Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla

V Centenario

EL ESTADO SOCIAL EN ESPAÑA

La larga marcha inacabada

David Almagro Castro

1518-2018
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE SEVILLA
500 AÑOS DE HISTORIA

David Almagro Castro

EL ESTADO SOCIAL EN ESPAÑA

La larga marcha inacabada

Granada, 2023

© David Almagro Castro

© Editorial Comares, S.L.
Polígono Juncaril
C/ Baza, parcela 208
18220 • Albolote (Granada)
Tlf.: 958 465 382
www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com
facebook.com/Comares • twitter.com/comareseditor • instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-590-7 • Depósito Legal: Gr. 979/2023

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

SUMARIO

Agradecimientos IX

Introducción XI

Capitulo I

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO:
HACIA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

I. Del Estado absoluto al Estado de derecho: un recorrido ecléctico. 2
II. Del Estado de derecho al Estado Social: la aportación de la escuela isupublicista alemana 10
III. El germen institucional del Estado Social en Alemania: las políticas sociales de finales del siglo xix 17
IV. La Constitución de Weimar de 1919 y el Estado Social: ¿un modelo de referencia? 20
V. Los precedentes del Estado Social en España: la «cuestión social» durante la Restauración 29
VI. La institucionalización de la «cuestión social»: la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales 33
VII. La Constitución de 1931 y el Estado Social: lo que pudo ser y no la dejaron ser. 42

Capítulo II

EL ESTADO SOCIAL CONTEMPORÁNEO:
DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN
A LA CONSTIUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

I. La Constitución Social y Económica como categorías nucleares del Estado Social. 56
II. Contenido y límites de la fórmula Estado Social: Forsthoff vs Abendroth . . 69
III. La cláusula del Estado Social y el Tribunal Constitucional alemán 81
IV. Las políticas sociales de la dictadura franquista: desmontando mitos insostenibles 86

Capítulo III
EL ESTADO SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

I. El artículo 1.1 CE: el Estado español como Estado Social 105
II. Los valores superiores del artículo 1.º CE: estructura y posición constitucional 114
III. El artículo 9.2 CE: la promoción de la igualdad material. 115
IV. Los derechos sociales y artículo 53 CE: ¿de qué tipo de derechos estamos hablando?. 125
1. El artículo 53.1 CE: el mínimo común en la normación de los derechos subjetivos. . 128
2. El artículo 53.2 CE: la delgada línea entre derechos subjetivos y derechos fundamentales *stricto sensu* 139
3. El artículo 53.3 CE: una interpretación alternativa a la devaluación de los derechos sociales 143
3.1. *La teoría integradora de los derechos sociales* 144
3.2. *Las garantías jurisdiccionales como criterio de exclusión de los derechos sociales como derechos subjetivos*. 157
3.3. *La ambigua jurisprudencia del TC en materia de derechos sociales* 167
3.4. *Eppur si muove: los derechos sociales son derechos subjetivos* 173
V. La Constitución económica española: análisis doctrinal y normativo 179
1. La noción de Constitución económica en la CE 1978: un ejercicio de funambulismo constitucional 180
2. El núcleo de la Constitución económica liberal: la propiedad privada y la libertad de empresa de los artículos 33 y 38 187
3. El núcleo de la Constitución económica socializante: la iniciativa pública, la reserva de recursos y la planificación estatal de los artículos 128 y 131 CE 204

Capítulo IV
LA EVOLUCIÓN Y DEVALUACIÓN DEL ESTADO SOCIAL ESPAÑOL

I. Estado Social y Estado Autonómico: un laberinto normativo y competencial. 223
II. La materialización del «Estado Social Autonómico»: un repaso a los principios básicos del sistema de competencias económicas, financieras y sociales 245
III. El ¿desmantelamiento? del Estado Social: el artículo 135 CE y la sacralización del principio de estabilidad presupuestaria. 254
1. La influencia del contexto económico y político en la reforma: Europa y los mercados mandan, España se aplica en obedecer 255
2. El *iter* de la reforma: las prisas son malas constitucionalistas 262
3. El artículo 135 tras la reforma: ganando peso constitucional 270
4. La discusión doctrinal sobre la reforma: duelo a garrotazos dialécticos 276
IV. El artículo 135 CE: una reforma con incidencia sistémica en el Estado Social . 287

Una historia con demasiados retrocesos 317

Referencias bibliográficas.. 327

AGRADECIMIENTOS

Es un rasgo de vanidad creer que los libros son de autoría única de quien los escribe. La verdad es que son muchas las personas que de una u otra forma contribuyen en esta tarea estimulante y frustrante a partes iguales. La primera deuda de gratitud la tengo con quienes son mi brújula vital: Bárbara y Fernando. La generosidad de ambos con mis ausencias durante este año es impagable.

Hay otros autores indirectos de este libro: los colegas de departamento. José María Morales Arroyo se ha convertido en un autor de reparto habitual en mi trayectoria investigadora. Mi más sincero agradecimiento por compartir su enciclopédico saber con el altruismo que le caracteriza.

Otro de los damnificados, Víctor Vázquez, tiene la mala suerte de ocupar el mismo pasillo que yo, infortunio que lo ha convertido en mi consultor constitucional de guardia. Su conocimiento, audacia y arrojo me han servido de orientación para concretar la dirección que debía tomar el libro. Ana Carmona y Fernando Álvarez-Ossorio también han contribuido con sus comentarios siempre constructivos. Otro Fernando, de apellido regio, también ha ayudado con su elocuencia a perfilar el libro. Javier Pérez Royo también me ha prestado oídos y ayudado a concretar algunas elucubraciones con su magisterio. Muchas gracias a todos y a todas por vuestras sugerencias y vuestra paciencia franciscana. Prometo no volver a molestar en un largo tiempo.

Mi gratitud no se agota en el departamento. El Decanato de la Facultad de Derecho, y en particular su Decano, Fernando Llano, me han brindado su patrocinio y apoyo desinteresado en la publicación de este libro.

Quiero agradecer también al *Centro de Estudios Sociales y Jurídicos del Sur de Europa* el apoyo institucional que me ha brindado. Los profesionales que lo dirigen, Antonio Porras Nadales y Gerardo Ruiz- Rico, tienen una dilatada trayectoria en la materia objeto del libro. Es una gran satisfacción personal que el libro cuente con su visto bueno.

Esta empresa se hace más llevadera con el apoyo de los amigos. Enrique Díaz merece un agradecimiento especial por su empuje en los momentos de hartazgo y por compartir el excelso café que tiene en su despacho. Luis Giménez, Fernando Vázquez, Alejandro Cruz y Cristóbal Águila también han contribuido en la redacción de este libro aguantando mis peroratas y humores variados. A todos vosotros, gracias.

INTRODUCCIÓN

No sin razón suele decirse que un buen libro comienza con la elección de un buen título. *La larga marcha* de Rafael Chirbes es el título con el que el maestro valenciano retrató un periodo funesto de nuestra historia reciente: la que transita desde la postguerra hasta el inicio del lento final del franquismo. A diferencia de la historia que cuenta esta excepcional novela, la del Estado Social en España es una larga marcha inacabada.

El Estado Social es una categoría conceptual en eterna disputa. Así ha sido desde su reconocimiento constitucional en las décadas iniciales del siglo XX y su proceso de consolidación orgánica tras la Segunda Guerra Mundial. La segunda mitad del siglo XX trajo consigo un cambio de paradigma en la teoría del Estado: el Estado constitucional tenía que ser un Estado proveedor de servicios sociales.

Ninguna forma estatal precedente ha estado sujeta al grado de tensión dialéctica y programática que acompaña a sus elementos constitutivos. La complejidad que lo rodea no impide reconocer la existencia de objetivos claros y diferenciados. El primero consiste en la contención de la desigualdad económica que el sistema capitalista reproduce de forma cíclica mediante la creación de procesos e instituciones redistributivas de la riqueza hacia los sectores sociales más desaventajados. El segundo se orienta a la promoción de la igualdad material y la homogeneidad social. Solo de esta forma puede lograrse un progreso inclusivo y vertebrador de la convivencia.

El Estado Social también tiene sus renglones torcidos. No siempre ha sido capaz de alcanzar sus objetivos igualitarios; de ahí proceden las críticas a su afán intervencionista, su ineficiencia en la asignación de recursos y la redistribución de la renta. La suspicacia sobre su funcionalidad se extendió como una mancha de aceite durante los años ochenta. Con la Gran Restauración neoliberal se inició la crisis de sostenibilidad que lo acompaña hasta nuestros días.

La metáfora del ascensor social es bien ilustrativa del buen o mal funcionamiento del Estado Social. Se refiere a la capacidad estatal de generar mecanismos

de integración amplios que permitan la movilidad de los individuos en sentido ascendente. De entre esas palancas integradoras los derechos sociales ocupan un lugar preferente. Su importancia reside en su capacidad para neutralizar la desigualdad, elemento corrosivo de la estabilidad del sistema democrático.

Los indicadores internacionales de los últimos años muestran como las condiciones materiales de existencia de un sector de la sociedad española vienen deteriorándose de forma incompatible con una vida digna. La desigualdad educativa, de acceso a la sanidad pública, la precariedad del mercado laboral, las dificultades para acceder a una vivienda y los problemas de salud mental son cuestiones sociales directamente asociadas a los recortes de la última década. Los efectos de este estado de cosas se proyectan también sobre la estabilidad funcional y legitimidad social del Estado. Cuando la desigualdad alcanza niveles incompatibles con la existencia de una vida digna para la mayoría social, no hay sistema político democrático que resista.

Este cuadro general se ha visto agravado por la COVID-19, hecatombe que ha colocado a la sociedad y el Estado en una situación de estrés vital y orgánico sin precedentes. Los países con instituciones y políticas sociales robustas han resistido mejor el golpe que aquellos que aplicaron la receta liberal de disminuir el entramado social mediante la conversión de derechos sociales en bienes de mercado. La aplicación del «escudo social» en España ha permitido contener el incremento de la desigualdad y comenzar una recuperación económica más rápida que en crisis precedentes.

Recomponer el tejido social y económico es el gran desafío colectivo de los próximos años. No será posible sin reforzar el Estado Social. Los valores en que se fundamenta son una conquista histórica que hay que defender. La promoción de la igualdad material dirigida a los sectores más desfavorecidos es una obligación moral y una apuesta inteligente en favor de la paz social. El refuerzo del estatus jurídico de los derechos sociales es una garantía frente a políticas legislativas incompatibles con unas coberturas sociales dignas en una sociedad democrática que se dice avanzada. La sostenibilidad del Estado Social comienza por reformar su marco constitucional.

Este libro parte de la experiencia académica y la trayectoria vital de su autor. Pretende aportar un análisis constitucional de los elementos definidores del Estado Social. No es ideológicamente neutral. Es una defensa del Estado Social como única alternativa en que las personas pueden alcanzar unas condiciones materiales de existencia dignas. Corresponde a quien lo lea juzgar si tales objetivos se han logrado.

El Estado Social de la Constitución española de 1978 va camino de cumplir medio siglo de existencia. La perspectiva que brinda el tiempo transcurrido nos permite afirmar que estamos ante un factor clave en la consolidación del Estado democrático español, la modernización de la sociedad española y la convergencia con el constitucionalismo europeo.

La articulación y desarrollo giró, entre otros puntos, alrededor del estatus que debían tener los elementos estructurales de la *Constitución social y económica*. Una de las debilidades persistentes ha sido la consideración de los derechos sociales como normas programáticas desprovistas de eficacia directa. Por el contrario, los derechos económicos fueron promovidos a la categoría de auténticos derechos subjetivos. La reconfiguración constitucional de los derechos sociales como derechos subjetivos es una medida irrenunciable para la sostenibilidad de la democracia y la consolidación de la «ciudadanía social».

El otro ámbito de análisis del Estado Social español es la estructura territorial, de acuerdo con su condición de Estado políticamente descentralizado. La descentralización competencial consolidada como *Constitución Territorial* ha terminado haciendo de las Comunidades Autónomas el ente de referencia en el desarrollo y la ejecución de las políticas de bienestar social. El «Estado Social autonómico» se ha visto profundamente alterado con la reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y el límite ciego a las inversiones es un obstáculo frente a la sostenibilidad de las políticas de bienestar social.

Los recortes estructurales en las políticas educativas, laborales y sanitarias amparados por la reforma de 2.011 han tenido consecuencias desastrosas para la promoción de la igualdad de oportunidades y la justicia social. La recomposición del tejido social y económico no será posible sin una reforma de los elementos estructurales del Estado Social aquí presentes. Se puede considerar que es la hora de retomar esta larga marcha inacabada.

DAVID ALMAGRO CASTRO es Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla y la Pontificia Universidade Católica do Río Grande do Sul (PUCRS). Desde 2011 ha desarrollado su carrera investigadora y académica en universidades sudamericanas. En 2021 se ha incorporado como Profesor Ayudante Doctor al Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Está acreditado como Profesor Contratado Doctor por la ANECA.

Su principal línea de investigación son el derecho fundamental de participación política, los partidos políticos y la teoría constitucional. Cuenta con numerosos artículos de investigación en revistas nacionales e internacionales de reconocido prestigio y dos trabajos monográficos en editoriales jurídicas de referencia. Es Premio Extraordinario de Doctorado por la Universidad de Sevilla.

UNIVERSIDAD DE SEVILLA FACULTAD DE DERECHO

CESJ Sur de Europa

COMARES editorial

ISBN 978-84-1369-590-7