

ACTUAL

74 2016

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA



Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social

De la ordenación contingente a la organización
consciente del bienestar



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

IDAD

LA FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. ENTRE NUESTROS OBJETIVOS FUNDACIONALES SE ESTABLECEN EL FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO SOBRE LA REALIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL DE ANDALUCÍA Y LA DIFUSIÓN DE SUS RESULTADOS EN BENEFICIO DE TODA LA SOCIEDAD.

NUESTRO COMPROMISO CON EL PROGRESO DE ANDALUCÍA NOS IMPULSA A LA CREACIÓN DE ESPACIOS DE INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON LA CIUDADANÍA EN GENERAL, Y A LA COLABORACIÓN ACTIVA CON LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

LA COLECCIÓN ACTUALIDAD FORMA PARTE DEL CATÁLOGO DE PUBLICACIONES CIENTÍFICAS DE LA FUNDACIÓN Y ESTÁ DESTINADA TANTO AL LECTOR ESPECIALIZADO COMO A LA OPINIÓN PÚBLICA EN GENERAL. CADA UNA DE SUS EDICIONES SE ESTRUCTURA COMO INFORMES MONOGRÁFICOS PARA EL FOMENTO DE LA REFLEXIÓN Y EL ANÁLISIS SOBRE ASPECTOS DE RELEVANCIA PARA LA SOCIEDAD ANDALUZA DEL SIGLO XXI.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Del texto: Miguel Agudo Zamora, 2016
© De la edición: Fundación Pública Andaluza
Centro de Estudios Andaluces, febrero de 2016
Bailén 50, 41001 Sevilla.
Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05
I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar Gratuito. Prohibida su venta.



Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social

De la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar

MIGUEL AGUDO ZAMORA
Universidad de Córdoba

ÍNDICE

1. Introducción	7
2. El Estado social en la Constitución Española	8
3. Hacia un nuevo paradigma del Estado social (1): internacionalización y políticas públicas	16
4. Hacia un nuevo paradigma del Estado social (2): el blindaje constitucional a través de la reforma	23
5. A modo de conclusión.....	45
6. Bibliografía	46

1. Introducción

Señala Revenga Sánchez, con gran acierto, que la revolución constitucional y su producto, la Constitución escrita, supone pasar de la *ordenación contingente* a la *organización consciente*, lo que implica transformar una *descripción inductiva* de las buenas prácticas del gobierno constitucional en una *prescripción expresa* de las formas y de los contenidos a los que ella debe ajustarse (Revenga Sánchez en Agudo y otros, 2015: 44).

Dicho razonamiento, orientado hacia la consecución del Bienestar a través de su plasmación y garantía constitucional, nos ha servido de guía para acometer este trabajo, en estos tiempos que parecen de reforma de nuestra Carta Magna.

El Estado social ha carecido hasta ahora de un proyecto constitucional. Entiéndase bien, no se trata de negar el reconocimiento constitucional, «contingentemente ordenado» del Estado del bienestar. Lo que no ha existido es un proyecto organizado de este modelo de Estado. Por proyecto se debe entender la «idea de una cosa que se piensa hacer y para la cual se establece un modo determinado y un conjunto de medios necesarios» o también podría expresarse diciendo que «un proyecto es una planificación que consiste en un conjunto de actividades que se encuentran interrelacionadas y coordinadas». Lo que queremos, pues, decir es que no ha existido una prescripción expresa en los textos constitucionales de las formas y contenidos del Estado social, no ha existido una organización consciente del mismo, sino unas prácticas, más o menos acertadas, más o menos inducidas o reseñadas en los textos constitucionales.

En este trabajo se pretende, con toda la humildad y limitaciones propias del investigador social, apuntar algunas reflexiones acerca de la necesidad de «blindar» el Estado social en nuestros ordenamientos jurídicos.

Como tendremos oportunidad de desarrollar, el nuevo paradigma del Estado del bienestar necesita superar muchos de los esquemas del Estado liberal que aún siguen estando presentes en las modernas democracias. La crisis del Estado social responde a la incapacidad del Estado para responder satisfactoriamente a los requerimientos de la sociedad. Una sociedad cada vez más compleja y que plantea nuevas y más exigentes demandas en el marco de un dinamismo que tiende a sobrepasar la capacidad de respuesta del Estado.

Y por eso se hace preciso, siguiendo a Kuhn, alcanzar un «paradigma nuevo, lleno de promesas y no abrumado por dificultades en apariencia insuperables», que sea capaz de guiar no tanto la actividad científica normal como la propia vida en sociedad y, sobre todo, la evolución del modelo de Estado hacia la consecución del Estado social efectivo.

Y ese nuevo paradigma del Estado social ha de pasar, pues, por el «blindaje». Y ¿cuáles son los elementos característicos de este blindaje?

Se debe profundizar en la idea de integración y cohesión social. Esto supone el reconocimiento de las mínimas condiciones de dignidad para todas las personas y en todos los ámbitos. Por ello, igual que resulta consustancial a la idea de Estado de derecho el reconocimiento y protección de los derechos, el paso de futuro del Estado social implica el reconocimiento y protección de determinados derechos sociales y su inclusión textual al máximo nivel posible de protección en los textos constitucionales, incluyendo en los mismos las fuentes de financiación de estos derechos de prestación.

Junto a este reconocimiento normativo se ha de institucionalizar también el impulso, evaluación y financiación de políticas públicas que los hagan efectivos.

Igualmente se hace preciso que los fines y objetivos, la razón de ser del Estado social, se «internacionalicen», que se superen ámbitos de actuación marcados por fronteras que no sólo dificultan sino que la mayoría de las veces impiden la efectividad de las medidas regulatorias e intervencionistas propias del Estado social.

Este trabajo hace referencias tanto a las políticas públicas como a la internacionalización de este modelo de Estado, pero se centra de modo más exhaustivo en el blindaje constitucional de determinados aspectos del mismo.

Alguien podrá echar en falta, en este trabajo, un apartado que analizara la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el que se indicaran las reformas constitucionales, a todas luces necesarias, en relación a este esencial principio de nuestra convivencia social. No es un olvido ni es producto de la fatiga ni de la pereza constitucional. Es una declaración de intenciones. La igualdad efectiva entre hombres y mujeres, desde una perspectiva de género, no debe formar parte, en nuestra humilde opinión, de los contenidos propios del Estado social sino que va indisolublemente unida al concepto de Estado de Derecho y a los elementos que lo sustentan. Cuando hablamos de igualdad entre hombres y mujeres ya no hay lugar para la clásica distinción entre igualdad formal e igualdad material, pues la igualdad efectiva sólo se entiende desde el Derecho y éste puede incluir medidas de acción positiva que, cumpliendo los requisitos constitucionalmente consolidados a través de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, en ningún caso deberían

entenderse como una quiebra de la igualdad formal, dado que ésta carece de sentido de modo autónomo salvo que con un torticero uso de este término —«igualdad formal»— lo que se pretenda es quebrar precisamente la igualdad efectiva que se pretende lograr.

Debemos concluir señalando que estas páginas se encuentran en mitad de un camino. Camino de investigación jurídica y social que comenzó hace casi una década, que dio un salto cualitativo a raíz de la presentación en 2014 de la ponencia *La crisis como oportunidad para la evolución del paradigma del Estado social: blindaje, evolución e internacionalización*, que se detiene en este trabajo en la necesidad de acometer reformas constitucionales y que continuará, en futuros textos, con el análisis y propuesta de evolución y garantía de los derechos sociales a nivel internacional así como sobre la calidad, estabilidad y evaluación de las políticas públicas sociales.

El Estado social ha carecido hasta ahora de un proyecto constitucional. No se trata de negar el reconocimiento constitucional, «contingentemente ordenado» del Estado del bienestar. Lo que no ha existido es un proyecto organizado de este modelo de Estado, es decir, la «idea de una cosa que se piensa hacer y para la cual se establece un modo determinado y un conjunto de medios necesarios»

2. El Estado social en la Constitución Española

2.1. El Estado social

Existen unos principios, básicos desde la óptica constitucionalista, necesarios para alcanzar la definición de Estado de Derecho; a saber, separación de poderes, imperio de la ley, soberanía popular y reconocimiento y protección de derechos. Principios que ya se encontraban en las constituciones francesas y norteamericana de finales del XVIII. Dentro de los derechos constitucionales a la imprescindible defensa de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad como esencia de nuestro sistema democrático, cobran especial intensidad el reconocimiento y protección de los derechos sociales, puesto que en el desarrollo, garantía y justiciabilidad de los mismos se encierra la efectiva capacidad de nuestro modelo político de cara a asegurarnos a todos la posibilidad de concretar una vida digna y de hacer realidad nuestro proyecto vital. Con ese objetivo, y desde ese prisma axiológico, el Estado de Derecho se constituye también como Estado social.

En la segunda mitad del siglo XX, fundamentalmente en Europa Occidental, se desarrolla con intensidad este modelo de Estado de derecho al que se conoce como Estado social o Estado del bienestar.

Tal como hemos tenido oportunidad de desarrollar en los libros *Estado social y felicidad* (2006) y *La protección multinivel del Estado social* (2013), cuyas ideas fundamentales concretamos en este apartado, al Estado del bienestar se le puede definir como una modalidad de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos y que se caracteriza por incluir los derechos sociales dentro de la categoría de los derechos de ciudadanía, perseguir la igualdad efectiva entre los ciudadanos y dotarles de seguridad económica y servicios sociales.

Supone, pues, la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de la ciudadanía en una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política (Monereo, 1996). Así, Heller (1974)

considera que «el sentido del Estado sólo puede ser su función social, es decir, la misión que tiene que cumplir como *factor*, como unidad de acción en la conexión de la actividad social».

Utilizando la clásica definición de Briggs, podemos definir, pues, el Estado de bienestar como «el poder organizado y usado deliberadamente a través de la política y la administración en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado al menos en tres direcciones: primera para garantizar a los individuos y familias una renta mínima independientemente del valor de mercado de su trabajo o su propiedad; segundo, reducir la amplitud de la inseguridad para facilitar a individuos y familias satisfacer ciertas contingencias sociales (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que de lo contrario conducen a crisis individuales y familiares; y, tercero, para asegurar que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase les sean ofrecidos los mejores estándares disponibles en relación a cierta gama acordada de servicios sociales».

El Estado social se responsabiliza, por lo tanto, de la *procura existencial*, concepto acuñado por Forsthoff y que supone, como señala García Pelayo (1982), la responsabilidad por parte del Estado «de llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo». Esta procura existencial se extiende directa o indirectamente a la generalidad de la ciudadanía, materializándose en una serie de prestaciones y medidas al hilo siempre de la concreta coyuntura económica y social. Este nuevo campo de acción lleva a que el Estado abandone su actitud pasiva -típicamente liberal- con el objetivo de regular y orientar el proceso económico. Así nace el Estado prestacional. La acción estatal pasa a ser intensa, encuadrándose en una dinámica de protección a la sociedad. Además, el Estado debe cumplir una función reguladora y de definición de los objetivos económico-sociales. Su actuación no debe entenderse como un conjunto de medidas aisladas, sino más bien como una continua intervención y regulación insertas en un programa no sólo de resultados inmediatos, sino más bien de perspectivas a largo plazo.

En este sentido, la cláusula del Estado Social ha de interpretarse como una norma definidora de fines del Estado, que obliga al legislador a actuar en términos de configuración social. La idea fundamental de la cláusula del Estado Social propone, pues, que el bien común no resulte automáticamente de la libre concurrencia de las fuerzas sociales y de los individuos, sino que el mismo requiere que el Estado, con su autoridad, arbitre una compensación de intereses. En este sentido, el Estado social ha de perseguir una justicia diferenciadora en función de criterios, objetivos y necesidades sociales. La más evidente consecuencia de estas nuevas dimensiones estatales es, sin duda, la interrelación que se establece entre el Estado y la sociedad, en la

cual el Estado adopta una posición de constante regulador de la misma, en la búsqueda de la consecución de determinados objetivos tales como la necesidad de proveer seguridad económica y social, la reducción de la desigualdad de oportunidades o, incluso, la garantía de un mínimo vital que elimine o reduzca la pobreza.

Estos objetivos se pretenden alcanzar a través de mecanismos normativos, tales como la extensión y justiciabilidad de los derechos sociales, la inclusión, en los textos jurídico-políticos estructuradores de la convivencia social, de cláusulas que propugnan la igualdad sustancial o la regulación de mecanismos de participación del Estado en la vida económica.

En este trabajo, nos centraremos fundamentalmente en la posibilidad de incluir nuevos derechos sociales y de extender y blindar los ya existentes en nuestro texto constitucional a través de una reforma de la Carta Magna.

2.2. La protección constitucional de los derechos sociales

Bajo la denominación de derechos sociales o derechos económicos y sociales se identifica un grupo de derechos caracterizado fundamentalmente por el momento histórico de su reconocimiento. Estos derechos son el producto de las reivindicaciones obreras de los Estados industrializados de la segunda mitad del siglo XIX. Por eso se les denomina también derechos de segunda generación, surgidos tras los derechos civiles y políticos postulados por las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX en Europa y Norteamérica (que serían derechos de primera generación).

La constitucionalización de los derechos sociales se produjo por vez primera en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, en la alemana de Weimar de 1919 y en la española republicana de 1931, además de en las Constituciones de los Estados socialistas del bloque soviético. Pero, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se generaliza el reconocimiento de estos derechos en las Constituciones democráticas.

También los Tratados internacionales reconocen, junto a los clásicos derechos civiles y políticos, derechos sociales. En el marco de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 consagra el derecho a la seguridad social, al trabajo, a la protección en caso de paro, a igual salario y al descanso y tiempo libre. Igualmente, existe un Tratado expresamente establecido para el reconocimiento de estos derechos: el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

También en los distintos ámbitos regionales se aprueban Tratados y Convenios sobre derechos fundamentales en general y derechos sociales en particular, como desarrollaremos posteriormente.

La Constitución de 1978 (CE), siguiendo con una pauta de comportamiento propia de derecho comparado, contempla una amplia gama de derechos sociales que están íntimamente relacionados con la idea de Estado social.

A este tipo de derechos tradicionalmente se les ha considerado de naturaleza prestacional porque exigen del Estado verdaderos comportamientos positivos para hacerlos realidad, distinguiéndolos así de los de libertad que sólo requieren la abstención de aquél. Esta dicotomía se ve hoy superada según el parecer de gran parte de la doctrina, de suerte que los de libertad también exigen una actividad prestacional del Estado (no podríamos imaginar, por ejemplo, un efectivo derecho a la vida o a la libertad personal, sin la existencia de fuerzas de seguridad pública) y los de carácter aparentemente prestacional son también elementos del ordenamiento jurídico que persiguen fines sociales y colectivos constitucionalmente proclamados, tan necesarios para la dignidad y el libre desarrollo de la persona como los tradicionales derechos de libertad.

La ubicación de los derechos sociales en nuestra Constitución resulta transcendental de cara al análisis de su efectiva protección.

De esa manera, aquellos derechos que se encuentran regulados dentro de la sección de «derechos fundamentales y libertades públicas» están garantizados con la mayor protección tanto normativa como procesal: nos referimos, al derecho a la educación, derecho de sindicación y derecho de huelga, así como el principio de igualdad.

En segundo lugar, atendiendo también a su ubicación, otros derechos, tales como el derecho al trabajo, con todos los *subderechos* que delimitan su contenido esencial: libre elección de profesión y oficio, promoción a través del trabajo, remuneración suficiente, no discriminación por razón de sexo; el derecho a la negociación colectiva; el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo o la función social de la propiedad, tienen un nivel de protección intermedio.

Finalmente, la mayor parte de los derechos sociales se encuentran incluidos en el capítulo 3.º del Título I de nuestra Constitución denominado «los principios rectores de la política social y económica». Como apunta la propia rúbrica, no estamos en presencia de auténticos derechos fundamentales, aunque ello no significa, como veremos a continuación, que los mismos carezcan de relevancia jurídica.

Expongamos sucintamente el contenido esencial de los derechos sociales que gozan de protección directa en nuestra Constitución dejando para el siguiente apartado el estudio de los denominados «principios rectores de la política social y económica».

1.º *Derecho a la educación*. El derecho a la educación es un requisito imprescindible para hacer efectivo el libre desarrollo de nuestra personalidad y una exigencia del principio de legitimidad democrática del Estado, que enuncia el artículo 1.2 de nuestra Constitución. La participación en la formación de la voluntad general ha de realizarse en condiciones de igualdad, y para que esto suceda es indispensable que el ciudadano disponga no sólo de la información suficiente para que la formación de su voluntad sea autónoma sino también de la capacidad y el criterio para asimilarla, valorarla y decidir en función de ella.

Nuestra Constitución reconoce este derecho en el artículo 27, junto a la libertad de enseñanza. Y aunque el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 86/85, haya señalado que ambos son *derechos de libertad*, lo cierto es que el derecho a la educación no es un derecho de libertad, que pueda o no ejercerse. Es un derecho que tiene que ser ejercido inexcusablemente, por lo que puede calificársele también como deber. De ahí que para el Estado este derecho haya de catalogarse como de prestación, pues está obligado a garantizar su ejercicio mediante el establecimiento de un servicio público de enseñanza.

El artículo 27 de la Constitución se caracteriza, pues, por ser heterogéneo, de manera que contiene derechos fundamentales, garantías institucionales, mandatos al legislador, deberes y cláusulas de atribución competencial.

El derecho de todos a la educación se reconoce de forma genérica en el apartado primero de ese precepto y es traducible por el derecho de formación integral en el marco de las enseñanzas regladas establecidas legalmente por el sistema educativo y que tiende, en todo caso, al pleno desarrollo de la personalidad humana, así como al respeto de los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

2.º *La libertad de enseñanza*. Es una proyección de las libertades ideológicas y de expresión que se consagran en los artículos 16 y 20.1.a) de la Constitución.

Implica el derecho a crear instituciones educativas, dentro del respeto a los principios constitucionales, lo que conlleva las siguientes facultades: constituir centros docentes dentro del marco legal, establecer un ideario educativo para el centro y dirigir el centro docente.

También conlleva el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan.

Igualmente incluye la libertad de elección de centro de enseñanza.

3.º *Derecho a sindicarse libremente.* El derecho de libre sindicación tiene una doble dimensión:

a) subjetiva: es un derecho individual que se concreta en la posibilidad de fundar organizaciones sindicales, en el derecho de afiliarse o de no afiliarse —libertad sindical negativa— a los sindicatos ya creados y en el derecho a llevar a cabo una libre acción sindical, todo ello dentro del marco legalmente configurado. Este derecho está desarrollado por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

b) colectiva: es el derecho de los sindicatos de ejercer aquellas actividades que permitan la defensa y protección de los propios trabajadores. Ha indicado nuestro Tribunal Constitucional que son titulares del mismo los sindicatos pero no los órganos de representación de los trabajadores en las empresas.

La ley puede limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a miembros de las Fuerzas o Institutos armados o a aquellos que integran los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y ha de regular las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos.

4.º *Derecho de huelga.* El artículo 28.2 de la Constitución reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. Se puede entender por tal la facultad constitucionalmente protegida que tienen los trabajadores por cuenta ajena de cesar concertada y temporalmente en su actividad laboral dejando en suspenso el contrato de trabajo con la finalidad de presionar a sus patronos o empresarios para la consecución de mejoras de las condiciones laborales. Este derecho fundamental —indica la STC 27/1989, entre otras— puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio derivadas de la protección de otros bienes constitucionales, por ejemplo, la garantía de los servicios esenciales de la Comunidad, entendidos éstos como servicios que atienden la garantía o ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

5.º *Derecho a la propiedad privada y a la herencia.* En el artículo 33, nuestra Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. Será la función social de estos derechos la que delimite su contenido, de acuerdo con las leyes.

En la STC 37/87 se realiza una calificación bifronte del derecho de propiedad: como derecho individual de disfrute y uso o señorío sobre cosas; y como institución con una función social a cumplir.

La referencia a la función social como elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidas, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto del dominio esté llamada a cumplir.

Así pues, utilidad individual y función social definen, por tanto, inevitablemente, el contenido del derecho de propiedad.

En el tercer apartado de este artículo 33 se recoge la figura de la expropiación forzosa al señalar que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

6.º *Derechos laborales.* En el artículo 35 CE se recoge el derecho (y el deber) que tienen todos los españoles al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. La ley regulará un estatuto de los trabajadores.

El derecho al trabajo, tal como señala la STC 22/81, en su dimensión individual es el derecho de todos, en condiciones de igualdad y de acuerdo con la capacidad requerida, a la consecución de un puesto de trabajo y al mantenimiento en el mismo. En su dimensión colectiva supone un mandato a los poderes públicos de realización de una política de pleno empleo.

Por su parte, el artículo 37 CE establece que la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

Se reconoce, también, el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

7.º *Libertad de empresa*. Mediante el artículo 38 CE se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

La libertad de empresa no reconoce, según la STC 83/84, como contenido esencial el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden.

2.3. Los principios rectores de la política social y económica

Como su propio nombre indica, son los principios esenciales que han de informar la actuación de los poderes públicos, de manera que no son derechos en el sentido subjetivo y, por tanto, no otorgan directamente facultades ejercitables a la persona.

Son, pues, una amplia gama de derechos/principios sociales que están íntimamente relacionados con la idea de Estado social.

Desde el punto de vista jurídico son auténticas normas, si bien de carácter eminentemente programático y de orientación de los poderes públicos de las que no se desprende de manera directa e inmediata derecho subjetivo alguno.

En relación con los mismos, el artículo 53.3 de la Constitución establece que «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».

Así pues, estos principios sirven de guía para la producción, interpretación y aplicación de la ley por los poderes públicos, quedando prohibida cualquier actividad en contrario de los mismos. Aunque se exija la interposición del legislador para que pueda producirse una invocación de los mismos ante los tribunales ordinarios, no es menos cierto que la expresión *informarán* ha de ser entendida en sentido amplio y no restrictivo de suerte que todos los poderes públicos, también pues el judicial, quedarán vinculados por la regulación constitucional que de ellos se haga.

Así lo ve nuestro Tribunal Constitucional que ha puesto de manifiesto que no son normas sin contenido sino auténticas previsiones constitucionales que obligan a los poderes públicos como contenidos constitucionales mínimos que son.

El carácter normativo de la Constitución y la particular naturaleza de estos principios/derechos, le ha llevado al Tribunal Constitucional —por ejemplo, a través de la STC 14/92, de 10 de febrero— a decir que su carácter vinculante necesita una modulación que pasa:

1.º Por reconocer que tales principios no son normas jurídicas sin contenido y que enuncian auténticas proposiciones vinculantes que, en cualquier caso, deben de informar la legislación positiva y la práctica judicial, de manera que obligan a los poderes públicos —legislativo, ejecutivo y, en particular, al judicial por la función de aplicación del Derecho que desarrolla— a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes.

2.º Por afirmar que estos principios, en los términos que están protegidos en el artículo 53.3 CE, tienen limitada su efectividad, siendo principios que deben de orientar la actuación de los poderes públicos pero que no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables, de suerte que habrá que esperar a que el legislador realice la regulación correspondiente, si bien eso no quita para que los mismos, como contenidos constitucionales mínimos que son, puedan invocarse directamente ante los tribunales sin que aquélla se haya producido.

Citemos, sólo a título de recordatorio, estos principios:

1.º *El principio de protección de la familia*. Establece el artículo 39.1 CE que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Al no precisarse en el texto constitucional la definición de familia, ha de estarse, como indica Espín Cánovas, al concepto social de la misma en cada tiempo y lugar. Ese mismo artículo particulariza respecto de la defensa integral de los hijos y de las madres, contemplando así una concreción de la cláusula de igualdad material establecida en el artículo 9.2 CE para los miembros del colectivo familiar históricamente discriminados en Derecho.

2.º *El principio de protección integral de los hijos*, iguales éstos ante la Ley con independencia de su filiación. Para hacer realidad esta protección, la Constitución impone a la ley que posibilite la investigación de la paternidad y a los padres el deber de prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda (art. 39.2 CE). En este sentido, España

tiene ratificado el Convenio sobre los Derechos del Niño adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989.

3.º *El principio de protección de los trabajadores.* Diversos artículos de esta parte de la Constitución contienen normas que tienden a la protección de los trabajadores, algunas de las cuales han de verse como determinaciones de fines de política económica, otras como reconocimiento de clásicos derechos sociales de los trabajadores y otras, finalmente, como mandatos al legislador.

Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa; y realizarán una política orientada al pleno empleo. Asimismo, fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados. En particular, el Estado velará por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero.

4.º *El derecho a la protección de la salud.* Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, y fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte.

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Ha sido la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la que ha desarrollado esta materia, regulando todas aquellas actividades que tienden a hacer realidad la efectiva protección de la salud.

5.º *El derecho de acceso a la cultura.* Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general. El concepto de cultura que se plasma en este precepto no se restringe al derecho a la educación —reconocido como fundamental en el artículo 27—, sirviéndole, eso sí, de complemento al mismo.

6.º *El derecho al medio ambiente.* El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es un precepto novedoso en el panorama del Derecho constitucional comparado y refleja la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales.

7.º *El principio de conservación y promoción del patrimonio.* Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

8.º *El derecho a una vivienda digna.* Con el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos quedan obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

Son innumerables las leyes atinentes a la materia que tratan de hacer realidad este mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos y que es uno de los problemas más acuciantes, en la actualidad, de la sociedad española. Esta materia se desarrollará, también, con posterioridad.

9.º *El principio de promoción de la participación de la juventud.* El artículo 48 de la Constitución dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Aparece aquí un nuevo mandato al legislador para hacer realidad la participación de un colectivo social como es el de la juventud en la vida del país, principio que guarda una íntima conexión con la cláusula promocional establecida por el artículo 9.2 de nuestro texto constitucional.

10.º *El principio de protección de los discapacitados.* Establece el artículo 49 de la Constitución que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Esta labor de efectiva protección integral de los discapacitados ha de desarrollarse por el Estado, las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, sindicatos, entidades y organismos públicos y asociaciones y personas privadas en el ámbito de sus respectivas competencias y según sus posibilidades.

11.º *El principio de protección de los ciudadanos de la tercera edad.* Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. La proyección de la protección de un colectivo cada vez más numeroso en las sociedades avanzadas ha de abarcar todas las facetas de la vida propiciando la vida digna de personas que han contribuido al bienestar social.

12.º *El principio de defensa de consumidores y usuarios.* Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos. Se consideran usuarios a las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada, individual o colectiva, de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden.

2.4. Estado social y economía de mercado en la Constitución Española

Tal como ha sintetizado ejemplarmente Font Galán (2014), la vigente Constitución económica española se alinea en el llamado constitucionalismo social tardío de los pasados años 70 junto a la Constitución portuguesa de 1976 y la griega de 1975, todas ellas promulgadas en esos años una vez sucumbidas las largas dictaduras que sufrieron durante decenios precedentes. Formalmente, como viene proclamado en su art.1.1, la española es una Constitución que consagra un Estado social y democrático de Derecho. Pero esta definición constitucional de España como Estado no aclara del todo lo que somos o, mucho mejor, lo que debemos llegar a ser en marcha histórica. Pues la misma noción de Estado social está lejos de tener un solo significado. Esa complejidad no es menor en cuanto a determinar cuál deba ser el sistema económico del Estado social y democrático de Derecho. Pero, al menos, cabe extraer algunas conclusiones generales al respecto:

a) La constitucionalización formal del principio del Estado social en el frontispicio de la Constitución (art. 1.1) expresa la voluntad de la nación española de construir y desarrollar un sistema económico de compromiso entre las fuerzas económicas enfrentadas, esto es, el capital y el trabajo; entre el mercado, la libre competencia y los derechos sociales; resultando el Estado obligado a intervenir para resolver ese conflicto. Nuestra Constitución tiene un doble compromiso inestable: el compromiso con el mantenimiento de la economía capitalista centrada en el mercado y la libre competencia (vínculo económico) y el compromiso de hacer valer el llamado vínculo social y público en la economía mediante la intervención proactiva del Estado (derechos sindicales y sociales, políticas sociales y mecanismos de defensa del interés general). La nuestra es una Constitución económica tensionada por esos dos vínculos aparentemente enfrentados, pero que, en cuanto constitucionalizados, tienen necesariamente que compatibilizarse.

b) La cuestión que más interesa es saber cómo se han conciliado en nuestra Constitución el Estado social y la economía de mercado; esto es, la racionalidad social y la racionalidad económica. La respuesta no puede ser unívoca, porque habría que distinguir entre lo que proclama la Constitución formal y lo que realmente desarrolla en cada momento la legislación ordinaria y la acción de Gobierno y de la Administración pública (Constitución material). Nuestra Constitución formal refleja claramente el espíritu del consenso socialdemócrata o keynesiano de posguerra: de un lado, el Estado social (razón social) (art. 1.1) y, de otro, la economía de mercado (razón económica) (art. 38). Pero es preciso indagar más de cerca los términos de esa conciliación de racionalidades y modelos socioeconómicos, tal como formula Font Galán, al que seguimos en estas líneas:

- La Constitución se abre con un Preámbulo prometedor: en él se habla de la justicia, la libertad, el bien común, el orden económico y social justo, la digna calidad de vida y de una sociedad democrática avanzada.
- Con este horizonte, el art.1.1 proclama el establecimiento formal del Estado social, pero con la particularidad de que, a continuación, el art. 9.2 vincula esta forma de Estado a la Constitución económica material para garantizar así, en contraste con lo sucedido en el Estado liberal, que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se insertan serán reales y efectivas, y no meramente formales, asegurando así su disfrute en plenitud.
- El arranque «socializante» de nuestra Constitución es espectacular: el art. 1.1 y el art. 9.2, constitucionalizan formalmente el núcleo del vínculo social de la Constitución económica; esto es, la racionalidad social del sistema económico constitucional.
- Aún más, el importante art. 9.2 obliga a los poderes públicos a materializar real y efectivamente ese «vínculo social» con las políticas económicas y sociales diseñadas en el Capítulo III del Título I («*De los principios rectores de la política social y económica*», arts. 39 a 52) y de conformidad con las atribuciones y pautas avanzadas establecidas en el Título VII («*Economía y Hacienda*», arts. 128 a 131): aquí están las bases y directrices de la llamada Constitución económica material que los poderes públicos está obligados a programar y ejecutar, si bien esta obligación y esta responsabilidad solo se impone como criterio político y, por tanto, sin garantizar su efectivo cumplimiento a los poderes públicos (Font Oporto, 2012).
- También se constitucionaliza el «vínculo económico» de la Constitución económica (su racionalidad económica); a saber: «*la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado*» (art. 38). Ahora sí se obliga

júricamente a todos los poderes públicos a su respeto y garantía, por cuanto el derecho-libertad de empresa goza de especial protección en la Constitución, por virtud del artículo 53.1. De este modo, la centralidad del mercado y la libre empresa en nuestra Constitución económica es inapelable y con ello la de la racionalidad económica, que ha de ser compatible con la realización del Estado social.

De esta manera, concluye Font Galán, la tensión entre el vínculo social y el económico —es decir, entre Estado social y Mercado— se resuelve en favor de este, porque la superior y más eficaz tutela jurídica de la libertad de empresa y la economía de mercado (racionalidad económica inherente al vínculo económico de nuestra Constitución) confiere al sistema económico constitucional una *elasticidad* tan acusada como para consentir, sin mayores reparos de nuestro Tribunal Constitucional y de nuestro Consejo de Estado, políticas económicas y sociales extrañas o adversas al Estado social. Por eso se ha procedido sin sobresalto institucional alguno a la reforma exprés del art. 135 para introducir la llamada «regla de oro» de la estabilidad financiera. Se ha dicho que este principio, tal como se ha establecido supone un claro bloqueo del «vínculo social» de la Constitución económica, facilita el despliegue unilateral de la racionalidad económica y maniatada la acción política, todo ello con desprecio de la democracia. Ya tempranamente nuestro Tribunal Constitucional avaló esta elasticidad de la Constitución económica (Sentencia 1/1982) al declarar que ésta no garantiza ni sanciona un solo sistema económico, sino que dentro de los límites constitucionales cabe el funcionamiento de todos los sistemas. La cuestión es que el único límite fijamente establecido y jurídicamente protegido es el de la economía de mercado, la libertad de empresa y la libre competencia. En estas condiciones el «vínculo social» de la Constitución se disuelve en su propia *elasticidad*, con el aval de nuestro Tribunal constitucional.

Y no deja de resultar paradójico que tras más de veinticinco años de la entrada de España en las Comunidades Europeas, la primera vez que se mencione a la Unión Europea en nuestra Constitución sea a través de una reforma constitucional exprés con un claro matiz defensivo, y no constructivo, cual es, tal como establece la Exposición de Motivos de la reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011, la salvaguarda de la estabilidad presupuestaria como instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal y la prevención de la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, para dar así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizar una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados miembros.

Indudablemente, tal como también se señala, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación

del Estado social. Un valor, pues, que podría entenderse que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos. No en vano, la sostenibilidad económica y social del Estado en el marco de la Unión Europea se muestra como una premisa ineludible para el mantenimiento del Estado social y, muy especialmente, de la cohesión social y territorial.

Por ello, se puede concluir que esta reforma constitucional ha sido una «oportunidad perdida» para haber incluido en el texto constitucional alguna referencia al objetivo de cohesión social y territorial que persigue la Unión Europea, y que también es propio del Estado social, y, de la mano de la inclusión de ese objetivo, haber incluido también las referencias «a la defensiva» que se señalan en el nuevo artículo 135 de la Constitución.

La Unión Europea ha supuesto para España la puerta que le ha conducido a parajes de modernización y prosperidad insólitos en nuestro país. Por ello, y por aproximar el texto de la Constitución a la realidad social, económica, política y cultural de la segunda década del siglo *XXI*, la reforma de la Constitución debería haber incluido referencias expresas al hecho europeo que fueran más allá de las que se deducen del artículo 135.

Así, algunos autores son muy críticos con esta reforma y valga por todos ellos, la radicalidad con la que se expresa Font Galán (2015):

«es por ahí por donde los representantes de los mercados y sus aliados políticos europeos nos han "colado" de forma tan fácil y antidemocrática la mencionada *regla de oro* del principio de estabilidad financiera que en buena parte enerva la racionalidad social que abanderan el art. 1.1 y 9.2 de la CE. Este es el *certificado de defunción* del constitucionalismo social español».

Conviene, pues, realizar un gran esfuerzo para aportar ideas que ayuden a hacer evolucionar y blindar, en la medida de lo posible, el modelo de Estado social. Y, sin duda, la reforma constitucional se presenta como una oportunidad idónea para blindar el Estado social, a través de un nuevo paradigma, que consolide y extienda su ámbito prestacional a través de una mayor garantía de los derechos sociales.

3. Hacia un nuevo paradigma del Estado social (1): internacionalización y políticas públicas

3.1. Un nuevo paradigma

Kuhn define al paradigma como «una completa constelación de creencias, valores y técnicas, compartidas por los miembros de una determinada comunidad». Bajo esta definición de Kuhn subyace otro sentido en el uso del término:

«un paradigma también denota una suerte de elemento en esa constelación, la solución concreta del rompecabezas que, empleado como ejemplo o modelo, puede remplazar a las reglas explícitas como base para la solución de los rompecabezas remanentes de la ciencia normal» (Kuhn, 2005).

Para Kuhn, los que trabajan dentro de un paradigma, refiriéndose al campo científico, practican lo que este autor denomina «ciencia normal». La «ciencia normal» articula y desarrolla el paradigma en su intento por explicar y acomodar el comportamiento de algunos aspectos importantes del mundo real, tal y como se revelan a través de los resultados de la experimentación. Al hacerlo se encontrarán inevitablemente con dificultades y tropezarán con falsaciones aparentes. Si las dificultades de este tipo se escapan de las manos, se desarrolla un estado de crisis.

La crisis se resuelve cuando surge un paradigma completamente nuevo que se gana la adhesión de un número de científicos cada vez mayor, hasta que finalmente se abandona el paradigma original, acosado por los problemas. El cambio discontinuo constituye una «revolución científica». El paradigma nuevo, lleno de promesas y no abrumado por dificultades en apariencia insuperables, guía entonces la actividad científica normal hasta que choca con problemas serios y aparece una nueva crisis seguida de una nueva revolución.

Siguiendo el modelo de Kuhn, el paradigma del Estado social que nace en el siglo xx conoce su máximo esplendor en los años cincuenta y sesenta en las sociedades occidentales desarrolladas, ya que el crecimiento económico que se produjo permitió ampliar las prestaciones estatales hasta alcanzar a la mayoría de la población, cubriendo las principales necesidades de los

ciudadanos. Ahí se alcanzó la «completa constelación de creencias, valores y técnicas, compartidas por los miembros de una Comunidad», que no es otra que los Estados occidentales europeos.

Sin embargo, a partir de la crisis económica de los años setenta, comenzó a hablarse de la crisis del Estado social. Porque cuando el crecimiento económico disminuye, el Estado no puede hacer frente a las demandas sociales en imparable crecimiento. Esta crisis provoca un aluvión de críticas desde distintas perspectivas ideológicas al modelo de Estado social, tal y como se venía entendiendo hasta ese momento.

Por ello, y debido a una serie de razones, desde hace varias décadas se habla continuamente de la *crisis del Estado del bienestar*.

Las críticas fundamentales radican en el hecho de que los servicios sociales son prestados mal y lentamente, por lo que se considera que siguen existiendo sectores desatendidos. Se ha señalado también que como administrador industrial, el Estado social está condicionado por las grandes industrias, tiende a asfixiar a la mediana y pequeña empresa y a sacrificar al sector primario. En su faceta de controlador económico, el Estado ha oscilado entre políticas contradictorias y ha sido incapaz de resolver problemas como el paro obrero. De la misma manera, gobiernos de ideologías diversas han seguido políticas económicas similares. Y finalmente, en relación a su papel de árbitro, tanto en el campo jurídico como socio-económico, estos autores consideran que se ha actuado insatisfactoriamente (Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva, 1994: 113 y ss).

En mi opinión, la doctrina ha sido excesivamente crítica con la efectividad del alcance real del Estado social. Y aunque no es menos cierto que a los argumentos ya señalados se podrían añadir otros tales como ciertas transformaciones en la organización del trabajo, cambios demográficos, nuevos modelos de familia e incorporación de la mujer al trabajo o la crisis de legitimación del Estado, incapaz de terminar con situaciones estructurales de pobreza o exclusión, la realidad es que el Estado social ha demostrado, por el bien de todos, ser capaz de regenerarse a través de determinados *mecanismos de salvación*.

En todo caso, y como señala Porras (1988), más que de crisis del Estado social habría que hablar de crisis de su estructura básica de legitimación vía bienestar. Para este autor, el Estado de bienestar, fundamentado en la asistencia social y en la compensación de las desventajas, no puede prorrogarse si no se adopta una dinámica transformadora de las estructuras y si no se superan muchos de los esquemas del Estado liberal que aún siguen estando presentes en las modernas democracias. Por eso, concluye, es imposible pues de mantener un Estado que incrementa continuamente sus funciones y que no resuelve los problemas que engendró.

En definitiva, se señala que la crisis responde a la incapacidad del Estado para responder satisfactoriamente a los requerimientos de la sociedad. Una sociedad cada vez más compleja y que plantea nuevas y más exigentes demandas en el marco de un dinamismo que sobrepasa la capacidad de respuesta del Estado.

Y por eso se hace preciso, siguiendo a Kuhn, alcanzar un «paradigma nuevo, lleno de promesas y no abrumado por dificultades en apariencia insuperables», que sea capaz de guiar no tanto la actividad científica normal como la propia vida en sociedad y, sobre todo, la evolución del modelo de Estado hacia la consecución del Estado social «blindado».

Y ese nuevo paradigma del Estado social ha de pasar, pues, por el «blindaje».

En primer lugar, tal como señalamos en la Introducción, debemos profundizar en la idea de integración. La integración supone el reconocimiento de las mínimas condiciones de dignidad para todas las personas y en todos los ámbitos. Por ello, igual que resulta consustancial a la idea de Estado de derecho el reconocimiento y protección de los derechos, el paso de futuro del Estado social implica el reconocimiento y protección de determinados derechos sociales y su inclusión textual al máximo nivel posible de protección en los textos constitucionales e internacionales, incluyendo en los mismos las fuentes de financiación de estos derechos de prestación.

Junto a este reconocimiento normativo se ha de institucionalizar también el impulso y financiación de políticas públicas que los hagan efectivos, tal como señalaremos posteriormente.

Igualmente, se han de adoptar estas otras medidas: el reconocimiento y prestación de servicios y protecciones universales e incondicionales, financiados con impuestos progresivos; para hacer frente a la desregulación y desprotección en el mercado de trabajo se ha de promover

A partir de la crisis de los setenta, comenzó a hablarse de la crisis del Estado social, porque cuando el crecimiento económico disminuye, el Estado no puede hacer frente a las demandas sociales en imparable crecimiento

la reducción progresiva de la jornada laboral y las políticas activas de empleo y de igualdad de género; la desburocratización y descentralización de los servicios públicos universales, incluyendo la participación y el control por parte de la ciudadanía; y, también, el reconocimiento de una renta básica garantizada, gracias a la cual el individuo podría vivir en condiciones suficientes de dignidad sin depender de las coyunturas propias del mercado de trabajo.

Por lo tanto, debemos recordar que la evolución social, cultural y económica de los Estados democráticos en los últimos cincuenta años ha ido acompañada de cambios legislativos y de acciones políticas que han tenido como horizonte hacer realidad el contenido axiológico propio del Estado social que puede definirse como el resultado más avanzado de las ideas constitucionalistas nacidas de la Ilustración, y que la llamada *crisis del Estado del bienestar* ha evidenciado la necesidad de sustraer determinadas cuestiones del contingente juego político y de las inevitables coyunturas económicas e integrarlas y garantizarlas en las normas estructuradoras de los sistemas constitucionales.

El reconocimiento, protección y garantía de un mayor número de derechos sociales, la inclusión de un catálogo de políticas públicas en los textos constitucionales y estatutarios que comprometan la acción política, tanto legislativa como gubernamental, de los poderes públicos y la apuesta decidida de medidas que hagan realidad la igualdad material suponen las garantías precisas que se necesitan para conseguir la *salvación del Estado del bienestar* a través de una evolución (llámese cambio si se considera más preciso) del paradigma del Estado social.

Pues con estas garantías se debe asegurar el compromiso de los poderes en el mantenimiento y mejora de estas conquistas sociales y el sostenimiento de servicios sociales suficientes para la atención de personas y grupos, dirigidas al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación.

Y volviendo a lo señalado en los primeros epígrafes, se hace preciso que los fines y objetivos, la razón de ser del Estado social se «internacionalicen», que se superen ámbitos de actuación marcados por fronteras que no sólo dificultan sino que la mayoría de las veces impiden la efectividad de las medidas regulatorias e intervencionistas propias del Estado social.

Para ello, la Unión Europea ha de servir como necesario campo de pruebas, inmejorable laboratorio de ensayo, con su correspondiente financiación, para la evolución del paradigma del Estado social hacia un nuevo paradigma: el del Estado social internacional.

3.2. Internacionalización: el contenido social de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

3.2.1. La Carta de los Derechos Fundamentales

Una de las grandes novedades del Tratado de Lisboa radica en que, por primera vez, la Unión se dota de una declaración de derechos, comunes a todos los ciudadanos europeos. La integración en el Tratado de la Carta de los Derechos Fundamentales ha supuesto, pues, un paso importantísimo en la consecución por la Unión Europea de los valores propios del constitucionalismo. Esta era, en nuestra opinión, la mayor carencia que se le podía achacar a la Unión Europea. Y ello es así porque los derechos fundamentales, tal como explícitamente menciona nuestra Constitución, constituyen el fundamento del orden político y de la paz social en los Estados de Derecho.

Por ello, ya fue importante la proclamación en Niza de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque fuera un documento de naturaleza básicamente política.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, o Carta Europea de Derechos Fundamentales (CEDF), fue aprobada en 2000 por el Consejo Europeo celebrado en Niza, aunque sin valor vinculante. Ha sido incorporada al Tratado de Lisboa, adquiriendo una eficacia jurídica de la que no había disfrutado hasta la fecha. Para un estudio profundo de esta Carta se recomienda Mangas Martín (2008).

Por ello, es razonable pensar que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales de los Estados utilicen la disposiciones de la Carta en su labor interpretativa de los preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los derechos reconocidos en la Carta se agrupan en seis títulos desarrollados bajo otras tantas denominaciones: *Dignidad*, *Libertades*, *Igualdad*, *Solidaridad*, *Ciudadanía y Justicia*, más un título séptimo relativo al ámbito de aplicación de la Carta y al alcance e interpretación de los derechos en ella contenidos.

Su estructura es original, como nos recuerda Carmona Cuenca (2009), en comparación con las estructuras tradicionales en las Constituciones nacio-

nales y en los Tratados que contienen declaraciones de derechos, pues no se hacen distinciones expresas entre derechos civiles y políticos y derechos sociales.

De esta forma, los derechos sociales aparecen reconocidos, al menos en apariencia, al mismo nivel que los derechos civiles y políticos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, reiteradamente, ha venido declarando que los derechos fundamentales son indivisibles y que los mismos comprenden tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales, económicos y culturales.

Esta agrupación de derechos de naturaleza distinta ha sido objeto de algunas críticas, por la confusión que pueda generar sobre el contenido y exigibilidad de los derechos, pero también ha sido alabada por algunos autores porque puede constituir un impulso en el incremento de la vinculación jurídica de los derechos sociales.

Entre los derechos sociales reconocidos se encuentran los clásicos derechos de libertad (libertad sindical y huelga y negociación colectiva). Pero también se contiene un amplio reconocimiento de los derechos sociales de prestación, fundamentalmente, en el apartado *Solidaridad*: derecho de acceso a los servicios de colocación, derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas, derecho a la Seguridad Social y a la ayuda social, derecho a la protección de la salud, derecho de acceso a los servicios de interés económico general, etc.

El derecho a la educación se encuentra reconocido en el capítulo dedicado a las *Libertades*, igual que el derecho al trabajo.

La protección de los grupos, que tradicionalmente se viene encuadrando entre los derechos sociales y que tiene un importante contenido prestacional, se contiene en diversos artículos incluidos en el capítulo que trata sobre la *Igualdad*: derechos de los menores, de las personas mayores, de los discapacitados e igualdad entre el hombre y la mujer.

Carmona nos recuerda que la cuestión más importante que suscitan estos derechos se refiere a su eficacia jurídica, precisando si se diferencian del resto de los derechos reconocidos en la Carta en cuanto a su exigibilidad directa e inmediata ante los órganos judiciales. Pues bien, cabe concluir que la mayoría de estos derechos sociales no generan una vinculación para los poderes públicos mayor a la que han venido generando en las Constituciones estatales o en las declaraciones internacionales. El hecho de que los derechos sociales se hayan incluido en la Carta junto con los derechos civiles y políticos, sin aparentes distinciones jurídicas entre ellos, no implica que unos

y otros posean la misma vinculación jurídica. Mientras que los derechos civiles y políticos poseen eficacia directa, sin necesidad de leyes de desarrollo, los derechos sociales de prestación sólo serían justiciables en el marco de un desarrollo legal.

En este sentido, el artículo 52.5 CEDF, señala que «las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos».

3.2.2. Los derechos sociales recogidos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales

En primer lugar, debemos señalar que para un estudio profundo sobre este tema es referente el Tratado sobre protección de derechos sociales, dirigido por Terol Becerra y Jimena Quesada (2014).

3.2.2.1. Derechos sociales derivados del valor Libertad

En el capítulo II se regula el derecho a la educación, la libertad profesional y el derecho a trabajar

a) Derecho a la educación

En el artículo 14 se reconoce el derecho que toda persona tiene a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

Dentro del contenido de este derecho se incluye la libertad de creación de centros docentes, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, y dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

Este artículo se inspira tanto en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como en el artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH, que señala que «a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la edu-

cación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas».

La ampliación de este derecho a la formación profesional y continua tiene como base el punto 15 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y el artículo 10 de la Carta Social.

En relación al principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria cabe matizar que tal como está formulado, este último principio únicamente implica que, para la enseñanza obligatoria, todos los niños tengan la posibilidad de acceder a un centro que practique la gratuidad. No impone, pues, que todos los centros, y en particular los privados, que dispensen dicha enseñanza sean gratuitos. Tampoco prohíbe que determinadas formas específicas de enseñanza puedan ser de pago, si el Estado adopta las medidas necesarias destinadas a conceder una compensación financiera. En la medida en que la Carta se aplica a la Unión, esto significa que, en el marco de sus políticas de formación, la Unión debe respetar la gratuidad de la enseñanza obligatoria, pero sin que, naturalmente, ello cree nuevas competencias.

Por otra parte, la libertad de creación de centros docentes públicos o privados se garantiza como uno de los aspectos de la libertad de empresa, pero se halla limitada por el respeto de los principios democráticos y se ejerce con arreglo a las modalidades definidas por las legislaciones nacionales.

b) Libertad profesional y derecho a trabajar

El artículo 15 CEDF señala que toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada. Igualmente, todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro. Igualmente, los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

La libertad profesional, consagrada en el primer apartado del artículo 15, se halla reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. También se inspira en el apartado 2 del artículo 1 de la Carta Social Europea, así como en el apartado 4 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Se incorporan también las tres libertades garantizadas por los artículos 39, 43 y 49 y ss. del Tratado CE, es decir: la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

3.2.2.2. Derechos sociales derivados del valor Igualdad

En el Capítulo III CEDF se incluyen los siguientes derechos: igualdad ante la ley, no discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores e integración de las personas discapacitadas.

a) Igualdad ante la ley

Este artículo 20 CEDF, por el que se reconoce que todas las personas son iguales ante la ley, corresponde al principio que figura inscrito en todas las Constituciones europeas y que el Tribunal de Justicia considera un principio fundamental del Derecho comunitario.

b) No discriminación

El artículo 21 CEDF prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

Se prohíbe, igualmente, toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.

El primer apartado se inspira en el artículo 13 del Tratado CE, en el artículo 14 del CEDH y en el artículo 11 del Convenio relativo a los derechos humanos y la biomedicina, referente al patrimonio genético. En la medida en que coincide con el artículo 14 del CEDH, se aplica de acuerdo con éste.

c) Diversidad cultural, religiosa y lingüística

El respeto de la Unión por la diversidad cultural, religiosa y lingüística se reconoce en el artículo 22, que tiene como base el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y los apartados 1 y 4 del artículo 151 del Tratado CE relativos a la cultura. Se inspira asimismo en la declaración n.º 11 del *Acta final del Tratado de Ámsterdam* sobre el estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales.

d) Igualdad entre hombres y mujeres

La igualdad entre hombres y mujeres, mediante el artículo 23, se garantiza en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. En el segundo párrafo se reconoce la posibilidad de instaurar medidas de discriminación positiva al señalarse que «el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado».

El párrafo primero de este artículo se basa en el artículo 2 y en el apartado 2 del artículo 3 del Tratado CE que imponen como objetivo a la Comunidad promover la igualdad entre el hombre y la mujer y en el apartado 3 del artículo 141 del Tratado CE, y se inspira en el artículo 20 de la Carta Social Europea revisada, de 3 de mayo de 1996, y en el punto 16 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Se basa asimismo en el apartado 3 del artículo 141 del Tratado CE y en el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

El segundo párrafo recoge en una fórmula más breve el apartado 4 del artículo 141 del Tratado CE conforme al cual el principio de igualdad de trato no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de una actividad profesional o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.

e) Derechos del menor

El artículo 24 CEDF, basado en la Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1989, y, en particular, en sus artículos 3, 9, 12 y 13, señala que:

«1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar.

Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.

2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses».

f) Derechos de las personas mayores

El artículo 25 CEDF señala que «La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural».

Este artículo se inspira en el artículo 23 de la Carta Social Europea revisada y en los artículos 24 y 25 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

g) Integración de las personas discapacitadas

Se reconoce y respeta, en el artículo 26, el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

Este principio se basa en el artículo 15 de la Carta Social Europea y se inspira igualmente en el artículo 23 de la Carta Social revisada y en el punto 26 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

3.2.2.3. Derechos sociales derivados del valor Solidaridad

El capítulo IV, denominado *SOLIDARIDAD*, recoge un elenco de derechos, muchos de ellos vinculados al ámbito laboral, así como otros relativos a la protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico y general, protección del medio ambiente y de los consumidores.

a) Derechos vinculados al ámbito laboral

Recogidos desde el artículo 27 al 34 CEDF, podemos encontrar los siguientes derechos:

1. Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa (art. 27), garantizándose a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación en los casos y condiciones previstos en el Derecho comunitario y en las legislaciones y prácticas nacionales.
2. Derecho de negociación y de acción colectiva (art. 28). Así, los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.

3. Derecho de acceso a los servicios de colocación (art. 29). Por tanto, toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.
4. Protección en caso de despido injustificado (art. 30). De este modo, todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales.
5. Condiciones de trabajo justas y equitativas para todos los trabajadores (art. 31). Se reconoce el derecho de trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad.

Igualmente, todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas.

6. Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo (art. 32). Junto a la prohibición del trabajo infantil, este artículo establece que la edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye la escolaridad obligatoria, sin perjuicio de la posibilidad de establecer disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

Los jóvenes admitidos a trabajar deben disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.

7. Vida familiar y vida profesional (art. 33). En el primer apartado de este artículo se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.

En el segundo párrafo se señala que

«con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño».

8. Seguridad social y ayuda social (art. 34).

El artículo 34 establece que:

«1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las

modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

b) Otros derechos vinculados al valor Solidaridad

1. Protección de la salud (art. 35).

Se reconoce el derecho que toda persona tiene a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Se establece el mandato de que al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.

2. Acceso a los servicios de interés económico general (art. 36).

Mediante este precepto, la Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

3. Protección del medio ambiente (art. 37).

Las políticas de la Unión han de integrar, pues, y garantizar con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

4. Protección de los consumidores (art. 38).

Las políticas de la Unión han de garantizar un alto nivel de protección de los consumidores.

3.2.2.4. Derechos sociales derivados del valor Justicia

En este apartado incluimos solamente el derecho a la asistencia jurídica gratuita, contemplado en el tercer párrafo del artículo 47 CEDF, por el cual se establece que se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debe concederse asistencia jurídica cuando su ausencia pudiera hacer ineficaz la garantía de un recurso efectivo.

Un sistema de asistencia jurídica también existe ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

3.2.3. Eficacia de estos derechos

En conclusión, como hemos señalado, con la firma del Tratado de Lisboa, la Unión se ha dotado de una declaración de derechos, comunes a todos los ciudadanos europeos. La integración en el Tratado de la Carta de los Derechos Fundamentales ha supuesto, pues, un paso importantísimo en la consecución por la Unión Europea de los valores propios del constitucionalismo. Esta era, en nuestra opinión, la mayor carencia que se le podía achacar a la Unión Europea.

Los derechos sociales aparecen reconocidos, en la Carta, al menos en apariencia, al mismo nivel que los derechos civiles y políticos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, reiteradamente, ha venido declarando que los derechos fundamentales son indivisibles y que los mismos comprenden tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales, económicos y culturales.

Sin embargo, cabe concluir que la mayoría de estos derechos sociales no generan una vinculación para los poderes públicos mayor a la que han venido generando en las Constituciones estatales o en las declaraciones internacionales. El hecho de que los derechos sociales se hayan incluido en la Carta junto con los derechos civiles y políticos, sin aparentes distinciones jurídicas entre ellos, no implica que unos y otros posean la misma vinculación jurídica. Mientras que los derechos civiles y políticos poseen eficacia directa, sin necesidad de leyes de desarrollo, los derechos sociales de prestación sólo serían justiciables en el marco de un desarrollo legal.

3.3. Evolución, calidad y evaluación de las políticas sociales

Antes de proseguir con el estudio de una reforma constitucional que camine hacia el blindaje del nuevo paradigma del Estado social, conviene dejar citadas sin ánimo de profundización, algunas otras líneas de evolución y medidas de actuación, que puedan coadyuvar a la garantía de este modelo de Estado:

1. Mantener el protagonismo que en España han tenido las esferas más periféricas del Estado (las regiones, los municipios, etc.) en el diseño y consecución del Estado social. Esto ha de suponer una mayor aproximación de la ciudadanía a la esfera pública, lo que debe permitir en teoría unos servicios públicos más eficientes dotados de una mejor capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas.
2. Permitir un mayor grado de participación y de compromiso activo de los propios ciudadanos en el diseño e implementación de los programas intervencionistas. La dinámica de la participación se configuraría así como un elemento esencial del Estado social en su fase avanzada, implicando una apertura de los organismos públicos a los sectores o redes sociales afectados por su actuación.
3. Mejorar la capacitación técnica de la burocracia y de sus directivos introduciendo nuevas fórmulas de gestión pública estratégica, contando en su caso con la aplicación de técnicas «manageriales» tomadas de la empresa privada (Porrás Nadales, 2015), caracterizadas por técnicas intervencionistas más eficientes, con mejor uso de los nuevos recursos tecnológicos, y que sean capaces al mismo tiempo de operar sobre la base de consensos sociales con los sectores sociales afectados. Por supuesto, sin perder nunca el horizonte de la cohesión social como elemento teleológico consustancial a las políticas públicas sociales.
4. Mejorar los sistemas de regulación y de control de la actuación intervencionista, incrementando tanto la calidad normativa como los mecanismos generales de control, introduciendo asimismo instrumentos de evaluación que permitan controlar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados a las esferas públicas.
5. Estimular mecanismos de cooperación institucional o de «gobernanza multinivel» con capacidad de proyectarse incluso en la arena supraestatal, como singularmente sucede en la Unión Europea. Se trata de un modo de adaptar el Estado social a la complejidad de un sistema donde se superponen esferas de acción local, regional, estatal, europea e internacional (Agudo, 2013: 140).

4. Hacia un nuevo paradigma del Estado social (2): el blindaje constitucional a través de la reforma

4.1. Concepto e importancia de la reforma constitucional

Con carácter previo al estudio de aquellos elementos de la Constitución social susceptibles de ser reformados debemos hacer algunas reflexiones sobre el concepto e importancia de la reforma constitucional.

En principio, en el mundo del Derecho, tal como lo conocemos tras la consecución del Estado Constitucional a partir de las Revoluciones burguesas del siglo XVIII, el establecimiento de procedimientos de reforma para introducir cambios en las normas resulta algo insólito.

El Derecho, como el Estado, es, utilizando la expresión clásica de Hobbes, resultado de la «técnica del hombre», es puro artificio, es un instrumento que está permanentemente a disposición de los titulares del poder para incidir en la realidad, para modificarla, para transformarla.

De ahí que en las diferentes ramas del ordenamiento jurídico no existan cláusulas de reforma.

El ordenamiento jurídico del Estado se va integrando por el conjunto de normas que los poderes públicos, elegidos democráticamente por la sociedad, estiman que son necesarias para hacer frente a los problemas que se plantean en cada momento.

Por esa razón las normas se crean, entran en vigor, se aplican y cuando los problemas cambian o las soluciones dadas en las mismas se muestran insuficientes ante la demanda social, las normas se modifican o derogan. Ese es el juego del Derecho. Y por eso las normas no incluyen dentro de su contenido ninguna cláusula específica de reforma.

En el ámbito del Derecho Constitucional, por el contrario, la cuestión es bien distinta. La cláusula de reforma constitucional, o sea las previsiones contenidas en el propio texto constitucional acerca de los mecanismos a través de los cuales han de introducirse cambios, modificaciones o adiciones en su texto, es decir, el procedimiento a través del cual la Constitución prevé su propia reforma, es un componente necesario, absolutamente imprescindible de la Constitución.

El politólogo norteamericano John Burgess, a finales del siglo xix, lo expresaba contundentemente: «Una Constitución completa se puede decir que se compone de tres partes fundamentales. La primera es la organización del Estado para efectuar los cambios futuros en la Constitución. Se le llama por lo general cláusula de reforma y el poder que describe y regula es denominado poder de reforma. Es la parte más importante de una Constitución».

Evidentemente esta singularidad no es casual sino expresión e inevitable corolario de las tres características básicas e intrínsecas de la Constitución:

1. El carácter único de la Constitución como norma jurídica. La Constitución es, por definición, una norma que se diferencia de todas las demás existentes en el ordenamiento jurídico precisamente porque como ella no hay ninguna otra. La Constitución, tanto por su origen como por su contenido, es el presupuesto lógico para la existencia de las demás normas. Por eso, su especificidad debe quedar marcada por la existencia de un procedimiento de reforma propio.
2. La superioridad de la Constitución sobre todas las demás normas del ordenamiento. Por ello no podrá modificarse por otra norma cualquiera sino que sólo podrá hacerse a través de la forma que ella misma prevea en su articulado.
3. La naturaleza básicamente política de la norma constitucional. La Constitución es la única norma en el mundo del Derecho a la que se le plantea como tarea la realización de un objetivo titánico: armonizar la existencia de un Estado que ostenta, siguiendo la clásica formulación de Max Weber, «el monopolio del ejercicio de la fuerza» y que es el creador de todo el Derecho con la tendencia de la sociedad civil a juridificar todas las relaciones sociales, y a someter, en consecuencia, el poder del Estado al control de formas jurídicas.

La Constitución es la síntesis de las relaciones entre Estado y Derecho; es, como recuerda Burdeau «el punto de intersección entre la política y el derecho».

La Constitución es el resultado de un compromiso, de un pacto entre las distintas fuerzas sociales políticamente operativas. Una vez alcanzado ese consenso no se puede dejar a merced de cualquier mayoría parlamentaria que pueda producirse en el futuro, sino que han de establecerse las condiciones necesarias para introducir cambios, que necesariamente han de reproducir el grado de acuerdo existente en el momento de la firma del pacto constituyente.

Por eso, en la propia idea del poder constituyente está ya implícita la idea de la reforma. Poder constituyente y poder de reforma van necesariamente juntos.

Podemos decir, pues, que la reforma constitucional no es la respuesta a una situación patológica, sino un hecho fisiológico.

La Constitución se reforma porque la reformabilidad es un componente necesario de las Constituciones. La vieja discusión sobre la imposibilidad ética de que una generación sometiese a su voluntad a las futuras generaciones, que llevó a Jefferson a exigir que la Constitución fuese sometida a plebiscito cada veinticinco años, quedó ya muy atrás.

La licitud ética y la conveniencia política de las Constituciones rígidas, están fuera de cuestión desde hace doscientos años. En parte por las razones ya señaladas; en parte por la evidencia de que la rigidez constitucional, por grande que sea, no impide que las generaciones futuras cambien la Constitución, sin reformar su texto, limitándose a leerlo de otra forma, o incluso dejando caer en el olvido algunos de sus preceptos.

La historia constitucional de los Estados Unidos de América, la más larga del planeta, ofrece abundantes ejemplos de ello.

Pero el triunfo del paradigma de la rigidez constitucional no ha llegado hasta el punto de considerar admisible la existencia de Constituciones inmodificables.

Hay algunas Constituciones que incluyen cláusulas concretas de inmodificabilidad, pero si se acepta, como parece razonable, que la idea misma de Constitución entraña la existencia de límites implícitos, que ni siquiera el poder constituyente puede ignorar, la práctica universal induce a pensar que uno de estos límites es precisamente el de la rigidez absoluta.

Todas las Constituciones prevén un procedimiento de reforma, aunque difieran en su regulación, siendo por lo general las Constituciones europeas más flexibles que la norteamericana.

Entre los países de la Unión Europea, las Constituciones más flexibles se limitan a exigir para la reforma una mayoría cualificada, una exigencia a la que, en Constituciones menos flexibles, se suma la del referéndum, facultativo u obligatorio.

Las Constituciones más rígidas de Europa requieren para su reforma la aprobación, siempre mediante mayorías cualificadas de dos tercios o tres quintos, por dos legislaturas sucesivas, una aprobación que, en el caso danés, como en el procedimiento previsto en el artículo 168 de nuestra propia Constitución, ha de ir seguida de un referéndum.

En todo caso, y sea cual sea la dificultad del procedimiento de reforma, ésta es un hecho frecuente en los países europeos. En Alemania y Austria, las reformas se producen con una cadencia casi anual. Pero sin llegar a estos casos extremos, tampoco en los demás es la reforma constitucional un hecho infrecuente.

No cabe atribuir por tanto a la dificultad del procedimiento de reforma, la extremada rigidez práctica de la nuestra, modificada dos veces y por el procedimiento más simple. Tampoco puede imputarse la rigidez al hecho de que dominen entre nosotros teorías constitucionales para las que la reforma constitucional sea en sí misma, como categoría, una institución ética o políticamente cuestionable.

4.2. La reforma como consecuencia de la dimensión histórica del Derecho Constitucional

El Derecho tiene una realidad histórica, pues toda organización, sea o no normativa, responde a unos intereses sociales desde los que recibe su explicación. Este hecho, comprendido perfectamente por la jurisprudencia de intereses como correctivo al conceptualismo aséptico del positivismo clásico, ha recorrido toda la historia del pensamiento jurídico occidental. Desde Roma, escribe Savigny (1879), «las ideas y teoremas del Derecho no aparecen como creación arbitraria, sino sobre nociones cuya existencia y genealogía se da por presupuesta». Así pues, las disposiciones constitucionales son siempre expresión de valores políticos que influirán inexorablemente en la interpretación de las mismas. Y desde la obra de Mannheim (1993) y Marx (1973) parece haberse generalizado, en la historia del pensamiento social, una perspectiva de estudio que se caracteriza por el entendimiento de que los sistemas ideológicos son, siempre y por definición, sistemas de respuesta

a problemas históricos muy concretos, que en consecuencia no pueden ser estudiados al margen de las realidades sociales de las que surgen.

Por ello, la ideología del Derecho Constitucional, desde sus primeras manifestaciones, ha estado íntimamente relacionado con la garantía de los valores contenidos en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que se corresponden con los intereses de una clase social (la burguesía), que en calidad de tal protagonizó los procesos revolucionarios que culminaron con la implantación a finales del siglo XVIII en Francia y en América, del Estado Constitucional. Indudablemente, los supuestos ideológicos que condicionaron en su día el primitivo constitucionalismo burgués no son, exactamente, los mismos que lo condicionan actualmente, porque han evolucionado de la misma forma que ha evolucionado la realidad social de la que surgen.

Estas formulaciones llevaron a Jellinek a preconizar junto a una Teoría jurídica del Estado, una Teoría social del Estado. Por lo tanto, conviene subrayar que la explicación formal de la Constitución sólo podrá realizarse desde la explicación previa de los presupuestos que configuran y definen lo que, en términos generales, se ha llamado, Constitución material.

La constatación de este hecho llevaría a autores como Heller a afirmar que la «Constitución normada jurídicamente no consiste nunca de modo exclusivo en preceptos jurídicos autorizados por el Estado sino que, para su validez, precisa siempre ser completada por los elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos». Lo que Heller, junto con otros autores, pretende es que la confrontación entre realidad jurídica y realidad política, entre supuestos normativos y supuestos sociológico-políticos, quede disuelta en una realidad constitucional, y en la que entrarían por igual los elementos fácticos (la normalidad) y los normativos (la normatividad). Evidentemente, lo que quiere decirse es que existe una realidad que es la realidad constitucional, simbolizada básicamente en las leyes políticas, y, más concretamente, en la Ley Constitucional, que debe ser objeto de estudio desde el punto de vista de la dogmática jurídica y, en su caso, complementada por el correspondiente examen del Derecho Constitucional no escrito, en particular las convenciones constitucionales, sin prescindir de una segunda proyección de esa misma realidad, constitucional, coexistente con la anterior, que no es susceptible de análisis con los instrumentos propios de la Ciencia Jurídica, sino que requiere de su propio y peculiar sistema de conocimiento desde los presupuestos metodológicos de otras Ciencias, y de manera muy significativa los de la Ciencia Política. Esta visión se completa por la obra de autores como Hermens, Kruger, Duverger, Prélot o Burdeau y por corrientes como la «jurisprudencia de intereses», la «jurisprudencia sociológica» o el «realismo americano».

En fin, fruto de toda esta evolución se entiende como una premisa ineludible que, allí donde el Estado liberal asuma como propios los valores esenciales y criterios ideológicos que informan el principio democrático, la Constitución dejará de ser un mero *prius* de la juridicidad del ser y del Estado, para pasar a ser considerada como instrumento jurídico que regula la vida política de una particular forma de Estado, el Estado Social y Democrático de Derecho desde una serie de postulados y supuestos de un claro contenido ideológico y político, que se convierten, de esta forma, en valores que condicionan tanto la existencia misma como la interpretación que del Derecho Constitucional deba hacerse. Lo que, dicho en otros términos, supone volver a retomar como punto de partida de toda la Teoría de la Constitución el concepto relativo o histórico concreto de la misma. De acuerdo con esta consideración de la Constitución es posible construir una dogmática constitucional que tenga en cuenta una serie de factores de naturaleza no jurídica: Teoría del Estado, Historia del Pensamiento y de sus condicionamientos sociológicos y políticos, para así, con estos elementos, construir un Derecho Constitucional que, sin renunciar en momento alguno a su contenido jurídico, se caracterice por tener una consideración especial y diferente en relación con la que sería propia del Derecho Privado. Además, el Derecho Constitucional como categoría científica imbuida de racionalización jurídica no puede prescindir, en cuanto construcción sistemática, de los elementos objetivos que le sirven de fundamento. Por lo tanto, pretender una Ciencia jurídico-constitucional cuyo único punto de referencia objetivo para la lógica interna del esquematismo mental fueran las premisas legales supondría, obviamente, renunciar a dar cualquier tipo de proyección histórica, social y política a la legalidad. Lo que, en definitiva, se traduciría en la negación de la misma realidad histórica y objetiva del Derecho Constitucional.

En ese mismo sentido de punto de intersección entre la Política y el Derecho señala Pérez Royo (2014) que se encuentra el Derecho Constitucional dado que éste «arranca de la Política y acaba en la Política. Parte de la Política porque el proceso constituyente es un proceso político. Y aunque dicho proceso político acaba en una norma jurídica, en la Constitución con sus artículos agrupados en Títulos, capítulos y secciones, acaba en ella para volver a la Política, para ordenar un proceso de creación del Derecho, que es un proceso político protagonizado por entes sociales de naturaleza política o por órganos del Estado de naturaleza asimismo política».

Igualmente, Lucas Verdú (1987) incluye en el contenido del *Derecho Político* tanto a la Ciencia Política, entendida como el estudio de los fenómenos que se refieren al fundamento, objetivos, organización y ejercicio del poder político, como al Derecho Constitucional, conceptualizado como el estudio de las reglas e instituciones jurídicas fundamentales relativas a la organización y ejercicio del poder político y a los derechos y libertades del ciudadano. Como señala este autor, el equilibrio entre ambos saberes es de gran utilidad ya que «si por

un lado la normatividad constitucional es un esquema interpretador de las realidades sociopolíticas a las cuales les atribuye efectos jurídicos en un momento histórico y en una situación política determinada, por otra parte, las efectividades políticas indican el cuadro real de referencia y de posibilidades de actuación dentro del cual se mueven aquellas normatividades constitucionales».

Y en este contexto nos encontramos a vueltas con la globalización. En su célebre estudio, Ulrich Beck (2001) pone de manifiesto cómo hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, por lo que las tesis tradicionales sobre «espacios cerrados», tales como los Estados, resultan ficticias. No existe ya país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás. Las distintas formas económicas, culturales y políticas no dejan de entremezclarse y junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales, públicos y privados, con cada vez más poder.

El Estado se ha quedado pequeño para controlar al «Poder». Y éste, controlar el Poder, fue el principal objetivo del nacimiento del modelo de Estado de Derecho que parió la Ilustración. Controlar el «Poder» en estos tiempos se refiere también a limitar la acción de grandes empresas transnacionales, de empresas de comunicación mundiales, de opacas entidades que «juegan a la ruleta en el casino» de los poco regulados mercados financieros. Por ello, el sujeto «Estado», al no ser capaz de «domesticar a estas fieras», corre el riesgo de convertirse en un instrumento inútil, o, al menos, insuficiente, para poder asegurar a los seres humanos unas condiciones dignas de existencia, lo que no deja de ser otro de los motivos de existencia del mismo, especialmente en su modelo de Estado social o del Bienestar.

En nuestro país, la reforma constitucional de septiembre de 2011 ha sido una ocasión perdida para relacionar Política y Constitución con una visión más amplia, pues se ha enfatizado en la necesidad de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, de reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, de garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país; pero, en cambio, no se han incluido referencias expresas al correlato derivado del objetivo comunitario de fomentar la cohesión económica, social y territorial en Europa, así como la solidaridad. En otras palabras, se ha perdido la oportunidad de incluir referencias expresas al modelo social europeo, de «blindar» a nivel constitucional el Estado social ligándolo al principio, no sólo de estabilidad presupuestaria, sino también al que supone hacer real los fines y objetivos propios de este modelo de Estado, los principios de solidaridad y cohesión social.

Ahora bien, en estos días en los que parece inevitable acometer una profunda reflexión sobre la necesidad de reformar intensamente nuestra Constitución debemos también entender que se «abre una puerta» para que nuestro modelo de Estado social pueda consolidarse y blindarse constitucionalmente.

4.3. El procedimiento de reforma constitucional

En todo caso, y antes de seguir avanzando conviene recordar cuál es el diseño de reforma constitucional que prevé nuestra Carta Magna.

La Constitución Española, en su último Título, el décimo, dedica cuatro preceptos a la reforma constitucional, previendo dos procedimientos de reforma distintos. Uno llamado procedimiento agravado o de «revisión» y otro denominado procedimiento ordinario o simple o de «reforma» propiamente dicha.

Antes de analizar ambos procedimientos conviene recordar otros dos aspectos de la reforma constitucional contemplados en nuestra Constitución.

En primer lugar, quién está legitimado para comenzar la reforma, o sea quién dispone de la iniciativa de reforma constitucional.

El juego combinado del artículo 166 con los dos primeros apartados del 87 de nuestra Carta Magna nos señala que pueden iniciar el procedimiento de reforma constitucional el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o sea los Parlamentos Autonómicos.

En segundo lugar conviene recordar que conforme al último artículo de la Constitución, el 169, no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o en vigencia de algunos de los estados de crisis previstos en el artículo 116, a saber los estados de alarma, excepción y sitio.

La lógica de este precepto es aplastante y nos evoca aquel pensamiento escolástico de que «en tiempos de turbanza no conviene hacer mudanza».

Una vez hechas estas precisiones pasemos a analizar los dos procedimientos de reforma contemplados en los artículos 167 y 168 del texto constitucional.

El procedimiento agravado o de revisión, regulado en el artículo 168, establece que cuando se proponga la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, que es el título en el que se contienen las grandes líneas definitorias de España como Estado Social y Democrático de Derecho, los valores superiores del ordenamiento jurídico, la definición de la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español, la soberanía popular, los grandes principios del modelo de distribución territorial del poder, entre otros, o que afecte a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título

Primero o al Título Segundo de la Corona será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos: aprobación del principio del procedimiento por mayoría de dos tercios del Congreso y del Senado y disolución inmediata de las Cortes.

Las Cámaras elegidas tras las elecciones que habrán de celebrarse deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Para el resto de cambios en nuestra Carta Magna sería pertinente seguir el llamado procedimiento ordinario o simple o de reforma propiamente dicha.

Este procedimiento es el que debe usarse para cualquier otra reforma parcial que no sea de aquellas partes de la Constitución que hemos reseñado al ver el procedimiento agravado o de revisión.

Dispone así el artículo 167 que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse la aprobación por este procedimiento y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, en un plazo de quince días, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Este recordatorio de los procedimientos constitucionales de reforma, en los que se evidencia la necesidad del consenso como requisito imprescindible para acometer cualquier cambio en el texto constitucional, nos refleja una situación que se ajusta bien a la opinión expresada por Bruce Ackerman cuando dice, que sólo al ocuparse de la reforma constitucional actúan los miembros del Parlamento como auténticos representantes de la totalidad, y no, como es lo habitual, únicamente de aquella parte que comparte su ideología y los apoya electoralmente.

4.4. ¿Qué hay que reformar en la Constitución para blindar el Estado social? Diez reformas necesarias

4.4.1. La cohesión social como objetivo fundamental del Estado social

Tal como hemos señalado anteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial se hace realidad, fundamentalmente en Europa Occidental, un modelo de Estado de derecho al que se conoce como Estado social o Estado del bienestar.

En este sentido, la cláusula del Estado Social ha de interpretarse como una norma definidora de fines del Estado, que obliga al legislador a actuar en términos de configuración social. La idea fundamental de la cláusula del Estado Social propone, pues, que el bien común no resulte automáticamente de la libre concurrencia de las fuerzas sociales y de los individuos, sino que el mismo requiere que el Estado, con su autoridad, arbitre una compensación de intereses. En este sentido, el Estado social persigue una justicia diferenciadora en función de criterios, objetivos y necesidades sociales. La más evidente consecuencia de estas nuevas dimensiones estatales es, sin duda, la interrelación que se establece entre el Estado y la sociedad, en la cual el Estado adopta una posición de constante regulador de la misma, en la búsqueda de la consecución de determinados objetivos.

Así se recoge en diversos apartados de la Constitución española, desde el primero de ellos, que define a nuestro modelo de Estado como «social y democrático de Derecho», al fundamental artículo 9.2 CE, donde se contiene la llamada «cláusula social» inspirada en el texto constitucional italiano: «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».

La configuración del Estado social en la Constitución española implica, además, una estructura compleja donde se podrían encontrar los siguientes elementos: un conjunto de valores que se configuran como auténticos fundamentos axiológicos del Estado; una serie de objetivos finalistas incluidos en normas programáticas, que determinan las orientaciones principales a las que deberán atender los poderes públicos; un bloque de derechos sociales o de bienestar,

así como de principios rectores de las políticas intervencionistas, que se incluyen dentro de la parte dogmática del Título I CE; un conjunto de instrumentos o potestades públicas que, además de integrar a toda la parte orgánica y al bloque autonómico del Título VIII, se diseñan especialmente en la normativa económica del Título VII CE; y unos mecanismos de control y garantía destinados a asegurar tanto la vigencia efectiva de los derechos declarados como el cumplimiento efectivo de los fines programáticos establecidos.

La defensa del Estado social ha sido, nominalmente, la causa de la reforma constitucional de septiembre de 2012, pues, como se señala en la Exposición de Motivos de dicha reforma, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado social. Un valor que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos, pues la sostenibilidad económica y social del Estado en el marco de la Unión Europea se muestra como una premisa ineludible para el mantenimiento del Estado social y, muy especialmente, de la cohesión social y territorial en el marco referencial europeo. Pero, a pesar de lo señalado, esta defensa del modelo social debería haberse visto acompañada, en el momento de la reforma constitucional, de un cambio de paradigma que condujera a entender la cohesión social como el «hilo conductor», el objetivo fundamental del Estado social. Definir lo que es cohesión social no es tarea fácil. Quizá, y tal como señala Pérez Yruela (2012), la institución política que más ha hecho por la definición de cohesión social haya sido el Consejo de Europa.

En el año 2000 aprobó el primer documento de Estrategia para la Cohesión Social. En el punto 8 del documento se refiere a la cohesión social como un ideal que las sociedades deben perseguir continuamente, objetivo que es difícil de definir precisamente por la dificultad de alcanzarlo plenamente, pero que pese a ello hay que hacer lo posible por clarificar. En el apartado siguiente, el 9, se refiere a la cohesión social como aquello que mantiene unidas a las sociedades a través del equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que operan dentro de ellas.

«El conflicto —dice literalmente— es una característica necesaria y permanente de la vida social; la cuestión no es crear un equilibrio de fuerzas permanente sino de construir un equilibrio dinámico. El reto es crear sociedades que puedan manejar el conflicto y el cambio de manera constructiva y creativa».

Continúa señalando que lo que importa es identificar los factores que pueden dividir a la sociedad y cita entre ellos las diferencias excesivas entre ricos y pobres, la falta de empleo, la pobreza o la falta de protección social.

En 2004, el Consejo de Europa revisó su estrategia de cohesión social, justificando la necesidad de promoverla por los riesgos que la amenazaban, y definiéndola como

«la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las diferencias y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos».

En julio de 2010, el Consejo aprobó una *Nueva Estrategia y plan para la cohesión social*, que modificaba ligeramente la definición de 2004. La definición quedó redactada así:

«la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros —minimizando las diferencias y evitando la marginación— para gestionar las diferencias y las divisiones y asegurar los medios para lograr el bienestar de todos sus miembros. La cohesión social es un concepto político que es esencial para ligar los tres valores centrales del Consejo de Europa: los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley (Estado de Derecho)».

En la posición del Consejo de Europa se vislumbra cómo se ha ido conformando la noción de cohesión social en la historia de las ideas en Europa. Igualmente hay que destacar la vinculación que se establece de la cohesión social con la democracia y el Estado de bienestar: no hay genuina democracia —o democracia de calidad— sin cohesión social, ni cohesión social sin un sistema de protección de los ciudadanos ante los infortunios del destino, y de acceso universal a los grandes servicios básicos de educación, salud y atención a la dependencia.

La Unión Europea, por su parte, de forma paulatina, ha ido desarrollando una concepción propia de la cohesión social que se ha ido traduciendo en determinadas políticas e iniciativas comunitarias, hasta el punto de que hoy día una parte fundamental de su acción política la constituye su estrategia de cohesión social. Por otra parte, la Unión Europea ha partido del hecho de que las políticas sociales y de cohesión de sus países miembros son una parte fundamental de la cohesión social en cada uno de ellos y, por extensión, de la Unión Europea. Por ello, también ha llevado a cabo actuaciones específicas en este ámbito, desarrollando políticas propias y estableciendo mecanismos de cooperación y supervisión de las políticas de los Estados miembros. Todo esto se ha construido a través de un largo y complejo proceso que se inicia en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, cuyo último hito han sido los Tratados de Lisboa.

El Tratado de Maastricht fue el que dio el paso más importante para reforzar la dimensión social de la Unión Europea. Incorporó un apartado nuevo relativo a los objetivos de la Unión Europea y estableció una definición de la misión de la Unión Europea que reforzaba los aspectos sociales. Para estos fines se previó que la Unión Europea desarrollara una política específica en el ámbito social y otra para el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Para reforzar ambos aspectos, se añadieron sendos protocolos sobre política social y sobre cohesión económica y social. El primero recogía parte del conte-

nido de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada en 1989. Para reforzar la política de cohesión social se creó un fondo estructural nuevo, el Fondo de Cohesión que reflejaba la idea de reforzar la cohesión dentro de la Unión Europea mediante la creación de infraestructuras que promovieran la integración territorial.

Entre el Tratado de Maastricht y el Tratado de Lisboa hubo algunas modificaciones que añadieron más contenido a la política social y de cohesión. Una muy importante se hizo en el Tratado de Ámsterdam, en el que se crea la política comunitaria de empleo. Otra se hizo en el Tratado de Niza, en el que se refuerza la capacidad de la Comisión para apoyar y complementar la capacidad de los Estados miembros en varios aspectos como inmigración y exclusión social, entre otros. Se crea para ello el Comité de Protección Social. A partir de aquí se intensifica la preocupación de la Unión por el problema de la exclusión social e incluso se desarrolla una estrategia específica para ello.

Una aportación de orden distinto pero convergente con este proceso fue la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza en Diciembre de 2000, que actualmente tiene el mismo carácter jurídico vinculante que los tratados, y que hemos comentado anteriormente.

La Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 constituye uno de los hitos importantes en este proceso. En ella se fijó la estrategia para hacer frente a la globalización de la economía, al crecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones y a los riesgos y amenazas que se derivaban de ello. En el texto de la Declaración de Lisboa se recoge el ambicioso objetivo que subyace a esa estrategia por el que la economía europea debería

«...convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva...y crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social... Las personas constituyen el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión».

En los Tratados de Lisboa se recoge el acervo acumulado en un proceso tan largo y rico en cambios. La cohesión social queda formulada en los términos que exponemos a continuación.

En el Tratado de la Unión Europea se tratan las cuestiones generales. Se inicia con un preámbulo en el que reconoce inspirarse en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa. Se confirma la adhesión a la Carta Social Europea y a la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores. En el artículo 2 se establece que:

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad

caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

Entre las finalidades que se fijan en el artículo 3 se señala que: «La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño» y que «La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros». Por su parte, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se tratan las políticas internas y las cuestiones institucionales. Así, en el artículo 4 del TFUE se fijan las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros entre las que figuran el empleo, la política social, la cohesión económica social y territorial, y la agricultura y la pesca.

En concreto, la política de cohesión económica, social y territorial se regula en el Título XVIII del TFUE. El objetivo de esta política se formula del siguiente modo:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Para alcanzar los objetivos de esta política la Unión cuenta fundamentalmente con los fondos estructurales (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros de la Unión. Existe además el Fondo de Cohesión para financiar proyectos medioambientales e infraestructuras de las redes transeuropeas del transporte.

A la vista de lo anterior se puede decir que en la noción de cohesión social de la Unión Europea subyacen tres aspectos. El primero se refiere a la importancia que se otorga al empleo y a todo lo relacionado con su promoción y con la protección de los trabajadores. Como se repite en muchos documentos de la Unión Europea, el empleo es la mejor política de integración y prevención de la exclusión. El segundo se refiere a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, en el contexto del derecho a unas prestaciones suficientes para llevar una vida digna. El tercero se refiere a la reducción de las desigualdades sociales, económicas y territoriales. La novedad estriba en el énfasis en la dimensión territorial de la cohesión, además de la dimensión económica. Esto queda claramente reflejado a su vez en los criterios para la asignación de los fondos destinados a equilibrar el desarrollo territorial y en la importancia que se da a las infraestructuras en la cohesión territorial, como se ha dicho antes.

La Unión Europea adopta una posición clara respecto al desarrollo territorial, asumiendo que la reducción de desigualdades pasa por el equilibrio entre las regiones desde el punto de vista de las infraestructuras y equipamientos que crean las condiciones para la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo económico. A diferencia de la corriente de pensamiento económico que fía sólo a las fuerzas del mercado el desarrollo de los territorios, la Unión Europea asume la necesidad de establecer mecanismos compensatorios para reducir y prevenir disparidades que pueden convertirse en una amenaza para la cohesión social.

En suma, «el modelo de cohesión que configura el conjunto de declaraciones y disposiciones que acabamos de describir, refleja y actualiza con creces el acervo heredado de la preocupación europea por la cuestión social que veíamos en apartado anterior. No es un modelo improvisado ni organizado sobre principios aceptados por todos. Ni es un modelo de estabilidad absolutamente garantizada. Es el resultado de un largo proceso de conflictos, negociaciones, cesiones y transacciones que refleja la progresiva maduración institucional de esa experiencia históricamente única que es la construcción de la Unión Europea, que ha hecho posible que por encima de todo siga emergiendo eso a lo que llamamos modelo social europeo» (Pérez Yruela, 2012).

La cohesión social es, pues, el objetivo que la Constitución debe expresar explícitamente como fundamental cuando se constitucionaliza el Estado social, pues conlleva, como hemos adelantado, la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros —minimizando las diferencias y evitando la marginación— para gestionar las diferencias y las divisiones y asegurar los medios para lograr el bienestar de todos sus miembros. La cohesión social es el elemento que liga los valores esenciales de nuestro modelo de Estado social y democrático de Derecho: el reconocimiento y garantía de derechos, la democracia y el imperio de la ley.

4.4.2. El blindaje financiero del Estado social

4.4.2.1. La necesidad de asegurar la viabilidad financiera de los servicios públicos fundamentales

Nuestra Constitución diseña un original modelo de Estado social autonómico. Las coordenadas concretas que perfilan el Estado social autonómico español se deducen en primer lugar de la propia Constitución, en particular de la comparación entre el sistema general de derechos sociales o de prestación incluido en el Título Primero, y el sistema de distribución de competencias previsto en el Título VIII, artículos 148 y 149, donde se detecta que

el grueso de las materias de competencia autonómica se corresponden con algunas de las áreas centrales propias del Estado social, como pueden ser educación, salud, asistencia social, medio ambiente o cultura. Además, el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas ha consolidado esta tendencia, donde en todo caso el Estado central asume competencias de legislación o regulación básica, y las Comunidades asumen potestades legislativas y sobre todo gestoras en los respectivos ámbitos materiales. Se puede afirmar, pues, que las prestaciones sociales de las Comunidades Autónomas se han acabado configurando como la principal instancia de desarrollo del Estado social en España.

Las Comunidades Autónomas se han configurado, pues, en el Estado español, como el nivel de gobierno que asume el protagonismo y la responsabilidad de puesta en marcha de los derechos sociales. Es, por ello, que la prestación de los servicios públicos fundamentales es competencia de las Comunidades Autónomas, a través del diseño e implementación de las diferentes políticas públicas de contenido social, para cuya ejecutoriedad y funcionamiento han articulado una estructura administrativa, funcional y de personal, dependiente de las propias instituciones autonómicas de autogobierno (Sánchez Pino, 2014). Por tanto, la satisfacción de los derechos de prestación de índole social requerirá, en todo caso, una actuación positiva de los poderes públicos autonómicos; sólo así se podrá dar cumplimiento a la obligación efectiva de garantizar a la ciudadanía el catálogo de prestaciones derivadas del Estado social.

Las Comunidades Autónomas, especialmente las que acometieron la reforma de sus Estatutos, han consolidado esta dimensión de nivel de gobierno responsable de las políticas sociales en su territorio y respecto de sus ciudadanos y ciudadanas. Ahora bien, el compromiso asumido por los poderes públicos en relación al funcionamiento adecuado de los servicios públicos fundamentales, destinados a hacer realidad el Estado del bienestar social en sus territorios requiere de la correspondiente financiación de los gastos que dichos servicios públicos generan, para que, tanto su puesta en marcha, como el mantenimiento de las prestaciones sociales, sean adecuados. Por ello, las Comunidades deben fijar y disponer de los recursos económicos necesarios para sufragar el coste financiero que se derivan de tales servicios públicos fundamentales.

Sin embargo, en las circunstancias actuales, con una coyuntura de crisis económica consolidada —alta tasa de desempleo, deuda pública y déficit fiscal elevados, cierre de empresas, baja renta per cápita, descenso del PIB autonómico o caída de la recaudación tributaria— se ha producido una caída en la recaudación de los ingresos de las Comunidades Autónomas, y además se ha incrementado tanto el déficit público como la deuda pública autonómica.

Por otro lado, la propia situación socio-laboral de la población ha provocado un incremento en las demandas de prestaciones sociales y socioeconómicas de la ciudadanía: incremento del gasto público por prestaciones de desempleo, ayuda familiar y subsidios sociales; cobertura pública de los programas de reinserción social y laboral; aumento de la dotación económica de las políticas activas de empleo, formación profesional ocupacional y orientación laboral; coste económico del reajuste del mercado laboral, así como otras medidas de contenido social que inciden sobre la sostenibilidad de los servicios públicos fundamentales.

Es, precisamente, esta discordancia entre la disminución de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas y la inflación de las demandas ciudadanas en relación con los servicios sociales fundamentales, así como el coste económico del mantenimiento de un sistema de prestaciones sociales adecuado al bienestar social, lo que requiere que reflexionemos sobre qué propuestas y medidas pueden articularse para hacer viable el mantenimiento del nivel de prestaciones sociales alcanzado, con la necesaria sostenibilidad financiera de los servicios públicos fundamentales en la generalidad de las Comunidades Autónomas.

4.4.2.2. Y por lo tanto, la necesidad de asegurar una suficiente financiación de las Comunidades Autónomas

La financiación de las Comunidades Autónomas es un tema abierto desde la aprobación de la Constitución de 1978, que desde entonces ha pretendido cerrarse sin éxito en sucesivas ocasiones (Estatuto de Autonomía de País Vasco y de Cataluña 1979, LOFCA 1980, Leyes de Cesión de Tributos 1981-1983, Reforma de 1996, Reforma de 2001, Reforma de 2009). Tal como ha señalado Hinojosa (2013), cada una de las reformas ha supuesto un avance en términos cuantitativos (ha aumentado el nivel de ingresos) y cualitativos (las Comunidades han ido asumiendo más competencias materiales y también más competencias normativas, sobre todo en relación con los tributos cedidos, una de sus principales fuentes de ingresos).

El modelo actual fue fijado en 2009, un año después de declarada oficialmente la crisis financiera pero antes de que empezaran a producirse los mayores ajustes y recortes del sector público. De hecho, la aceptación plena del modelo por parte de todas las Comunidades Autónomas se produjo porque el Estado pudo añadir aproximadamente 11.000 millones de euros a los inicialmente previstos, a repartir entre aquellas. Técnicamente, se basa en un mayor porcentaje de recaudación de los tributos cedidos, un aumento considerable de las competencias normativas, una revisión de la participación de las Comunidades y un reajuste del reparto de «capacidad» normativa

entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el establecimiento de impuestos sobre materias imponibles coincidentes.

Siendo el mecanismo de los impuestos cedidos el principal recurso financiero de las Comunidades, los ingresos de cada una dependen en gran medida de su potencial fiscal, es decir, de que —en términos generales— en sus territorios se contribuya más o menos. Eso coloca a unas Comunidades en una situación peor que a otras, de modo que para garantizar el principio de solidaridad interregional (art. 156.1 y 158 CE) se instrumentaron cuatro fondos con la finalidad de equilibrar el nivel de prestación de servicios (el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales: el Fondo de Suficiencia Global y los dos fondos de convergencia autonómicas: el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad y Compensación).

La crisis financiera se agudizó en los meses siguientes y en mayo de 2010 se produjeron los primeros recortes del sector público, luego seguidos por otros que han continuado hasta ahora. Como consecuencia de los ajustes fiscales en España en 2011 y 2012 las Comunidades Autónomas tuvieron que soportar a su vez un recorte proporcional de sus ingresos y una inevitable reducción de sus gastos.

Adicionalmente, durante la crisis se han producido dos circunstancias cuyo valor está siendo extraordinario, aunque no pueda afirmarse categóricamente que tienen una relación directa con aquella, al menos en cuanto a su causa. La primera es la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, que limitó en parte las pretensiones financieras de Cataluña. La segunda, la relación de fuerzas políticas en Cataluña, que ha provocado un contencioso importantísimo con el Estado acerca de la independencia de la Comunidad. Seguramente no por casualidad, la piedra de toque de las pretensiones catalanas se centró en el debate sobre lo que allí se ha denominado el «expolio fiscal» catalán, expresión que ha calado desde las esferas políticas hasta las capas populares. Este expolio fiscal se identifica con la sustracción de recursos que el Estado hace a Cataluña por comparación entre lo que Cataluña aporta al Estado en términos fiscales y lo que —siempre en términos fiscales— recibe de este para su financiación. Este expolio debería hacerse patente en las llamadas «balanzas fiscales», es decir, en el balance de saldos positivos o negativos que cada Comunidad tiene con el Estado.

Las balanzas fiscales son una figura muy controvertida y no gozan de aceptación entre todos los estudiosos, ni siquiera los de la Hacienda Pública (Hinojosa, 2013), pues por un lado se dice que son las personas físicas o jurídicas las que pagan los impuestos —no los territorios en los que viven—; y por otro, se conviene en que las rentas fiscales entre territorios no son el único elemento que hay que tener en cuenta para valorar el trasvase de riqueza entre unos y otras, sino que hay que atender también a las ren-

tas de explotación, es decir, a las derivadas de la actividad económica. Las pretensiones de Cataluña han desencadenado las reacciones de todas las demás Comunidades, unas oponiéndose y esgrimiendo para ello el principio de solidaridad y otras alegando una situación financiera en comparación con el Estado más desfavorable que la catalana.

La tensión entre Estado y Comunidades Autónomas en estos años de crisis ha sido tal que ha obligado al Estado a adoptar instrumentos de control del gasto así como a establecer mecanismos de ayuda o auxilio para las entidades territoriales. En particular, el Fondo de Liquidez Autonómico para el pago de deudas contraídas ha aliviado en parte las tensiones referidas, aunque es una solución transitoria (el dinero debe ser devuelto) y parcial (es limitado cuantitativamente).

La introducción de criterios como el de ordinalidad (mantenimiento del lugar en el escalafón de renta per cápita en el mismo puesto de clasificación antes y después del reparto de riqueza) desplaza al principio de solidaridad como eje de la redistribución de la riqueza, lo que aún se haría más interesante si se abriera el debate en relación al concierto económico con el País Vasco y Navarra y la compatibilidad de su existencia con el entendimiento generalizado de una financiación justa en el marco del debate acerca de la suficiencia financiera del Estado Autonómico, clave para el mantenimiento del Estado social en España.

Por lo tanto ha de asegurarse, a través de los oportunos cambios constitucionales, la suficiencia financiera que garantice, en cualquier circunstancia, la viabilidad de los servicios sociales fundamentales derivados de los derechos de prestación que hacen realidad el Estado social.

En ese mismo sentido se expresa el Documento *Por una reforma federal del Estado autonómico* (2012) cuando señala que

«la reforma constitucional debe abordar de forma ineludible el papel que está llamado a desempeñar el principio de equidad fiscal horizontal en el conjunto del sistema de financiación, de tal modo que la Constitución prefigure la forma en que van a operar en la práctica los mecanismos de nivelación financiera. La palmaria insuficiencia que muestra el actual art. 158.1 CE sobre el particular aconseja una absoluta reformulación del mismo. Nueva regulación del precepto que debería acometerse tomando en consideración una de las principales deficiencias que usualmente se ha imputado a los diversos sistemas LOFCA, y que se mantiene —o incluso se ha agudizado— en el vigente modelo de financiación, a saber: la opacidad o falta de transparencia de los instrumentos a través de los cuales se articula la nivelación fiscal».

Dentro de los criterios que se sugieren para evitar esta opacidad, destacamos el relativo a establecer la garantía constitucional de que las Comunidades Autónomas alcancen «niveles razonablemente comparables de servicios públicos», sin precisar constitucionalmente el exacto ámbito de cobertura de la misma, que se concretaría legislativamente.

4.4.3. Una educación universal de calidad como derecho fundamental

Desde los comienzos del siglo actual, la sociedad española ha ido madurando el convencimiento de que es necesaria una reforma, en sentido cualitativo, de la educación para lograr el objetivo de una mejora de los resultados y de la calidad de la enseñanza, y por otro en el sentido de una ampliación del servicio educativo llevado a cabo en el respeto del principio de igualdad y de no discriminación.

Tal como señalaba la Exposición de Motivos de la LO 2/2006, de Educación, ningún país puede desperdiciar la reserva de talento que poseen todos y cada uno de sus ciudadanos, sobre todo en una sociedad que se caracteriza por el valor creciente que adquieren la información y el conocimiento para el desarrollo económico y social.

Por ello, la educación que reciben los jóvenes desarrolla una función importantísima, pues de ella dependen tanto el bienestar individual como el colectivo.

En este sentido, no cabe duda que la educación representa el instrumento más adecuado para construir la personalidad del individuo, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad, desde el punto de vista cognoscitivo, afectivo y axiológico.

Igualmente, la educación representa el medio privilegiado para asegurar la transmisión y la renovación de la cultura; para extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, para fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales; para promover la solidaridad, evitar la discriminación y lograr una más amplia cohesión social.

Por ello, una buena educación es la mayor riqueza y el principal recurso de un país y de sus ciudadanos, pues en ella todas las democracias modernas confían sus esperanzas de progreso y de desarrollo.

Atendiendo a esta convicción, se precisa una reforma del artículo 27 que regula el derecho a la educación en el sentido de incluir como contenido esencial del mismo la consecución de los siguientes fines:

1.º Asegurar la prestación de un servicio de calidad a todos los ciudadanos, de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo. La inclusión de este fin debe conllevar la consecución de dos propósitos distintos: mejorar los resultados generales alcanzados por los alumnos durante su escolarización obligatoria y, al mismo tiempo, reducir el nivel de abandono escolar.

Desde esta perspectiva, se trataría de implantar un sistema a través del cual se puedan desarrollar plenamente las capacidades individuales, intelectuales, emocionales y culturales de cada ciudadano, adaptando las técnicas educativas a las necesidades del ciudadano.

Se pretende, pues, alcanzar la igualdad efectiva de oportunidades, garantizando tanto a los centros docentes como a los usuarios del servicio educativo los recursos económicos, infraestructurales y, sobre todo, humanos que éstos precisen.

2.º El segundo fin consistiría en identificar e implicar a los sujetos llamados a jugar un papel fundamental en la persecución de los objetivos perseguidos, o sea del contenido esencial, del derecho a la educación. La combinación de calidad y equidad en la educación exige indudablemente la realización de un esfuerzo compartido puesto que «la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no sólo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas, y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo», tal como señalaba la citada Exposición de Motivos.

El principio del esfuerzo, principio este al que deben verse llamados todos los miembros de la comunidad educativa, debe constitucionalizarse. Y hacerse implicando a todos los sujetos protagonistas de hacer real el derecho a la educación. En primer lugar las familias, que constituyen el primer factor del mecanismo educativo y que, por esta razón, deberán contribuir a la creación de un contexto idóneo para el trabajo cotidiano de sus hijos y, a la vez, colaborar con los centros docentes. Estos últimos, por su parte deberán lograr un importantísimo objetivo: construir entornos de aprendizaje, ricos, motivadores y exigentes.

Evidentemente, todo ello sería imposible sin el compromiso previo, exigible jurídicamente, de las Administraciones Públicas y, más en concreto, las educativas. A dichas autoridades se les exige que faciliten todos los recursos necesarios para que la comunidad escolar pueda realizar provechosamente sus funciones en una perspectiva de compromiso y esfuerzo.

3.º Se debe constitucionalizar el derecho a la formación profesional permanente y continua, en un sentido análogo al que se establece en el artículo 28 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

Estos fines, expresamente constitucionalizados, deben inspirar el funcionamiento del ordenamiento jurídico y determinar la acción de los poderes públicos, que hagan real el derecho a la educación.

4.4.4. El derecho a la salud como un derecho fundamental

El Capítulo III del Título I de la Constitución de 1978 trata de los «Principios Rectores de la Política Social y Económica». En este apartado se recogen y proclaman algunos valores importantísimos que se caracterizan por exigir una actuación concreta por parte de los poderes públicos para satisfacer algunas de las necesidades más básicas que todos los ciudadanos pueden tener, en particular aquellos individuos que pertenecen a grupos vulnerables y a colectivos débiles.

Entre estos valores, la Constitución reconoce en su art. 43 el derecho a la salud, proclamando que

«Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio».

Cabe subrayar cómo el art. 43 se encuentra conectado con otra norma fundamental del texto de 1978, el art. 41, que insta a los poderes públicos a la creación y el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos con el fin de garantizar la asistencia y las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad.

Asimismo, es preciso destacar la letra del art. 49, por el cual

«los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

A dichas normas, por otra parte, se refiere el tercer párrafo del art. 53 al establecer que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III —es decir, de los principios rectores de la política socio-económica— informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Tal como ha señalado García Roca (2014: 41), la ubicación del derecho a la salud como simple principio rector de la política social y económica tiene únicamente una explicación histórica, derivada de las circunstancias sociales y económicas de la España de los años setenta del siglo pasado, muy diferentes a las de hoy día. En aquel tiempo no podía garantizarse la sanidad universal. Hoy día, los poderes públicos están perfectamente en condiciones de garantizar el derecho a la salud como un auténtico derecho subjetivo. Es

por lo tanto necesario reconocer esa realidad y darle al derecho a la salud la categoría de derecho fundamental.

Además, la salud tiene una conexión muy directa con el derecho a la vida y la integridad física, derechos fundamentales indiscutiblemente conectados con la dignidad humana.

Señala el mencionado autor, idea que hacemos nuestra, que razonamientos semejantes pueden hacerse respecto al derecho a la Seguridad Social.

Para mayor profundidad, cabe señalar que, en función de lo que establece la cláusula del art. 10.2 relativa a la interpretación de los derechos fundamentales y de las libertades consagradas en la Constitución —cuyo significado deberá extrapolarse en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España—, para apreciar el verdadero y correcto alcance del derecho a la salud, es preciso mirar a las normas de Derecho internacional cuyo cumplimiento constituye un deber contraído por España.

Así, en virtud de lo establecido por el art. 10.2 de la Constitución el contenido de distintos Convenios internacionales firmados por nuestro país y que atañen a la materia objeto de nuestro análisis, pasan a formar parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico.

Desde la perspectiva más amplia del Derecho internacional, nuestro ordenamiento remite, en primer lugar, a la Declaración Universal de Derechos Humanos (de 1948), cuyo art. 25.1 proclama el derecho de toda persona «a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

Asimismo, cabe recordar la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos de la Unesco (adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998), cuyo art. 12 solemnemente establece que

«Toda persona debe tener acceso a los progresos de la biología, la genética y la medicina en materia de genoma humano, respetándose su dignidad y derechos. [...] Las aplicaciones de la investigación [...] deben orientarse a aliviar el sufrimiento y mejorar la salud del individuo y de toda la humanidad».

Continuando en este recorrido por el Derecho internacional, es preciso recordar el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales de 1966, que insta a los Estados partes del mismo al reconocimiento del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a través de la adopción de algunas medidas, como la reducción de la mortalidad, en particular de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; la mejora de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas; la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Como es sabido, estas declaraciones además de configurar unos derechos exigibles ante las autoridades públicas, contribuyen a conformar los principios generales del Derecho que constituyen una parte preeminente de nuestro ordenamiento jurídico interno. Dichos principios desarrollan, de hecho, una función doble, siendo, por un lado, fundamentos integradores del sistema de fuentes del Derecho, y por otro, criterios interpretativos del ordenamiento jurídico mismo.

Asimismo, cabe destacar cómo España se ha adherido al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y Biomedicina (aprobado en Oviedo el 4 de abril de 1997, ratificado el 23 de julio de 1999, y entrado en vigor el 1 de enero de 2000). Dicho tratado, establece, entre otros principios, el que «la investigación científica en el ámbito de la biología y de la medicina se efectuará libremente a reserva de lo dispuesto en el presente Convenio y en otras disposiciones jurídicas que garanticen la protección del ser humano» (art. 15), admitiendo la posibilidad de que se realicen pruebas genéticas con fines científicos relacionados con la salud (art. 12) y estableciendo unos límites para las intervenciones de ingeniería genética sobre el genoma humano, limitando dichas intervenciones a las que tendrán lugar por razones preventivas, diagnósticas o terapéuticas (art. 13).

Finalmente, mirando a Europa, debemos recordar que ya desde el art. 152 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se establecían tres postulados distintos pero estrechamente relacionados:

- al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.
- que la acción de la Comunidad, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud humana.
- que la Comunidad fomentará la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos relativos a la salud pública.

4.4.5. La función social del derecho a disfrutar de una vivienda digna ha de ser reconocida constitucionalmente

Con la afirmación de la dimensión social o pública de la propiedad, el derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada se incluye como uno de los derechos sociales que conforman el Estado social de Derecho, consecuencia ésta de la superación del concepto de vivienda como objeto de propiedad privada, esfera inaccesible para el Estado intervencionista. De este modo, pasa a ser considerada una de las necesidades humanas fundamentales, razón suficiente para constituirse en objeto de protección por parte de los poderes públicos, hasta el límite de integrarse en las agendas en calidad de uno de los principales problemas que acucian a la sociedad contemporánea y, en concreto, a determinados grupos dignos de especial atención.

Paradójicamente, aun considerándolo una cuestión prioritaria, son escasas las referencias que al mismo se hacen en las normas fundamentales estructuradoras de los sistemas políticos. Algunas excepciones pueden encontrarse en la Constitución portuguesa de 1976 (artículo 65) o en la Constitución española, que por medio del artículo 47, acoge el derecho a la vivienda y lo integra entre los principios rectores de la política social y económica, con el siguiente tenor literal:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.»

Centrándonos exclusivamente en el primer párrafo se deduce que la formulación constitucional del derecho social que nos ocupa no se ciñe a su reconocimiento, protección y garantía sin más apreciaciones; al contrario, la configuración de la que le dota el artículo 47 puede desgranarse en varios aspectos que conforman la naturaleza de este principio rector en particular y de todos en general.

En primer lugar, se habla del derecho a una vivienda digna y adecuada. No se reconoce el derecho a una vivienda, entendida exclusivamente como un bien inmueble, fruto de los ideales liberales acerca del derecho a la propiedad privada; por contra, se concibe como un espacio en el que deben concurrir una serie de elementos, tales como, instalaciones de saneamiento, acceso a agua potable, condiciones higiénicas y de salubridad, urbanización, seguridad, iluminación y ventilación...

Además, el concepto de vivienda digna y adecuada puede predicarse tanto de la vivienda en propiedad como de la vivienda en alquiler y es, por ello, por lo que se utiliza deliberadamente el término «derecho a disfrutar» y no «derecho a poseer» o «derecho a ser propietario de». En este sentido, las medidas y la normativa pertinente que adopten los poderes públicos en orden a conseguir la efectividad de este derecho deben ir encaminadas también a promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda en alquiler.

En lo que se refiere a la noción de poderes públicos en el ámbito específico de los principios rectores, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, se encarga de despejar todas las dudas acerca de los agentes públicos que puedan estar involucrados en su protección y promoción. Aparte de la Administración del Estado, para el Tribunal Constitucional «es evidente que entre esos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y que la “legislación positiva” citada (en el artículo 53.3º) comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos».

Conviene, a continuación, destacar que la defensa de la función social de la vivienda adquiere mayor relevancia en los momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica. Es en este contexto en el que se ha de posibilitar constitucionalmente la obligación de hacer aflorar en alquiler el parque residencial desocupado, establecer ayudas al alquiler en situación de necesidad y establecer la expropiación temporal del uso de las viviendas inmersas en procedimientos de desahucio hipotecario en los casos más graves de emergencia social de las familias.

En este mismo sentido, traemos a colación el Informe elaborado por Amnistía Internacional, Greenpeace y Oxfam Intermón (*Una reforma para blindar los derechos humanos*, 2015: 35) que señala que la Constitución no ha servido para evitar altos grados de desprotección del derecho a la vivienda en España. Por ello se estima necesario atribuir a la vivienda la condición de derecho fundamental, en coherencia con su reconocimiento como derecho humano tanto en el Derecho internacional como en el comunitario.

En esta misma dirección, se pronuncia el Informe, debería atribuirse la titularidad del derecho a todas las personas, en la línea ya avanzada por la STC 236/2007 (sobre educación pero con argumentos plenamente trasladables a vivienda) y se propone reformar el artículo 47 CE en el sentido siguiente:

- Eliminar las palabras «los españoles», que dando la primera frase del precepto como sigue: «Todas las personas tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

- Incorporar, como contenido constitucional expreso del derecho, tres elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios y accesibilidad económica.
- Incorporar, como contenido constitucional expreso del derecho la obligación de «los poderes públicos» de suministrar alojamiento alternativo en los casos de necesidad.

4.4.6. El reconocimiento constitucional de la autonomía personal como objetivo de las políticas públicas sociales: dependencia y discapacidad

La política de cohesión social en España incluye acciones a favor de las personas en situación o en riesgo de exclusión social y la atención a las personas en situación de dependencia. Para afrontar ambos fenómenos, los poderes públicos se han apoyado en el Sistema de Servicios Sociales que nace como consecuencia de las previsiones constitucionales, y que se desarrolla a la vez que tiene lugar la construcción del Estado de las Autonomías.

Por tanto, para hablar de protección de las personas discapacitadas hay que hablar de servicios sociales y, esto es así incluso tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, porque ésta no deja de implantar un sistema que se incardina en el Sistema de Servicios Sociales.

Hay quienes han planteado que el sistema de atención a la dependencia constituye el cuarto pilar del Estado del bienestar (puede consultarse en Agudo, Milione y Mérida, 2010). Sea o no así, si consideramos que los servicios sociales y, concretamente, el sistema de dependencia, son el nuevo reto al que se enfrentan los poderes públicos de todos los niveles gubernamentales, en tanto que se conciben con vocación de universalidad e, incluso estando bastante lejos de equiparar las cotas de cobertura con que cuentan otros derechos sociales, tales como la educación o la sanidad.

Conviene destacar aquí, antes de abordar los siguientes apartados, cómo ha ido variando la terminología empleada a lo largo de estos años para referirnos a este colectivo, y que existiendo matices que los diferencian, en ocasiones, han llegado a utilizarse como sinónimos. Las diferencias conceptuales se ponen en evidencia, por ejemplo, en la Ley 1/1999, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, donde se define a las personas con discapacidad y a las personas con minusvalía, en los siguientes términos:

«- Persona con discapacidad: Toda aquella que tenga una ausencia o restricción de la capacidad de realizar una actividad como consecuencia de una deficiencia. Se entiende por deficiencia la pérdida o anomalía de una estructura o función psíquica, fisiológica o anatómica.

- Persona con minusvalía: Aquella que, como consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, se encuentra en una situación de desventaja que le limita o impide el desempeño de un papel, que es normal, en su caso, en función de su edad, factores sociales y culturales, y así haya sido calificada la minusvalía por los órganos de las administraciones públicas que tengan atribuida esta competencia, de acuerdo con la legislación vigente.»

Posteriormente, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ofrece en el artículo 2 una definición de dependencia como

«el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal».

En la actualidad, es una práctica habitual que se utilicen los términos «discapacitado» o «persona con discapacidad» en lugar de «minusválido» o «persona con minusvalía».

La evolución de nuestra sociedad y los nuevos factores que acarrea el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, entre otros, nos lleva a plantear el fenómeno en términos de dependencia de otras personas, dada la carencia de plena autonomía de que adolecen.

La integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y la promoción del bienestar de las personas mayores son dos de los principios rectores que, de conformidad con la Constitución Española, han de inspirar la actividad legislativa, la práctica judicial y la actuación y planificación de los poderes públicos. Teniendo en cuenta que las competencias sobre asistencia social corresponden a las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 148.1.20ª de la Constitución, y que el Estado mantiene en su haber «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» —título que ha utilizado en diferentes ocasiones para habilitarse en la elaboración de la legislación básica sobre una materia— es lógico pensar que la solución a la que se llegó en 2006 fue la de aprobar una Ley estatal que unificara los diversos regímenes de protección que, hasta entonces, ofrecían las Comunidades Autónomas, creando un Sistema de Dependencia que tendría que ser gestionado directamente por las mismas. Unificar la cobertura y marcar unos estándares de protección que

aseguren la igualdad en el acceso a los servicios sociales, es lo que subyace en la finalidad de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

No cabe duda, que esta ley, a pesar de las deficiencias que se puedan advertir en su aplicación práctica, ha supuesto uno de los grandes hitos de la política social en España, de modo que se puede afirmar que contamos con uno de los ordenamientos jurídicos de Europa más avanzados en cuanto a la protección y garantía de los derechos que se inscriben en la esfera privada de la ciudadanía, y que afectan directamente a la mejora de su calidad de vida.

Ahora bien, a través de la reforma constitucional debe establecerse un vínculo explícito entre la protección de la autonomía personal y el objetivo global de conseguir la cohesión social. Y así ha de reconocerse expresamente en el texto constitucional.

4.4.7. El derecho fundamental a la renta básica

La Declaración Universal de los Derechos Humanos no formula expresamente un derecho a la renta básica. Sin embargo, éste puede deducirse del artículo 23.3, que recoge el derecho de la persona trabajadora a «una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y *que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social*».

También del artículo 25.1, que reconoce el derecho de toda persona a «un *nivel de vida adecuado* que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, *en especial*, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios». Esto se reitera en los artículos 7 y 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente.

En muchos casos, parece que lo más eficaz no es el suministro directo por el Estado de alimentación y vestido, por ejemplo, sino de los recursos económicos necesarios para que cada persona pueda obtener estos bienes por sí misma.

De otro lado, partiendo de una Recomendación del Banco Mundial de 2005, la OIT aprueba en su Recomendación 202 de 2012, una propuesta para que los gobiernos de los países garanticen «una seguridad básica de ingresos para sus habitantes».

En el ámbito del Consejo de Europa, en la Carta Social Europea encontramos referencias similares (arts. 4, 13 y 14), quedando clara la obligación de los Estados Partes de asegurar el disfrute efectivo de los beneficios sociales a todos «los individuos y los grupos de la comunidad».

También el Consejo de Europa ha promovido o elaborado gran número de documentos que exhortan a los Estados miembros de esta organización a garantizar un mínimo vital. Destaca la Recomendación 1196 (1992), de 7 de octubre de 1992, relativa a la extrema pobreza y a la exclusión social, en la que se afirma la imposibilidad fáctica de disfrute de los derechos humanos por las personas en situación de extrema pobreza, llegando a proponer «recursos mínimos garantizados».

Por último, en la Unión Europea, el artículo 151 TFUE establece el objetivo de la lucha contra la exclusión social.

Y la Carta de los Derechos Fundamentales, ya analizada, reconoce en su artículo 34.3, como algo distinto al derecho a la seguridad social, el derecho a «una ayuda social [...] para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes».

Por último, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 2013 (CESE SOC/482), sobre Renta mínima europea e indicadores de pobreza, propone una Directiva sobre la materia, añadiendo que «el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta».

En cuanto a Derecho comparado, cabe destacar la Carta de Derechos Fundamentales y Libertades Fundamentales de la República Checa. Su artículo 30.2 señala que «Toda persona que sufre de necesidad material tiene el derecho a la asistencia necesaria para asegurar un nivel de vida básico». Algunos Tribunales Constitucionales, como el de Colombia (Sentencias 426/1992, 283/1998, 286/1998, 328/1998 ó 571/1998) o Portugal (Sentencia 187/2013), han deducido de otros derechos de la Constitución, y con distintas variantes, un derecho al mínimo vital —concepto próximo al de renta básica—, atribuyéndole en la práctica la categoría de derecho fundamental (Amnistía Internacional..., 2015: 36).

Más ajustada al concepto estricto de renta básica parece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán. En la Sentencia de 14 de diciembre de 2012 se obliga al Estado de Hesse a ampliar la remuneración del profesorado universitario, por aplicación del artículo 33.5 se la Ley Fun-

damental de Bonn, del que deduce un «principio de manutención». Y en la Sentencia de 9 de febrero de 2012, se obliga al legislador federal a ampliar la renta mínima de subsistencia, a fin de garantizar un derecho fundamental de nueva creación, a percibir una renta adecuada para asegurar efectivamente una existencia digna, derivado de los principios de dignidad humana y Estado social.

La Constitución de 1978 no reconoce expresamente el derecho a la renta básica y tampoco contiene fórmulas tan claras como las presentes en el Derecho internacional.

El derecho a la renta básica no es considerado por los poderes públicos como un derecho fundamental. Sin embargo, se reconoce con distintas variantes en la normativa de las Comunidades Autónomas, casi siempre con insuficiente cuantía.

Esta regulación, fragmentaria y desigual, parece articularse más bien al modo de concesiones discrecionales del poder público que de auténticos derechos subjetivos.

Asimismo, la experiencia de los últimos años revela frecuentes retrocesos normativos e incumplimientos administrativos de este sistema de protección. Distintos organismos internacionales han denunciado los niveles inaceptables de pobreza y desigualdad en España, dado su nivel de desarrollo —con un 29,2 % de la población en riesgo de pobreza y exclusión social, siendo los menores los principales afectados—. Estos organismos han llegado a proponer la implantación de una renta básica en nuestro país.

La propuesta que realiza en su informe Amnistía Internacional, Greenpeace y Oxfam, y que hacemos nuestra, por considerarla imprescindible para la consecución del objetivo de la cohesión social, pasa por la incorporación de un derecho a la renta básica, a nivel nacional (ex art. 149.1.1ª CE), articulando y coordinando las competencias de las Comunidades Autónomas y asegurando su colaboración en el desarrollo y aplicación de la ley.

Por ello, se propone modificar el artículo 41 CE, en el sentido de incorporar el derecho a la renta básica, como algo independiente aunque relacionado con el derecho a la seguridad social, y no necesariamente asociado a la situación de desempleo.

La fórmula que las citadas organizaciones (pág. 37) consideran más ajustada al Derecho internacional y a nuestra estructura constitucional, es la siguiente: renta básica para las personas que se encuentren en una situación de necesidad determinada, y dirigida a garantizar una vida digna; en especial,

cubriendo los bienes no cubiertos por otros derechos de prestación, como la alimentación o el vestido. Esto incluye a quienes no trabajan y también a quienes ya trabajan pero que, atendiendo a sus circunstancias, cuentan con una remuneración insuficiente. En el mismo sentido se expresa Vaquer (2014: 339) quien aboga por la inclusión del derecho fundamental a un mínimo vital en la reforma de la Constitución.

4.4.8. El derecho a un medio ambiente sostenible como derecho fundamental

Las sociedades modernas reconocen gran importancia al desarrollo sostenible, ya que este modelo de desarrollo parece el único que puede garantizar a las generaciones venideras gozar de una mejor calidad de vida.

Desarrollo sostenible —concepto que, como veremos, aparece por vez primera en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972— es sinónimo de equilibrio en los factores que le conciernen y que se encuentran, entre sí, estrechamente relacionados: prosperidad económica, justicia social y, sobre todo, respeto a un medio ambiente saludable.

La preocupación por el medio ambiente en los ordenamientos jurídicos de la Europa democrática es consecuencia evidente de la toma de conciencia colectiva de la importancia del desarrollo sostenible y, asimismo, del deterioro de los recursos naturales. Por todo ello, los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, y en especial el Derecho Comunitario Europeo, asumieron, a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, como objeto de regulación y protección el respeto al medio ambiente y la salvaguardia de los recursos naturales.

En particular, las instituciones comunitarias se convirtieron en auténtico motor del cambio cultural y normativo en materia ambiental.

Así, vemos cómo en 1967 se aprueba la primera Directiva de carácter medioambiental, y cómo durante toda la segunda mitad del siglo pasado se empiezan a implementar programas de acción en materia de medio ambiente, es decir, auténticos instrumentos jurídicos de acción comunitarios con carácter plurianual y contenido diverso.

Sin embargo, será sólo en 1986 con el Acta Única Europea, cuando, finalmente, se consagran unos principios fundamentales en materia de política medioambiental, que se transfieren a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Al día de hoy, la actuación de la Unión Europea en materia de medio ambiente asume como reto sustancial de la Unión la realización del desarrollo sostenible en los territorios europeos y adopta como estrategia la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias.

En concreto son objetivos:

- la lucha contra el cambio climático.
- el respeto a la naturaleza y a la biodiversidad.
- el respeto al medio ambiente, la salud y la calidad de vida.
- los recursos naturales y los residuos.

En el camino hacia la toma de conciencia de los problemas medioambientales, un punto de inflexión determinante viene representado por la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 —precedente de las Cumbres de Río (1992), Kioto (1995) y Johannesburgo (2002)—, de la que surgió un plan de acción y una declaración de principios que constituyó una auténtica guía universal.

Otro hito fundamental en el proceso de toma de conciencia de los problemas medioambientales se halla en 1988, año en el que vio la luz el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) por voluntad conjunta de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la finalidad de evaluar la información científica, técnica y socioeconómica pertinente para la comprensión del riesgo de cambio climático inducido por los seres humanos. Desde su creación, el IPCC ha producido una serie de completos Informes de Evaluación sobre el estado de los conocimientos acerca de las causas del cambio climático, sus efectos potenciales, y las opciones en cuanto a estrategias de respuesta (Agudo, Milione y Mérida, 2010: 126).

Nuestra Constitución se aprueba en 1978, es decir, pocos años después de la cumbre de Estocolmo y está inmersa en ese nuevo escenario internacional y europeo. En efecto, la Constitución es heredera de aquel contexto político y jurídico internacional sensible a la protección del ambiente, que acabamos de reseñar.

Por estas razones, la Constitución española de 1978 asume la protección del medio ambiente a través del artículo 45, norma que, por un lado, consagra el derecho de todos «a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» y por otro, el deber de todos de conservarlo. La Cons-

titución, para dar efectividad a dichas declaraciones, realiza un llamamiento a la «indispensable solidaridad colectiva» pero, sobre todo, a los poderes públicos para que estos velen «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente». Finalmente, el texto de 1978 reconoce que las violaciones perpetradas contra el medio ambiente deberán sancionarse penal o administrativamente, en los términos que la ley establezca y deberán conllevar la obligación de reparar el daño causado.

Con esta norma, por lo tanto, se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico la noción de calidad de vida y se constitucionaliza el deber de conservar el entorno.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado en términos funcionales el concepto de medio ambiente. En otras palabras, estaríamos ante una norma ambiental cuando su «centro de gravedad» se halla en lo ambiental, es decir, cuando su principal finalidad es la tutela ambiental, el «mantenimiento de un alto nivel de protección del ciclo de la vida».

La Sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico sexto, pone el acento sobre la relación compleja existente entre todos los factores ambientales: el medio «no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos...». Para el Tribunal Constitucional, la dinamicidad del concepto de medio ambiente se conjuga con su carácter antropocéntrico: «...esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica de medio ambiente fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción perteneciente al hoy y operante» (STC 102/1995, F.J. 4º). Por tanto, nuestro alto tribunal sostiene un concepto dinámico de medio ambiente, es decir, como entorno vital conformado más que por los elementos considerados aisladamente, por las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales. En esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional procura resolver otra problemática relacionada con la interpretación del art. 45. Dicha norma que consagra un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado, se encuentra ubicada sistemáticamente en el Capítulo III del Título I. Por lo tanto, en rigor, no representa un derecho sino un principio rector de la política económica y social, es decir un principio que supone un mandato al legislador y al resto de los poderes públicos para que orienten su actividad en la senda que marcan estos postulados.

Por todo ello, se puede concluir que el reconocimiento de un derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona constituye incuestionablemente un principio, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico.

Igualmente, en la misma STC 102/1995 aparece la referencia más clara al derecho al medio ambiente como derecho subjetivo, al entender que como emanación de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales. Asimismo, es posible encontrar conexión entre el art. 45.1 CE y la cláusula de igualdad sustancial del art. 9.2 CE, entendiendo que la promoción de la igualdad material exige como elemento fundamental un medio ambiente adecuado.

Por otra parte, los Estatutos de Autonomía aprobados en la pasada década han sido especialmente sensibles con la protección del medio ambiente, destacando especialmente, en este sentido, el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Resulta especialmente significativo el altísimo número de referencias que al medio ambiente dedica el nuevo Estatuto de Andalucía. Efectivamente, en el texto reformado del 2007 se alude a este valor desde muy diversas perspectivas (objetivos, principios rectores, derechos, deberes, competencias...).

Muestra de ello es, por ejemplo y con carácter general, el art. 10, ínsito en el Título Preliminar, en el que se encuadran los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el párrafo 3.7º de dicha norma, se señala como objetivo básico de la Comunidad Autónoma

«la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas».

Como corolario a dicho objetivo, el apartado 4º especifica que

«los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas».

Por otra parte, en este Estatuto resalta la existencia de un Título en el que se incluye un catálogo de derechos subjetivos, fundamentalmente de carácter social: el Título I («Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas»). Dentro de este Título, se encuentra el art. 28 rubricado «Medio ambiente», que reconoce el derecho subjetivo a «vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes». En el segundo apartado se «garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua,

el aire y los recursos naturales». Ese mismo Título incluye un mandato a los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía para que orienten sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en dicho título y a alcanzar los objetivos básicos establecidos en el art. 10 (del que ya hemos hecho referencia), mediante la aplicación efectiva de una serie de principios rectores, entre los que se incluye «el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire» (art. 37. 20º).

Más allá de estas consideraciones, una de las novedades más relevantes del Estatuto andaluz reformado en 2007 es la inclusión de un Título, el séptimo, dedicado exclusivamente al medio ambiente, prueba de que la protección de este valor representa un tema prioritario no sólo desde el punto de vista jurídico-político sino también fundamentalmente social.

Con dicho Título, el nuevo Estatuto, sensible y avanzado en esta materia, realiza un mandato a los poderes públicos para que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y un uso racional de los recursos naturales, y estableciendo que en el desarrollo de sus políticas, las administraciones públicas dispongan de instrumentos adecuados para compatibilizar la actividad económica con la óptima calidad ambiental.

El Título VII cuenta con doce artículos (del 195 al 206) que tratan aspectos distintos relacionados con el medio ambiente. Así, encontramos el art. 195 rubricado «Conservación de la biodiversidad» por el que «los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras», o normas, como los arts. 196, 197, 204 que desarrollan competencias en materia de desarrollo sostenible, uso sostenible de los recursos naturales y utilización racional de los recursos energéticos. Asimismo, el Título VII pretende proteger el mundo animal (art. 205, rubricado «Protección de los animales»), o salvaguardar el patrimonio natural de Andalucía (vd. el art. 200, «Prevención de los incendios forestales y lucha contra la desertificación»), o prevenir la contaminación (vd. el art. 198, rubricado «Residuos»; o el art. 201 «Protección ante la contaminación»), o promover iniciativas públicas de carácter distinto pero orientadas al respeto del medio natural (vd. el art. 203 «Uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte»; el art. 202 «Desarrollo rural»; el art. 199 «Desarrollo tecnológico y biotecnológico»); o finalmente, garantizar incentivos y medidas fiscales para promover la protección y respeto del medio ambiente en Andalucía.

Con este referente, entre otros, una reforma de la Constitución debería abogar, en sintonía con lo expresado en el Informe *Una reforma para blindar los derechos humanos* (2015), por el reconocimiento expreso de un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado, que es la tendencia hoy dominante en el Derecho internacional y constitucional comparado.

Con esta reforma se conseguiría:

- Otorgar al medio ambiente la importancia que merece. Si el medio ambiente se abiera al recurso de amparo, el Tribunal Constitucional podría construir una doctrina de este derecho, que fijaría unos parámetros nuevos de protección del medio ambiente desde la lógica de los derechos fundamentales, vinculantes para los tribunales y para los demás poderes públicos.
- Incluir la apertura de la acción popular en el proceso contencioso-administrativo, para mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental. Ello es así porque la vigilancia de este cumplimiento ha de abrirse a toda la ciudadanía.
- Permitir la exigibilidad de las obligaciones administrativas de tutela del medio ambiente, que se incardinarian en el deber estatal de protección de los derechos fundamentales, ya consolidado en la jurisprudencia.
- Permitir una profunda revisión de nuestra legislación ambiental (administrativa, penal y tributaria), reforzando su función de elemento esencial para lograr un efectivo desarrollo de la personalidad y mayores cotas de protección de la dignidad de la persona.

Para ello se debería incluir el derecho a un medio ambiente sostenible como derecho fundamental, aportando como contenido esencial del mismo los elementos señalados anteriormente.

4.4.9. Inclusión en la Constitución de la cláusula de no regresividad de los derechos sociales

Esta novena propuesta de reforma ya ha sido aportada por Amnistía Internacional, Greenpeace y Oxfam (2015), y se incorpora a este trabajo atendiendo a la magnitud de su contenido.

Debemos comenzar afirmando que la regresividad injustificada de los derechos sociales es contraria al Derecho internacional y al principio constitucio-

nal de seguridad jurídica. Sin embargo, no existe expresamente en nuestro ordenamiento constitucional una cláusula por la que se incluya el principio de no regresividad.

En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se impone a los Estados la obligación de progresividad de los derechos sociales: «Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos» (art. 2.1).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido en su Observación General 3ª que «todas las medidas de carácter deliberadamente regresivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga», así como que existe una «obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo». Para este Comité, el Estado debe justificar la plena utilización del máximo de los recursos disponibles antes de adoptar cualquier medida regresiva, y analizar el impacto en los derechos humanos previamente a la adopción de la misma, así como respetar el contenido mínimo esencial de los derechos, y la proporcionalidad, temporalidad y carácter no discriminatorio de la medida. Asimismo, el Estado debe garantizar la participación en el diseño de las medidas de las personas afectadas por las medidas y las organizaciones que las representan.

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos destaca que «las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades estatales en la realización de los derechos humanos» (Resolución S-10/1, de 2009). Además, «el ejercicio de los derechos humanos, incluido el derecho a la salud, no puede subordinarse a la aplicación de las políticas de ajuste estructural» (Resolución 11/5, de 2009).

En el Consejo de Europa, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha derivado el principio de no regresividad del artículo 12 de la Carta Social Europea. Por su parte, el Comisario Europeo de Derechos Humanos (2012), denunciando el impacto de las medidas de austeridad sobre los derechos humanos, y en especial sobre los sociales, ha recordado la importancia del principio de no regresividad como garantía necesaria de estos.

En cuanto al Derecho comparado, algunos Tribunales Constitucionales o Supremos han deducido este principio de sus Constituciones. Es el caso de Alemania, Argentina, Canadá, Francia, Portugal o Italia.

En relación a nuestro ordenamiento constitucional, puede considerarse que España está vinculada a los principios de progresividad y no regresividad, tal y como han sido establecidos en el Derecho internacional, con apoyo en los artículos 10.2 y 96.1 CE. Incluso en los artículos 9.2 y 9.3, podrían encontrarse argumentos a favor de esta tesis, máxime si se relaciona con el modelo de Estado social que nuestra Constitución establece en su primer artículo.

Como mínimo, señala el mencionado informe, el principio de progresividad implicaría la obligación de adaptar de manera permanente el contenido prescricional de cada derecho a las nuevas necesidades. En todo caso, el Tribunal Constitucional no ha avalado la existencia de un principio de progresividad de los derechos en nuestro ordenamiento jurídico. En su última jurisprudencia, el Tribunal Constitucional admite regresiones sin buscar una justificación constitucional para ellas (véase SSTC 184/1993, 197/2003, 44/2004, 213/2005 ó 128/2009).

En este contexto, se puede apreciar cómo desde el comienzo de la crisis económica las medidas regresivas a nivel legislativo se han multiplicado en nuestro país, afectando de modo negativo a los derechos sociales.

Distintos organismos de Naciones Unidas han denunciado estas regresiones. Entre ellos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que recomendó a España garantizar que todas las medidas de austeridad implementadas mantengan el nivel alcanzado de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y sean en todos casos temporales, proporcionales y no perjudiciales para estos derechos. Además, todas las medidas de austeridad adoptadas han de identificar el contenido mínimo esencial de todos los derechos y proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia. También se ha de aumentar la eficacia de los esfuerzos estatales para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Razonamientos similares aparecen en los Informes sobre España de 2013, tanto del CEDS como del Comisario Europeo de Derechos Humanos.

Por todo ello, dado que la jurisprudencia constitucional ha parecido no tomar en consideración las exigencias del principio de no regresividad de los derechos sociales del Derecho internacional, se hace preciso, pues, reconocerlo de forma expresa en la Constitución, en concreto añadiendo un nuevo apartado al artículo 53, con mención a los elementos del modelo de control de las medidas regresivas, consolidados a nivel internacional, que se acaban de citar.

4.4.10. La necesidad de otras mejoras constitucionales en la arquitectura institucional del Estado Social Autonómico

El Estado social nace en España en un contexto de reacción frente al apogeo centralista propio del modelo franquista anterior, proponiendo un mayor acercamiento de los poderes públicos al propio tejido social, bajo la convicción de que esta aproximación genera un intervencionismo público más eficiente, tanto en términos de captación de demandas o necesidades sociales como en términos de capacidad de respuesta a las mismas (Porras Nadales en Agudo y otros, 2015: 584). Suele aludirse al principio de subsidiariedad como una gran categoría que explicaría este desplazamiento de los circuitos de acción pública hacia la periferia del sistema. Pero esta transformación también supone, lógicamente, la proyección territorial de ciertos valores, como el de la solidaridad, que en el caso de la Constitución española se recoge explícitamente en el artículo 138.1.

En consecuencia, nuestra Constitución diseña un original modelo de Estado social autonómico, implicando cierta división de funciones entre los poderes central y autonómicos así como unas exigencias de coordinación y cooperación entre el poder central y las Comunidades Autónomas.

Para Porras,

«esta exigencia histórica es la que explica la rápida e intensa configuración del Estado autonómico en nuestro país, a partir de las previsiones del Título VIII de la Constitución. Las coordenadas concretas que perfilan el Estado social autonómico español se deducen en primer lugar de la propia Constitución, en particular de la comparación entre el sistema general de derechos sociales o de prestación incluido en el Título Primero, y el sistema de distribución de competencias previsto en el Título VIII, artículos 148 y 149, donde se detecta que el grueso de las materias de competencia autonómica se corresponden con algunas de las áreas centrales propias del Estado social, como pueden ser educación, salud, asistencia social, medio ambiente o cultura».

El largo proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas ha consolidado al cabo del tiempo esta tendencia, donde en todo caso el Estado central asume competencias de legislación o regulación básica, y las Comunidades Autónomas asumen potestades legislativas y sobre todo gestoras en los respectivos ámbitos materiales. Aunque este proceso no ha estado exento de conflictos, puede afirmarse que al cabo del tiempo la actividad prestacional de las Comunidades Autónomas se ha acabado configurando como la principal instancia de desarrollo del Estado social en España.

Transcurridos cerca de 40 años desde la aprobación de la Constitución, treinta y cinco años desde la promulgación de los primeros Estatutos, el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto des-

de la perspectiva interna como desde la internacional, poco se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que la sociedad española hubo que hacer frente a finales de los años setenta del siglo pasado, cuando se gestó la Constitución. En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que han marcado el desarrollo del Estado autonómico que nos hemos dado.

Por lo demás, la profunda crisis que estamos padeciendo aproximadamente desde el año 2008, está propiciando la reversión de avances incontestables en la descentralización territorial de España y en la cualificación de Estado social y democrático que los constituyentes le confirieron en el momento de aprobar la Constitución vigente. Cualquier jurista puede contemplar hoy cómo, con ocasión de la crisis, se desvanecen preceptos hasta ahora centrales de la Constitución, se cuestionan prescripciones de los Estatutos de Autonomía, los servicios públicos esenciales adelgazan, se utilizan, indebidamente, fuentes del derecho —como el decreto-ley previsto en la suprema norma sólo para casos de extraordinaria y urgente necesidad— para limitar derechos en materia laboral, educativa o sanitaria. Peligran, en suma, las conquistas que habían venido representando el núcleo duro del constitucionalismo social posterior a la II Guerra Mundial.

Hemos, además, efectuado una reforma exprés de la Constitución con un exceso de esfuerzo constitucional para introducir en la suprema norma un discutible principio de estabilidad presupuestaria con la pretensión de calmar a los mercados y sacralizar el pago de la deuda a costa del sufrimiento ciudadano.

El cierre del modelo es difícil de predecir, pero es aceptado por todos que el Estado Social Autonómico necesita de reformas profundas que le doten de una eficiencia renovada. Visto así, los principios que deben inspirar una nueva Constitución territorial para España, sintéticamente expresados (y pensando en la pervivencia y mejora de nuestro Estado social), podrían ser los siguientes:

1. El respeto a la diversidad, a las identidades diferenciadas dentro de España, en el marco de la unidad y la solidaridad. Asimismo, sería deseable que la Constitución recogiera el mapa autonómico y lo fijara de acuerdo a como se defina cada territorio en su Estatuto.
2. El mantenimiento de la igualdad sustancial de status jurídico en derechos y deberes para toda la ciudadanía en el conjunto del territorio del Estado.
3. Un sistema de financiación solidario y suficiente, acordado multilateralmente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, y que tenga en cuenta, también, las necesidades financieras de los Ayuntamientos.

4. La reforma de la Administración pública, entendiéndose incluida la Local, para buscar su simplificación y racionalización administrativa.
5. Ahondar en la cooperación multinivel, de manera que se creen mecanismos de cooperación institucional donde se posicionen los gobiernos estatal y autonómico, y se contribuya a la formación de la voluntad estatal.
6. La configuración constitucional de un Senado territorial de integración, operativo y funcional, que incorpore los instrumentos imprescindibles de coordinación, colaboración y cooperación.
7. Delimitar de forma clara el reparto de las competencias estatales y autonómicas, especialmente en el ámbito de los derechos sociales y sus prestaciones.
8. Una adecuada regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas que dé respuesta a este nuevo fenómeno de participación en las políticas de la Unión Europea y que permita un espacio propio de política exterior, desde el respeto a los intereses generales de España y a la posición del Estado como sujeto único de las relaciones internacionales.
9. El blindaje presupuestario, utilizando la misma técnica (pero con muy distinto fin) contenida en el reformado artículo 135 de nuestra Constitución, de aquellos gastos que hagan real un estándar común, decidido de acuerdo con todas las Comunidades Autónomas, y sostenible en el tiempo de las prestaciones sociales que hagan efectivos los derechos sociales fundamentales.
10. La inclusión de la cohesión social y territorial como el objetivo constitucional básico, que posibilite y garantice el respeto íntegro a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de su proyecto vital.

5. A modo de conclusión

Este trabajo ha tenido como finalidad reflexionar acerca de la necesidad de «blindar» el Estado social en nuestros ordenamientos jurídicos.

Se ha apuntado un nuevo paradigma del Estado del bienestar que logre superar muchos de los esquemas del Estado liberal que aún siguen estando presentes en las modernas democracias y que dificultan la consolidación jurídico-constitucional del Estado social. Un nuevo paradigma que profundice en la idea de integración y cohesión social, pues ello supone el reconocimiento de las mínimas condiciones de dignidad para todas las personas y en todos los ámbitos. El paso de futuro del Estado social implica el reconocimiento y protección de determinados derechos sociales y su inclusión textual al máximo nivel posible de protección en los textos constitucionales, incluyendo en los mismos las fuentes de financiación de estos derechos de prestación.

Junto a este reconocimiento normativo se ha de institucionalizar también el impulso, evaluación y financiación de políticas públicas que los hagan efectivos. Igualmente se hace preciso que los fines y objetivos, la razón de ser del Estado social, se «internacionalicen», que se superen ámbitos de actuación marcados por fronteras que no sólo dificultan sino que la mayoría de las veces impiden la efectividad de las medidas regulatorias e intervencionistas propias del Estado social.

Este trabajo ha hecho referencias tanto a las políticas públicas como a la internacionalización de este modelo de Estado, pero se ha centrado de modo más exhaustivo en el blindaje constitucional de determinados aspectos del mismo.

En relación a este aspecto, y tras una introducción acerca de la institución jurídica de la reforma constitucional, y con motivo de la previsible reforma de nuestra Constitución, se han formulado las siguientes propuestas de modificación de la misma:

1. Constitucionalizar la cohesión social como objetivo fundamental del Estado del bienestar.

2. Blindar financieramente el Estado social, asegurando la viabilidad económica de los servicios sociales públicos fundamentales, y por tanto, asegurando una suficiente financiación de las Comunidades Autónomas.
3. Constitucionalizar una educación universal y permanente de calidad como derecho fundamental.
4. Establecer el derecho a la salud como un derecho fundamental.
5. Reconocer constitucionalmente la función social del derecho a disfrutar de una vivienda digna.
6. Reconocer constitucionalmente la autonomía personal como objetivo fundamental de las políticas públicas sociales.
7. Constitucionalizar el derecho fundamental a la renta básica.
8. Establecer el derecho a un medio ambiente sostenible como derecho fundamental.
9. Incluir en la Constitución la cláusula de no regresividad de los derechos sociales.
10. Realizar otras mejoras constitucionales en la arquitectura institucional del Estado Social Autónomo.

6. Bibliografía

AGUDO ZAMORA, M. (2006):

Estado social y felicidad. Madrid: Ed. El Laberinto.

AGUDO ZAMORA, M. (2013):

La protección multinivel del Estado social. Valencia: Tirant lo Blanch.

AGUDO ZAMORA, M. (2015):

«La crisis como oportunidad para la evolución del paradigma del Estado social: blindaje, evolución e internacionalización» en TUR AUSINA, R. (dir.): *Problemas Actuales de Derecho Constitucional en un momento de crisis*. Granada: Comares.

AGUDO ZAMORA, M., MILIONE, C. Y MERIDA DIAZ, S. (2010):

La aportación sindical al desarrollo del Estado del Bienestar en Andalucía. Sevilla: FUDEPA.

AGUDO ZAMORA, M. Y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. (MAYO-AGOSTO 2014):

«Hacia una aproximación crítica entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 140.

AGUDO ZAMORA, M. Y OTROS (2015):

Manual de Derecho Constitucional. 6.ª edición. Madrid: Tecnos.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, GREENPEACE, OXFAM INTERMÓN (2015):

Una reforma para blindar los derechos humanos.

BECK, U. (2001):

¿Qué es la globalización?. Barcelona: Paidós.

CARMONA CUENCA, E. (2009):

«La protección social en la Unión Europea», en *I Foro Andaluz de Derechos Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

CONSEJO DE EUROPA (2004):

Revised Strategy for Social Cohesion.

FUNDACIÓN ALFONSO PERALES (2012):

Por una reforma federal del Estado autonómico.

FONT GALAN, J. I. (2014):

«Apogeo de racionalidad económica y disenso constitucional. Una reflexión constitucional», en *Revista de Fomento Social*, n.º 275.

FONT OPORTO, P. (2012):

«Ruptura del consenso socialdemócrata y crisis del modelo de Estado», en *Revista de Fomento Social*, n.º 266.

GARCÍA PELAYO, M. (1982):

Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial.

GARCIA ROCA, J. (ED.) (2014):

Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate. Cizur: Thomson-Reuters Aranzadi.

HELLER, H. (1974):

Teoría del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.

HINOJOSA, J. J. (2013) EN AGUDO, M. (COORD.):

Decálogo de conclusiones del Foro del Estado Autonómico. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

KUHN, T. (2005):

La estructura de las revoluciones científicas. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

LUCAS VERDU, P. (1987):

Curso de Derecho Político, vol. I. Madrid: Tecnos.

LUCAS VERDÚ, P. Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1994):

Manual de Derecho Político. Madrid: Tecnos.

MANGAS MARTÍN A. (DIR.) (2008):

Carta de los derechos fundamentales de la Unión. Bilbao: Fundación BBVA.

MANNHEIM, K. (1993):

Ideología y Utopía. México, 2.ª ed., reimpr. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

MARX, K. (1973):

La ideología alemana. México.

MONEREO PEREZ, J. L. (1996):

Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral. Madrid: Consejo Económico y Social.

PELAEZ MARON, J. M. (2005):

«De nuevo sobre el concepto del Derecho internacional público en la doctrina española», en *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*. Sevilla.

PEREZ ROYO, J. (2014):

Curso de Derecho Constitucional. Madrid: Marcial Pons.

PEREZ YRUELA, M. (2012):

Modelo de cohesión social en Europa ¿Aplicabilidad en América latina?. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA/CSIC).

PORRAS NADALES, A. (2014):

«El Estado social», en AGUDO ZAMORA y OTROS: *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

PORRAS NADALES, A. (1988):

Introducción a una teoría del Estado postsocial. P.P.U.

ROURA GOMEZ, S. (2013):

«El desarrollo del Estado social autonómico», en *El papel de Andalucía en la construcción del Estado social autonómico*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

SANCHEZ PINO, A. (COORD.) (2014):

Cuestiones claves en el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Valencia: Tirant lo Blanch.

TEROL BECERRA, M. Y JIMENA QUESADA, L. (DIRS.) (2014):

Tratado sobre protección de derechos sociales. Valencia: Tirant lo Blanch.

VAQUER, M. (DICIEMBRE DE 2014):

«Derecho a la vivienda, dignidad de la persona y garantía de un mínimo vital», en *Gaceta sindical*, n.º 23.

VON SAVIGNY, F.C. (1879):

Sistema de Derecho Romano actual. Madrid.

NÚMEROS PUBLICADOS

- ...
- 25: Liderazgo político en Andalucía. Percepción ciudadana y social de los líderes autonómicos
- 26: Conciliación: un reto para los hogares andaluces
- 27: Elecciones 2008 en Andalucía: concentración y continuidad
- 28: La medición del efecto de las externalidades del capital humano en España y Andalucía. 1980-2000
- 29: Protección legislativa del litoral andaluz frente a las especies invasoras: el caso Doñana
- 30: El valor monetario de la salud: estimaciones empíricas
- 31: La educación postobligatoria en España y Andalucía
- 32: La pobreza dual en Andalucía y España
- 33: Jubilación y búsqueda de empleo a edades avanzadas
- 34: El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos
- 35: El camino del éxito: jóvenes en ocupaciones de prestigio
- 36: Mutantes de la narrativa andaluza
- 37: Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz
- 38: Partidos políticos, niveles de gobierno y crecimiento económico regional
- 39: Bilingüismo y Educación. Incidencia de la Red de Centros Bilingües de Andalucía
- 40: Marroquíes en Andalucía. Dinámicas migratorias y condiciones de vida
- 41: Obstáculos y oportunidades. Análisis de la movilidad social intergeneracional en Andalucía
- 42: El vandalismo como fenómeno emergente en las grandes ciudades andaluzas
- 43: Transformando la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas
- 44: Valores y conductas medioambientales en España
- 45: ¿Sabemos elegir? Introducción al estudio de la conducta económica de las personas
- 46: Metro ligero e innovación para la movilidad sostenible de las áreas metropolitanas andaluzas
- 47: El papel de las regiones en la actual Unión Europea
- 48: Nuevos enfoques en el diseño de los copagos farmacéuticos
- 49: La inmigración en Andalucía. Un análisis con datos de la Seguridad Social (2007-2008)
- 50: Arte contemporáneo y sociedad en Andalucía
- 51: La creación de una nueva realidad empresarial. El caso de Andalucía
- 52: Nuevos modelos de familia en Andalucía y políticas públicas
- 53: Rasgos básicos del envejecimiento demográfico y las personas mayores en Andalucía
- 54: Género, salud y orden social. El caso del modelo clínico de transexualidad
- 55: Gestión del pluralismo religioso en el ámbito autonómico y local
- 56: La educación como factor determinante de la movilidad intergeneracional en Andalucía
- 57: Las compañías de bajo coste en los aeropuertos andaluces
- 58: La construcción del sujeto político entre los jóvenes en riesgo
- 59: La disposición a pagar por el medio ambiente. Un análisis con datos de Andalucía
- 60: La inmigración en Andalucía. Un análisis con datos de la Seguridad Social en 2009
- 61: Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía
- 62: Las violencias masculinas y la prevención de la violencia contra las mujeres
- 62: Las violencias masculinas y la prevención de la violencia contra las mujeres
- 63: La población infantil ante las nuevas tecnologías de la información. Una aproximación a la realidad de los nativos digitales andaluces
- 64: El contacto de la ciudadanía con los ayuntamientos como forma de participación política en Andalucía
- 65: Hacia un modelo de movilidad urbana sostenible
- 66: Las transiciones hacia el empleo de la juventud andaluza
- 67: El sector de los alimentos ecológicos en Andalucía: diagnóstico, retos y estrategias
- 68: Percepción de los españoles y andaluces ante la pobreza
- 69: La presencia de las mujeres en los ayuntamientos andaluces (1979-2011)
- 70: Un relato sobre identidad y vida buena en Andalucía
- 71: Bienestar, desigualdad y pobreza en Andalucía: un estudio comparativo con el resto de España a partir de las encuestas de condiciones de vida 2006 y 2012
- 72: Competencias autonómicas y gestión de la cuenca del Guadalquivir
- 73: Reformas legislativas, incumplimientos de la Carta Social Europea y su invocación en los órganos judiciales
- 74: Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social. De la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar

IDAD



El golpe. Cultura del entorno



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL