de la primera gran guerra, y especialmente desde la gran crisis del 29, cuando ha tenido lugar el verdadero «rpto capitalista» del término «social», y ello se ha efectuado en una doble proyección. De una parte, los movimientos nacionalsindicalista y fascista asumieron para sí mismos la condición de «social», buscando una imposible superación dialéctica del capitalismo y del socialismo. Y de otra es el propio capitalismo el que, en el seno de las democracias occidentales, hacia 1935 introdujo determinadas correcciones orientadas a rectificar el liberalismo individualista y a potenciar el intervencionismo público. Por ello, en 1936, J. M. Keynes desarrolla sus técnicas de intervención estatal para plegarla a los ciclos económicos, mientras que en Francia se implanta la economía planificada a través del «Plan Monnet», y los alemanes, años después, hablan de «economía social de mercado».

Nace así un nuevo estilo de Estado que todos llaman, dentro de los esquemas del capitalismo, «Estado social», y que es el vigente en el área de las democracias occidentales de corte neocapitalista. Y hasta tal extremo ha sido inten-

sa la correlación entre neocapitalismo-Estado social, que los partidos de izquierda han tenido que renunciar a la utilización del término por miedo de quedar atrapados en su equivocidad, según explica Garrorena; aunque no han faltado autores de la talla de Abendroth o Habermas que, sin renegar de sus concepciones ideológicas, defienden el llamado «Estado social».

La multivocidad o, si se quiere, la equivocidad del término «social» es la que ha inducido recientemente a un autor tan prestigioso como Giannini a calificar al «Estado social» como «una noción inútil», conclusión que en principio hay que tachar de excesiva, porque, al menos, nos delimita «un momento bastante concreto en el desenvolvimiento histórico del Estado».

1.1 *Proyección constitucional*

La aceptación, a nivel de las Constituciones, del «Estado social» ha sido paralela a la evolución descrita. La Constitución de Weimar de 1919 no contenía de modo expreso esta calificación, y hay que llegar a las Constituciones posteriores a 1945 para encontrarla ya de modo generalizado; como ejemplos pueden citarse la Constitución francesa de 1946, que calificó a la República de «social», y la alemana de 1948, que habla de «un Estado federal, democrático y social».

En nuestra historia constitucional, la calificación «Estado social» aparece por primera vez en la Ley de Sucesión de 1947, aunque pue-

de sostenerse que, en un sentido laxo, estaba implícita en el artículo 1.º de la Constitución del 31, que definió a España como «una República democrática de trabajadores».

En la vigente Constitución de nuestro país, dicha calificación origina las siguientes consecuencias: a) aceptación de la *igualdad*, mejor aún, de la *corrección de las desigualdades sociales*, como uno de los «valores superiores» que han de inspirar el ordenamiento jurídico y que, más que con el artículo 14, ha de conectarse con el artículo 9.º, el cual establece el compromiso de los Poderes Públicos para conseguir una igualdad real y efectiva, y no meramente jurídica o formal; b) *existencia de una regulación constitucional del proceso económico y del estatuto de sus principales protagonistas*, lo que da lugar a lo que se ha venido en llamar «Constitución económica», cuyo contenido se llena, de un lado, con los principios que se plasman en el título VII sobre «Economía y Hacienda», y de otro, con determinados artículos del título I, que conciernen a la libertad de empresa (art. 38), a las asociaciones empresariales (art. 7.º), a la libertad sindical (art. 28), al protagonismo básico del Estado en el área social y económica (arts. 40, 130 y 131) y, sobre todo, a la iniciativa pública (art. 128); c) *reconocimiento a nivel fundamental de determinados derechos y libertades de claro contenido social*, establecidos en el doble frente de las relaciones de producción (derechos de sindicación y de huelga, art. 28; derecho a la negociación colectiva, art. 37;

derecho al trabajo, art. 37, etc.), y de las prestaciones de asistencia social (seguridad social, educación, vivienda, sanidad, medio ambiente, etc.), y d) *ampliación del ámbito funcional del Estado y, con ello, transformación estructural de la institución estatal misma*, que supone la configuración de un Estado cualitativamente distinto, que ejerce una función asistencial que desborda el viejo concepto de la beneficencia propio de la etapa liberal; que desempeña, además, una función de intervención y tutela de la economía, que le convierte en instrumento planificador y programador, y, por último, que cumple una función de remodelación social que va más allá de las dos anteriores.

Como subraya el autor, un Estado que asume estas funciones no se parece en nada al Estado demoliberal, porque es estructuralmente distinto, haciéndose omnipresente en la vida social, y porque aparece montado sobre una concepción de las relaciones Estado-sociedad, que en lugar de considerarlos como polos antagónicos los contempla como dos niveles interrelacionados y ensamblados entre sí.

1.2 *Modelo económico establecido en la Constitución*

Conocida la aplicación que el texto constitucional hace del «Estado social», se trata ahora de obtener una síntesis de la que extraer el modelo económico que aquél refleja.

En principio, con arreglo al artículo 38, se opta por una econo-

mía de mercado de orientación capitalista, con la inclusión de ciertos aspectos (asociaciones empresariales, derecho de huelga, etcétera) que se inscriben perfectamente en los actuales modelos neocapitalistas. No obstante, es conveniente integrar lo acabado de afirmar con otras consideraciones, como son las siguientes: a) el constituyente, al reconocer la economía de mercado, ha apostado por el sistema actuante en la sociedad española, lo cual tiene un significado conservador (comprobación del modelo establecido), pero también puede tener una proyección más avanzada si lo interpretamos «como expresión de un momento dialéctico—el actualmente vivido—inserto en un proceso de transformación de mayor envergadura», y b) junto al reconocimiento de la libertad de empresa y la economía de mercado se incluyen otros postulados de signo contrario que hacen que veamos el modelo neocapitalista no tanto como un punto de llegada cuanto como un punto de partida «desde la que transitar a formas superiores de solidaridad y convivencia». Ciertamente que nuestra Constitución no contiene unas afirmaciones tan categóricas como la portuguesa en orden a «la transformación de la sociedad sin clases» o a «la transición hacia el socialismo», pero hay determinados artículos que sirven de apoyo para una transformación en profundidad de nuestra sociedad. Así el artículo 38 reconoce la libertad de empresa, pero la limita «por exigencias de la economía general y... de la planificación»; el artículo 128 permite llevar a cabo una política pro-

gresiva socializadora de recursos y servicios esenciales; el artículo 9.º admite la constitucionalidad de cualquier orientación o cualquier política que busque reformar las estructuras, y el artículo 129, en su cláusula final «parece autorizar el pleno desmantelamiento de las estructuras capitalistas de la economía», al establecer que los poderes públicos determinarán los medios para que los trabajadores accedan a la propiedad de los medios de producción.

Esta doble orientación económica, a la vez capitalista y socializadora, es un reflejo más de la equivocidad de la expresión «Estado social». Y es la que ha llevado al Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana, en sentencia de 1 de julio de 1954, a declarar la «neutralidad» de la Constitución en materia económica; lo que es tanto como decir que la Constitución no está comprometida con ninguna corriente económica y que, por lo mismo, está abierta a todo tipo de interpretaciones y perspectivas. Sin embargo, como puntualiza acertadamente Garrorena, no es posible hablar de «neutralidad económica» de la Constitución, ya que ésta nunca es neutral con relación al modelo económico, porque para eso debería ser neutral respecto a toda la sociedad.

Con referencia a nuestra Constitución, «no hay, pues, indefinición, sino —antes bien— una tangible definición constitucional articulada en dos momentos: el primero de los cuales implica la aceptación del modelo social y económico establecido, mientras que el segundo se abre a la cons-

titucionalidad de actitudes o políticas dirigidas a la superación de dicho modelo». Es, pues, más exacto expresarse de esta manera que hablar de la neutralidad de la Constitución en materia económica.

1.3 Eficacia jurídica de la calificación «Estado social»

Se ha visto ya el alcance político de la calificación «Estado social», pero ahora se trata de contemplar su eficacia en el orden jurídico. No es posible, en principio, atribuirle consecuencias inmediatas de exigibilidad, pero sería erróneo afirmar que carece de valor normativo y que se reduce a una simple proclamación de principios y de enunciados teóricos. Para el autor estamos ante una auténtica norma, cuya eficacia se revela en estos supuestos: a) la calificación «Estado social» se presenta «como una cláusula de neto valor hermenéutico» que obliga a todos, ciudadanos y autoridades, a la hora de interpretar el texto constitucional; b) dicha calificación, si bien no puede servir de fundamento para ejercer una pretensión jurídica inmediata, puede, en cambio, hacerlo cuando concurre con otros mandatos o preceptos a fin de fijar su verdadero significado; c) dicha calificación asimismo logra su máximo nivel de eficacia en el campo de la constitucionalidad o no de las leyes, ya que se configura como derecho que es directa e inmediatamente alegable ante el Tribunal Constitucional y dando lugar a la llamada «eficacia impeditiva», y d) finalmente no hay que olvidar determinados supuestos en los que

puede producirse una «eficacia positiva» a través de la utilización de la calificación «Estado social», si el juez, en base a ésta, dirige «recomendaciones» a los órganos legislativos para que llenen huecos normativos, valora como anti-sociales ciertas conductas o comportamientos, o, como ocurre en Alemania Federal, censura la pasividad del legislador, llegando a calificarla como «violación constitucional».

2. El Estado español como «Estado democrático»

Nuestra Constitución, junto a la caracterización de «social», sitúa la de «democrático» al referirse al Estado nacido de la Constitución, tal como se deduce tanto del preámbulo de ésta como de su artículo 1.º

El término «democrático» cuenta con antecedentes más lejanos que el otro apelativo «social», ya analizado. Se remonta a la encrucijada de los siglos XIX y XX, en la que surge vigorosamente el protagonismo de las grandes masas, mientras se generaliza en muchos países de Europa el sufragio universal. Y por lo que afecta a nuestro país, hay dos hitos fundamentales a considerar: la etapa comprendida entre 1868 y 1873, tras la revolución gloriosa, y la que, una vez superado el paréntesis canovista, va de 1887 hasta 1890, y en la que tiene lugar la obra legislativa del Gobierno Sagasta. Cierto que en 1849 hay ya entre nosotros un partido «demócrata»; pero ello no debe inducirnos a creer que, por aquel entonces,

existiera un verdadero partido de masas. Habrá que esperar a que se den determinadas condiciones; por ejemplo, la Ley de Asociaciones de 1887, que propician el nacimiento y la consolidación del asociacionismo obrero; y así, mientras en 1879 nacía el Partido Socialista Obrero Español, en el año siguiente entraba en escena la Unión General de Trabajadores. No obstante, hay que señalar las dificultades y obstáculos que encontraron las organizaciones de masas, sobre todo si las comparamos con su auge y su mayor implantación social en otros países.

Respecto a la recepción constitucional de la calificación «democrático», se destaca un precedente singular, como es la Constitución francesa de 1848, que ya proclamó que «la República francesa es democrática, una e indivisible». De todos modos, en el tercio final del pasado siglo todavía sigue siendo inusual en las Constituciones asumir la mencionada calificación. Con la excepción de algunos textos americanos o suizos, hay que arribar a las primeras décadas del siglo xx para asistir a una creciente aceptación del término. Así, mientras en unas Constituciones como la mexicana de 1917 o la austriaca de 1920, esta aceptación respondía más a una expectativa que a una efectividad real, tras la segunda gran guerra el uso del término se impone arrolladoramente en los textos constitucionales, y no sería exagerado hablar de una verdadera «inflación semántica» con el aspecto negativo de la depreciación del valor del término «democrático».

En España, su constitucionalización no es una novedad a la altura de 1978. Ya en 1868, en las *Bases para la Constitución federal de la nación española*, publicadas por Valentí Almirall, se hablaba de que la Confederación española se convertiría en garante de la obligación de los Estados miembros de constituirse «en forma republicana representativa y democrática». Y con posterioridad, la Constitución de 1931 llamaba a la República «democrática» en su primer artículo, y, por su parte, la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, basa la democracia «en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo».

En definitiva, cabe sostener que el término «democrático» es menos polémico que el adjetivo «social», aunque hayan fallado muchos intentos para tratar de fijar su sentido último mediante una definición explícita y concreta. Al respecto son muy conocidas las caracterizaciones hechas en 1794 por Robespierre y en 1863 por A. Lincoln, sin que ninguna de las dos goce de una aceptación plena e indiscutida. De ahí que sea preferible proceder a una definición, más bien descriptiva, del Estado «democrático» en la forma que se expone a continuación.

2.1 Rasgos fundamentales de la definición «democrática» del Estado

Arrancando de la Constitución, es posible detectar dichos rasgos que forman parte de una filosofía determinada, de una forma típica

de entender la actividad política, de una concepción singular en que consiste la democracia. En este sentido tenemos:

a.) El Estado «democrático» supone una específica postura sobre la residencia—residencia popular o democrática, en este caso—de la soberanía. A este punto se refiere la Constitución cuando afirma que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», aparte de otros artículos en los que se incide, directa o indirectamente, sobre el mismo tema.

Como subraya el autor, «en principio nuestra Constitución cumple discretamente—se diría que en los términos que son habituales en el constitucionalismo comparado de nuestro entorno—con las condiciones que exige una definición democrática del poder y de su «últimidad», esto es, de esa radicación última suya a que hace referencia siempre el término «soberanía». Sin embargo, las críticas surgen cuando se trata de identificar el «soberano democrático», ya que el propio artículo 1.º, «que no es precisamente un dechado de rigor y calidad técnica», mezcla los conceptos «soberanía nacional» y «soberanía popular», muy distintos en la doctrina y en la historia del constitucionalismo moderno. Y no se diga que estamos ante una cuestión intrascendente, ya que en la discusión del texto constitucional los partidos lucharon por la defensa de una u otra expresión, y además inclinarse por una u otra arrastra consecuencias políticas de interés.

b.) El Estado «democrático» implica, en segundo lugar, una pe-

culiar concepción pluralista de la realidad social, porque frente a la visión unitaria y monolítica que acompaña a los regímenes autoritarios, toda democracia conlleva la comprensión de la sociedad como algo plural y diverso, en donde se dan cita con autonomía y libertad los grupos y sectores sociales más distintos.

En este sentido puede decirse que la democracia entraña tres cualidades muy específicas, como son, primero, asumir y potenciar el carácter pluralista de la sociedad; segundo, garantizar el solidario fortalecimiento al que pueden acceder los ciudadanos en orden a la defensa de sus derechos, libertades e intereses, y tercero, educar a los ciudadanos en el respeto hacia la pluralidad de opiniones y de actitudes.

El reconocimiento del pluralismo, como nota básica de la democracia, está muy presente en nuestra Constitución. Así, el artículo 6.º regula, por primera vez, los partidos políticos definiendo sus funciones principales (principio de funcionalidad), proclamando la libertad en su creación y actividad (principio de libertad de creación) y asegurando el principio de la democracia interna. En igual forma se manifiesta el artículo 7.º respecto a los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, mientras que el artículo 36 alude a los colegios profesionales, el artículo 52 se refiere a las organizaciones profesionales y otros artículos mencionan diversas clases de asociaciones (familiares, juveniles, culturales, de consumidores, etc.). Y, por supuesto, es del máximo interés el tratamiento

constitucional hacia el pluralismo regional y hacia la existencia de espacios constitutivamente autónomos, como es, por ejemplo, el universitario.

Tres consideraciones sirven para completar el cuadro que se acaba de exponer. En la Constitución hay una cláusula que se repite al regular a los partidos y organizaciones de otro tipo, ordenando que tanto su estructura como su funcionamiento tienen que ser democráticos, por lo que el sentido o espíritu democrático ha de estar presente también «dentro» de los grupos. Falta en el texto constitucional, a diferencia del alemán, una cláusula de la que se deduzca la inconstitucionalidad de los «partidos antisistema», es decir, de aquellos cuya ideología va contra el modelo de democracia reconocido a nivel de Constitución. Y, por último, debe evitarse que la pluralidad llegue a tal grado que unos grupos invadan la zona de competencia de otros, como sucedería en el caso de que los partidos políticos pretendieran invadir terrenos que no les corresponden en busca de una politización desbordada e incontrolada.

c) El Estado «democrático», por fin, exige una *singular comprensión participativa del proceso político*, como se deduce del artículo 23 de nuestra Constitución, según el cual la participación se hace «directamente o por medio de representantes».

Hay que advertir, no obstante, que el constituyente ha rodeado de especiales cautelas la participación directa, enlazando con nuestra tradición constitucional, en la

que siempre ha existido una dialéctica más o menos abierta entre el régimen parlamentario y la democracia directa. Dos condicionantes han estado presentes en la Constitución del 78: primero, la cercanía de la experiencia franquista en lo que a consultas populares se refiere, y segundo, la idea que acerca del parlamentarismo han manejado los grupos políticos a la hora de elaborar la Constitución. Y como dice Garrarena, «sea en razón de lo uno o de lo otro, lo cierto es que la actual regulación de las instituciones de democracia directa contenida en los artículos 87 y 92 de la nueva Constitución es, sin duda, restrictivamente cauta», si bien en ella subyace continuamente «la aspiración a un "Estado democrático" más pleno y vigorosamente participativo», como se deduce de la lectura de algunos artículos, como son el 9.º, el 48 y el 129.

2.2 «Estado democrático» y «sociedad democrática avanzada»

En el preámbulo de la Constitución se habla de que la nación española proclama su voluntad de «establecer una *sociedad democrática avanzada*», frase que recuerda la que figura en la Constitución soviética de 1977, sobre la construcción de una «*sociedad socialista avanzada*». Mientras que en el texto últimamente citado se hace una referencia muy clara a la dialéctica marxista que ha de desembocar en la desaparición misma del Estado, en el texto español no es fácil conseguir una interpretación plenamente convincente al

sentido del avance democrático de nuestra sociedad. Tal vez haya que apoyarse en el citado progreso para rechazar «cualquier política ayuna de todo sentido innovador» y para no desvincular la acción del Estado «de todo proyecto público de transformación de la sociedad».

3. El Estado español como «Estado de Derecho»

La calificación «Estado de Derecho» se encuentra en el preámbulo y en el artículo 1.º de la Constitución, y no es aventurado considerarla como el «concepto eje», como la «idea matriz» dentro de la configuración que aquélla hace del Estado.

El Estado de Derecho pone de relieve la relación existente entre ambos conceptos, quedando el primero subordinado al segundo. Se opone al Estado absoluto, desligado de toda supeditación a las normas en la concepción de Bodino, y es «el trasunto del Estado constitucional», que surge con la obra constituyente de los ex colonos americanos en 1787 y de los revolucionarios franceses dos años después.

En todo caso conviene destacar que el Estado de Derecho no sólo indica vinculación de aquél a la norma, sino además a un conjunto de creencias, principios y convicciones propias del mundo burgués y liberal. Quiere con ello decirse que el Estado de Derecho es una noción cultural y que no todo Estado «con» Derecho es un Estado «de» Derecho. En concreto, sus verdaderos presupuestos se resu-

men en los siguientes: a) una convicción profunda sobre la *identidad sustancial y última de todos los seres humanos*, y por ello sobre la necesidad de *proclamar y garantizar la dignidad y la libertad*—las libertades— *inherentes al individuo*; b) una adecuada *confianza*—simétrica a aquella fe en el hombre— *en la razón humana* y en las posibilidades de *limitar racionalmente al poder* a través del *Derecho*; c) una decantación del esquema de *organización y limitación racional del poder* para distribuir éste entre diversos titulares y *construir ascendentemente el sistema a partir de la elección de al menos uno de ellos*, el Parlamento, a partir de la misma base social, y d) una consideración de la *norma parlamentariamente elaborada como expresión de la voluntad general* y la consiguiente aceptación del *primado de la ley*.

Aunque el cuadro descrito, en sus comienzos, fue patrimonio de la burguesía para la defensa de sus intereses, la realidad es que, con el paso del tiempo, ha perdido tal adscripción y el Estado de Derecho ha trascendido dicha coyuntura histórica y sigue operando como «patrimonio acrónico de la cultura occidental».

Y en lo que concierne a la denominación «Estado de Derecho», fue acuñada de modo definitivo por Robert von Mohl en 1832, en el marco de las monarquías germánicas de su tiempo. Aunque éstas seguían caracterizándose por el predominio del «principio monárquico» que postula la existencia de zonas de inmunidad frente al Derecho y las leyes; sin embargo, esta circunstancia se compensa

con el florecimiento de una pléyade de eminentes juristas alemanes como Gerber, Mayer, Laband, Jelinek y otros, cuyas aportaciones todavía siguen vivas entre nosotros. Y en todo caso, pese a la vigencia de éstas junto a la de autores más recientes, como Duguit, Santi Romano, Zanobini, Dicey y otros, la recepción constitucional del término «Estado de Derecho» se ha producido en muy pocas ocasiones y sólo en momentos muy próximos a nosotros.

3.1 *Concepción constitucional de los elementos fundamentales de un «Estado de Derecho»*

Este Estado no responde sólo al principio de la subordinación al Derecho, sino que se asienta, en otros presupuestos fundamentales que nuestra Constitución sistematiza así:

a) *La aceptación constitucional del principio de la dignidad humana y de la correlativa necesidad de garantizar jurídicamente los derechos y libertades fundamentales del ser humano.* De tal modo, que si el pluralismo político se corresponde con el Estado democrático y la igualdad con el Estado social, la libertad es el valor más sustantivo del Estado de Derecho.

Nuestra Constitución abre el título I con la proclamación de la dignidad de la persona como «fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10). A continuación se recoge un completo catálogo de garantías y libertades, a cuyo servicio se crea una «jurisdicción de amparo», a la que tienen acceso todos los ciudadanos

dotados de un «interés legítimo». Y todavía más, ya que todos los poderes del Estado vienen obligados por mandato constitucional a proteger los derechos fundamentales, y los tribunales deben tener siempre presente el principio de la dignidad del hombre y del respeto a su libre y completo desarrollo.

b) *La división del poder entre titulares diversos, conforme a un criterio de distribución que es primariamente jurídico.* De manera que, aunque se ha modificado la orientación inicial de la teoría de Montesquieu gracias a la primacía creciente del Ejecutivo, nuestra Constitución sigue dividiendo el poder entre varios titulares, según la función que cada uno de ellos lleva a efecto. Y así delimita con claridad lo que son las Cortes, el Gobierno y el poder judicial, mientras que la calificación «Estado parlamentario» del artículo 1.º contribuye a perfilar las relaciones que se dan entre los tres poderes en un régimen de esta naturaleza.

c) *El sometimiento del poder a Derecho a través del reconocimiento de determinados principios jurídicos, entre los que sobresale el principio de legalidad.*

Al respecto es importante el artículo 9.º, en sus párrafos 1 y 3, y los principios mencionados en el mismo realizan tanto el valor de la «seguridad en el derecho» (publicidad, jerarquía e irretroactividad) como el de la «supremacía del derecho» (responsabilidad de los poderes públicos e interdicción de la arbitrariedad). A todos ellos los corona el principio de legalidad, que si no es, como a

veces se insinúa, todo el Estado de Derecho, al menos representa «el fundamento mismo de ese complejo de ideas que a nosotros los hombres de hoy nos evoca la expresión Estado de Derecho» (Richard Thoma).

3.2 *Especial consideración del «principio de legalidad»*

Este principio representa la necesidad de la vinculación de los diversos poderes del Estado a la ley, elaborada por la representación popular, y sólo en base a dicha vinculación, los órganos estatales pueden actuar. De ahí que el principio de legalidad sea para ellos un *principio de legitimidad* y un *principio de limitación formal o jurídica*.

No existe una versión única del principio de legalidad. Por encima de otras diversificaciones, cabe hablar de dos sistemas capitales de estructuración del poder en los que dicho principio juega diferenciadamente. En la concepción germánica, propia de las monarquías decimonónicas, hay un «principio activo» de gobierno junto a un «principio de limitación» llamado a representar a la sociedad frente al poder. El principio de legalidad se conforma como de «*negativo Bindung*» o de «vinculación negativa a la ley», que de esta forma no es tanto el fundamento de la actividad gubernamental legítima como la frontera o el límite a la misma. La única vinculación de los poderes respecto a la ley es la de no contradecirla; de ahí que el principio de legalidad se transforme en «*principio de no contra-*

riedad». Y las consecuencias que se deducen son ricas y abundantes: la ley se identifica básicamente como límite; se admite la existencia de espacios exentos de ley; se reconocen actos políticos discrecionales, no sometidos a revisión judicial, y reglamentos autónomos e independientes, y, por último, se consagra la figura de la reserva a reglamento.

En la concepción contraria a la germánica, acabada de explicar, se parte de la legitimidad monista del Parlamento y la ley no es tanto límite como cimiento y apoyo de la actuación de los poderes. Conforme a ello, el principio de legalidad es principio de «vinculación positiva» o de «*positiv Bindung*», y su exigencia conlleva la «conformidad» y no sólo la «no contrariedad». Y las consecuencias son obviamente distintas de las apuntadas en el párrafo anterior: lo que caracteriza a la ley es su entidad formal como producto de una muy cualificada potestad o voluntad y no su correlación con unas materias que se «reservan» para ella; dejan de tener sentido los espacios «exentos», porque la ley se erige en «presupuesto» de toda la acción política; el Ejecutivo está llamado a traducir en leyes sus programas de gobierno y, donde aquéllas no existan, el Parlamento ha de hacerse presente para impedir que tales espacios «vacíos» sean ocupados por otros poderes; y, por supuesto, quedan eliminadas todas las reservas a reglamento.

Expuestas ambas opciones, se trata ahora de conocer a cuál de ellas se adhiere nuestra Constitución. En principio parece que se

ha inclinado por la segunda formulación, de «positiv *Bindung*» o de «vinculación positiva». Así lo acredita: a) *la cualidad «monista» de los presupuestos de legitimidad sobre los que se apoya el sistema*, ya que la soberanía «reside en el pueblo español» y sólo «las Cortes generales representan al pueblo español»; b) *la aceptación constitucional de determinadas fórmulas*, como pueden ser «el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular», recogida en el preámbulo, y «la interdicción de la arbitrariedad», expresada en el artículo 9.º; c) *el reconocimiento constitucional de la plenitud de subordinación del juez a la ley*, señalado en numerosos artículos; d) *la previsión del «sometimiento pleno a la ley y al Derecho» del Gobierno y de la Administración*, expuesta en el artículo 97 y, sobre todo, en el 103; e) *la ley está supeditada a la Constitución y a los valores que en ella se proclaman*, de manera que se supera una visión excesiva formalista del principio de legalidad; y f) *se asegura el establecimiento de las oportunas instancias jurisdiccionales*, especialmente de la *jurisdicción contencioso-administrativa* y de la *jurisdicción constitucional*, para hacer más eficaz el Estado de Derecho.

4. El Estado español como «Estado social y democrático de Derecho»

No han faltado autores, como Triepel, que se han pronunciado contra la acumulación de calificativos a la expresión «Estado de

Derecho». Sin embargo, la realidad es que la mayoría de las Constituciones recientes han acabado por definir el Estado a base de adicionar una serie de calificaciones o caracteres. Es lo que ha hecho también nuestra Constitución, que califica, de modo unitario, al Estado como «social y democrático de Derecho». A juicio del autor, «lo que el artículo 1.º contiene es una definición en la que quedan implicados tres momentos lógicos, susceptibles, sí, de utilización independiente en cuanto no se contradiga al conjunto, pero fuertemente integrados en la unidad que entre todos ellos componen».

Esta interpretación globalizada o armónica puede ser planteada a un doble nivel, desde perspectivas distintas, pero no antagónicas: una de ellas, relativa a la interacción entre los tres elementos que componen la unidad del Estado social, democrático y de Derecho; y otra, que afecta a la fijación del momento de transformación en que se encuentra el Estado español.

4.1 Interpretación integral e implicación recíproca entre los términos de dicha fórmula

Cabe hablar, primero, de una interacción que se centra en las calificaciones «social» y «democrático». No basta, en efecto, conseguir una democracia política, ya que ésta debe prolongarse en la consecución de una democracia social cuyo *minimum* serían la democracia *económica*, como participación de los diferentes intereses sociales en las decisiones básicas

que repercuten sobre la colectividad, y la democracia *empresarial* con varios grados de intensidad. Varios artículos del texto constitucional revelan la necesidad de trascender la democracia puramente política, como son el 129 y el 131, entre otros, al regular la participación de los interesados en la Seguridad Social, la intervención social en la planificación económica, la creación de una especie de Consejo económico-social, la participación en la empresa o el fomento de sociedades cooperativas.

En una dimensión *máxima*, la incidencia de lo social sobre lo democrático puede llevarnos a un replanteamiento total de la misma democracia política. La cuestión entonces es decidir si la democracia de corte liberal y burguesa, que es hoy la imperante, «es el único diseño posible».

Dentro del campo de interacción entre lo democrático y lo social, si ahora invertimos la perspectiva veremos que la exigencia de que el Estado social sea también democrático impide que el término «social» sea concebido tal como lo sería en el ámbito de un régimen autoritario; es decir, entendiéndolo como culto a lo eficaz, primacía de las soluciones tecnocráticas, gestión desde los niveles de autoridad, etc. Todo ello nos hace pensar que cabe un Estado social que no sea un Estado social y democrático de Derecho.

En segundo lugar nos enfrentamos con las interacciones entre las calificaciones «democrático» y «de Derecho». La comprensión integral de ambos términos ayuda

a superar la tensión que a veces ha querido ver entre ellos. La esencia del Estado democrático comporta un cierto «decisionismo», un «voluntarismo», que en determinados momentos puede chocar contra alguno de los postulados esenciales del Estado de Derecho; por eso el artículo 53 de nuestra Constitución vincula a la ley para que no desconozca «el contenido esencial» de los derechos y libertades que ya están debidamente constitucionalizados.

En tercer lugar, no menos interesantes son las implicaciones entre los adjetivos «social» y «de Derecho». De una parte, el Estado contemporáneo, pese a su extraordinario campo de actuación y a su creciente dominio, ha de someterse siempre al imperio de las normas jurídicas, sin alegar privilegios ni exenciones; y de otra, el Estado social introduce necesariamente modificaciones en el repertorio de los derechos y libertades públicas a las que da un contenido socioeconómico, del que antes carecían, a la vez que cambia su orientación porque ya no son sólo ejercitables frente al Estado, sino también en el seno de las relaciones jurídico-privadas.

4.2 *Posibilidades de interpretación integral en el terreno de la sucesión dialéctica de tipos de Estado*

Se trata ahora de situarse en un proceso histórico para determinar el estadio al que, en la evolución del Estado contemporáneo, corresponde el modelo que constitucionaliza la ley fundamental española.

Efectivamente, el Estado se ha ido transformando y ha ido pasando por sucesivas etapas, tales como el Estado policía, el Estado de Derecho, el Estado democrático y el Estado social. La cuestión se centra en saber si la formulación del artículo 1.º apunta al Estado social, como modelo actualmente imperante, o, por el contrario, pretende una superación dialéctica del mismo. La cuestión adquiere especial trascendencia si tenemos en cuenta que la fórmula del citado precepto invierte el orden de los calificativos si se la compara con la de la Ley Fundamental de Bonn, que habla de un Estado de Derecho «democrático y social» en una sucesión que es cronológicamente correcta; por el contrario, nuestra Constitución habla de «social y democrático de Derecho», con lo que, como dice el autor, plantea la necesidad de aclarar si el calificativo «democrático», que figura a continuación del calificativo «social», anuncia o presupone alguna forma de superación de este último.

Algún sector de nuestra doctrina no ha sido ajeno al tema y ha hablado de un «Estado democrático de Derecho» que desborda y supera al «Estado social de Derecho», propio del neocapitalismo. Y por ello es presumible creer que la fórmula del artículo 1.º haya quedado influida de alguna manera por esta corriente doctrinal, aunque no constitucionaliza, ni siquiera podría hacerlo, el tránsito antes referido, ya que ni la estructura social española ni el resto de los artículos constitucionales avalan esta interpretación. Y como dice

Garrorena a modo de síntesis, «pretender, pues, que el artículo 1.º consagra la superación de un cierto tipo de sociedad y después mantener—en la vida y en el resto de la regulación constitucional—los rasgos básicos de este modelo social pretendidamente superado, no sería un avance, sino sencillamente un fraude».

Conclusión

Analizado el fondo y la esencia del artículo 1.º, en lo que al diseño del Estado español en sus rasgos fundamentales se refiere, queda pendiente un aspecto que es más bien de índole pragmática y real. ¿Qué posibilidades hay de que dicho diseño no quede en algo meramente retórico y cristalice en la vida social española? ¿Estamos ante una formulación meramente abstracta y programática, sin virtualidad para incidir verdaderamente en nuestra convivencia?

La respuesta no puede darse a priori y queda condicionada al comportamiento de diversos factores. Así la doctrina deberá indicar las vías que hagan eficaz la declaración del artículo 1.º También los jueces han de aportar su colaboración a la hora de dictar sentencias, a la vez que la clase política, con imaginación y audacia, tiene que sacar adelante una renovación de las estructuras que responda a los ideales propuestos en la Constitución. Y, en general, todas las autoridades del Estado, cada una en su esfera, están llamadas a orientar sus actuaciones sintonizándolas con los valores que sabemos se encarnan en el

Estado social y democrático de Derecho.

Un riesgo, no obstante, hay que evitar, y es que valoramos el Estado social o «asistencial» como aquel en el que todo lo hacen los entes públicos y nada o casi nada corresponde a los individuos. Sería tanto como hacer desertar al hombre de sus compromisos para consigo mismo y para con la sociedad; y sería tanto como empobrecer la vida que nos rodea al privarla de la iniciativa, el esfuerzo y el sacrificio de cada uno de nosotros. No todas las misiones son endosables al Estado, y es deber de todos los educadores sociales el convencer a los ciudadanos de ello, impulsándoles para que cada uno asuma sus responsabilidades.

Las dificultades para construir entre nosotros el Estado social y democrático de Derecho son palmarias y de todas clases. Tal vez el obstáculo más notable radique

en marginar la insolidaridad, la desmoralización y el individualismo, que cada día parecen dominar más en nuestras relaciones y las hacen más crispadas y difíciles. Sin olvidar que nos movemos en una situación socioeconómica en la que más de un millón de personas no tienen trabajo y el derecho al mismo se ve sustituido por la prestación sustitutoria que da la seguridad social. Como finaliza el autor, romper esta antinomia entre la necesidad que tenemos los españoles de una moral solidaria y compartida y la imposibilidad de lograrla dentro de un sistema que no posibilita un derecho tan elemental como el de trabajar, «es el reto a que debe darse respuesta» si no queremos que la declaración del artículo 1.º caiga «del lado de las formulaciones estrictamente teóricas».

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

