

«PRÓLOGO» AL *MANUAL DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL* (BENDA, MAIHOFER, VOGEL,  
HESSE, HEYDE)\*

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA HERRERA  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad del País Vasco*

1. La publicación de la segunda edición del Manual de Derecho Constitucional constituye una excelente noticia para el mundo jurídico castellanoparlante. Se pone de nuevo a disposición de los lectores una obra editorialmente agotada, y se demuestra que los profesionales del derecho han sabido apreciar las cualidades de este libro. Ello confirma que la iniciativa de traducir y poner a disposición de la comunidad hispana la lectura de este libro era buena porque se intuía que la acogida iba a ser positiva. Afortunadamente, ese juicio positivo ha sido confirmado con un éxito editorial que ha propiciado un enriquecimiento de la literatura jurídico-pública a través de la difusión de un libro de tantas cualidades como este Manual. La autorización de los autores, los esfuerzos del promotor, la buena labor de los traductores y los apoyos institucionales han sido moralmente recompensados con el premio de la respuesta dispensada a la primera edición y la necesidad de atender a la demanda existente con esta reedición. Un libro que sirve además para reforzar los lazos con la doctrina alemana. Después de más de dos décadas de vigencia de la Constitución de 1978 se comprueba la familiaridad existente entre los conceptos doctrinales utilizados por los juristas germanos y los

\* Este prólogo se incluirá en la segunda edición de la obra de E. BENDA, W. MAIHOFER, H.J. VOGEL, K. HESSE, W. HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, que se encuentra en estos momentos en prensa.

utilizados en nuestro país. El proceso de incorporación acelerada de los logros teóricos de reflexión de los constitucionalistas alemanes nos ha permitido quemar etapas y aprovecharnos de los esfuerzos de comprensión realizados en Europa para la interpretación y desarrollo del constitucionalismo social.

Como ya es sabido, llega a nuestra manos una selección de las diversas colaboraciones que integran la obra original, un denso trabajo de casi 1800 páginas, dirigido por Benda, Maihofer y Vogel que han coordinado un imponente equipo de juristas alemanes en el que destaca la imponente trayectoria de sus miembros, la reconocida obra que les avala y la elaboración de apartados referidos a su comprobada especialidad. En este libro la selección realizada orientada a proporcionarnos los aspectos más teóricos y a prescindir de los contenidos más concretos referidos a las especificidades alemanas, supone un valor adicional porque permite disponer de aquellos elementos que son comunes, que forman parte del patrimonio de la cultura jurídica europea y que consiente un debate teórico más enriquecedor porque se refiere a los temas compartidos que aluden a la organización unitaria de la política y a nuestra situación como ciudadanos.

Disponemos, pues, de la lectura global de la forma contemporánea de Estado. No es sólo una suma de colaboraciones aisladas, sino una reflexión colectiva que tiene un desarrollo individual que concretan el denso substrato teórico que traspasa transversalmente las distintas aportaciones. Al margen de que se compararan todas las tesis defendidas, hay que reconocer que este libro contiene la parábola del Estado Social, pues recoge, al más alto nivel, los antecedentes, su expresión y cuestionamiento. Pero esta comprensión global se hace ya en la década de los años 90, cuando se tiene suficiente perspectiva para valorar la naturaleza y evolución del Estado Social, y hay que afrontar con decisión y rigor el reto de las preguntas sobre el futuro. Al estar situada esta obra en el declive del Estado Social, nos proporciona una síntesis de los esfuerzos teóricos desarrollados durante medio siglo por el Tribunal Constitucional y varias generaciones de juristas alemanes comprometidos con la tarea de componer una exhaustiva explicación de la forma de Estado vigente.

La exclusión de los temas específicamente alemanes permite la concentración en las cuestiones más generales que enlazan con los problemas compartidos en las democracias occidentales (concepto de derechos, órganos constitucionales, partidos políticos, etc.). Pero, a mi juicio, el atractivo del libro no consiste solo en la posibilidad de disponer de unas reflexiones sobre temas comunes. También hay que valorar el marco en el que se desarrolla el estudio jurídico. Lo que importa es que, a pesar de que el título del libro se refiere al Derecho Constitucional, su contenido no se reduce a la exégesis habitual de la Constitución sino que asciende a los temas nobles de nuestra disciplina, aquellos que estuvieron y están en la raíz de la preocupación por el poder y la libertad: el momento de la unidad política en la que se entrecruzan la autonomía social, la libertad individual, la integración ideológica y la organización del poder. Síntesis que sólo desde esta comprensión global del Estado puede alcanzarse, que no puede reducirse a simple interpretación jurídica y que requiere el tratamiento del dato jurídico como parte de la totalidad social y política. Por reconducirlo al debate aún inconcluso, se concibe el

objeto del Derecho Constitucional como análisis del Estado, y por ello estudio de las contradicciones sociales, de la tensión autoridad-comunidad-individuo, la mediación sociedad- Estado, la dinámica poder- mercado. Esta preocupación intelectual de comprender y no solo describir, se traduce en una exposición panorámica que encierra simultáneamente el boceto histórico como antecedente, la naturaleza del problema como marco de reflexión, la regulación jurídica como ámbito de acción jurídica y social, y la exposición de las tensiones como prognosis de futuro. Esta lectura exhaustiva solo se alcanza cuando se trascienden métodos limitados que reducen artificialmente el objeto de estudio y se limitan a la consideración dogmática, necesaria pero no suficiente para abarcar la riqueza de contenidos que atesora el Derecho Constitucional.

Pero esta preocupación por evitar la disolución del Derecho Constitucional no solo se desarrolla en el ámbito material. También contiene elementos formales de enorme atractivo. Vivimos tiempos de perturbación constitucional porque a los contenidos contradictorios de la Constitución, basados en una realidad cuarteada, que reproducen las tensiones históricas del poder y la libertad y la integración del conflicto estratégico entre clases, se ha añadido la modificación sustancial de las bases materiales en las que se asentó el acuerdo constituyente. La adaptación de la Constitución al momento histórico se convierte en una tarea prioritaria que al no realizarse por la vía de la reforma, se produce por medio de la interpretación. Con razón se ha denunciado la tendencia desvalorizadora de la Constitución, su creciente desformalización y la lectura relativizadora del texto normativo. Si se había alcanzado la integración entre norma procedimental y norma sustancial, conjuntando democracia y contenidos materiales de los derechos fundamentales, la superación del fundamento histórico que produjo la incorporación de los derechos prestacionales ha conducido a su descuelgue normativo y a la exaltación del momento procesal. Pero esta transformación no es posible sin que se sustenten en propuestas metodológicas que desemboquen en un distanciamiento del texto constitucional. La globalización no necesita las Constituciones del Estado Social y la supervivencia literal de ésta se soporta a costa de su desnaturalización. Estaríamos en una fase de transición caracterizada por la dificultad de aceptar las exigencias materiales del constitucionalismo social. Al hilo de esta constatación han proliferado las ofertas interpretativas que se inscriben en esta subversión constitucional: la Constitución abierta, la Constitución por principios, la política constitucional, la Constitución débil, etc. La Constitución pierde en gran medida su carácter normativo fuerte para devenir un referente que se entrega a una interpretación adecuada que consienta el despliegue de la nueva axiología y de los nuevos contenidos de la Constitución Material. La interpretación ya tiene como débito no el respeto a contenidos materiales, sino la aplicación de reglas lógicas de argumentación. Por todo ello, resulta gratificante que este equipo de juristas combine acertadamente el respeto al carácter normativo fuerte de la Constitución con el diálogo con la realidad, que la Constitución como punto de partida y no resultado de la interpretación sea entendida siempre desde su comprensión vinculante y que, a pesar de las dificultades, continúen reclamando el necesario cumplimiento de los mandatos constitucionales, especialmente en lo que se refiere a los aspectos

sociales. Una demostración del equilibrio entre el deber ser de la norma y el ser social, sin que el carácter evolutivo de la Constitución lleve a su disolución existencial o a su instrumentación al servicio de nuevos equilibrios.

Como ya hemos apuntado, el objeto del libro es el análisis del sistema constitucional alemán. Para ello se procede a la disección de los grandes enunciados y articulaciones en las que se vertebra el entramado jurídico-constitucional alemán basado en el orden político libre y democrático, en una democracia liberal y social que se asiente en última instancia en la dignidad de la persona. Esta fuerte inspiración es comprensible en el contexto social, cultural y político en el emerge la Ley Fundamental. Salvando las distancias, es posible establecer lazos y semejanzas con nuestro antecedentes: una dictadura negadora de los derechos fundamentales y la necesidad de construir un nuevo Estado, de la misma forma que se comporte una vocación europea como respuesta a los particulares demonios familiares ( el pasado autoritario y el nacionalismo agresivo alemán, o el fracaso de la implantación del constitucionalismo democrático en nuestro país).

Pero, a los efectos de este comentario, preferiría realizar una lectura dinámica del texto. El carácter ejemplar de este libro viene dado por su valor sugeridor. No se limita a ser válido para su entorno de referencia, sino que es perfectamente utilizable como herramienta de exégesis de nuestra Constitución. Pero, además, su valor se verifica también en su capacidad de sobrevivir a las transformaciones debido a su sólida base teórica. La edición de referencia fue publicada en Alemania en 1944 lo que ha permitido que esté ya incorporado el proceso de fusión interno y de integración europeo, y que además haga las incursiones y proyecciones de futuro que antes comentaba. Precisamente en esta estela me quiero situar. Comentar detalladamente un libro de estas características exigiría casi la escritura de otro libro. Prefiero concentrarme en algunos aspectos que han experimentado especial aceleración para demostrar que las afirmaciones del texto constituyen una buena brújula para orientarse en el terreno proceloso y cambiante del Derecho Constitucional del milenio.

2. La comprensión de la Constitución se realiza en un marco en el que laten con energía la fuerza normativa y la vocación histórica, la configuración y la evolución. No es posible renunciar al carácter vinculante, pero es imposible vivir de espaldas a una realidad cambiante que presiona con decisión pero que, a su vez, no puede reducir la Constitución a pura existencia y coyuntura, con renuncia a su carácter de deber ser.

Pero este cambio no es pensado como la inevitable transformación, como el rutinario recordatorio de la tensión entre validez y vigencia, como la reseña insoslayable a la contradicción consustancial al mundo jurídico, sino que hay que confrontarse con novedades radicales. El proceso de integración europea ha sido la levadura para la unidad alemana, pero también un riesgo para la eficacia constitucional. Si nos ha acompañado impenitentemente el rosario de inevitables referencias a la crisis de los conceptos constitucionales, el cambio de panorama que acompaña a la irrupción del desafío europeo induce una exigencia acelerada de nueva comprensión de los conceptos jurídicos. Hesse, en un principio, consta-

ta el problema y formula advertencias, no para paralizar el proceso sino para elevar nuestro nivel de conciencia. Si la realidad codetermina la norma, la complejidad alcanzada provoca una dificultad adicional y una innovación más acusada de los preceptos constitucionales.

Aunque no incide directamente en esta cuestión, pues su atención está focalizada en la determinación de la identidad constitucional y la búsqueda de compatibilidades, subyace una preocupación por el futuro de la Constitución, no solo por su convivencia con el derecho comunitario, sino sobre todo por su virtualidad normativa, por la pervivencia de su capacidad configuradora. Apuntes mínimos delatan la inquietud existente por la dificultad de preservar los objetos constitucionales de una vida libre y digna garantizada por el Estado frente a los poderes no públicos para los que no sirven los clásicos resortes jurídicos. Porque es en esta tensión en la que verificamos la difícil convivencia entre el carácter abierto y vinculante que se predica de la Constitución. La fácil coincidencia en la indeterminación constitucional y la ulterior concreción no resuelve el problema de la preservación de la identidad constitucional. Si la Constitución clarifica la integración social y política porque sustrae las bases de la convivencia al juego de las mayorías coyunturales, no está claro que esté garantizada la supervivencia de lo indecible, de aquello sobre lo que no se puede decidir porque forma parte de la esencia del pacto de unidad política. Sobre todo si, en última instancia, solo cabe confiar en una garantía inmanente consustancial a la naturaleza del texto constitucional. No es un tema fácil porque se desenvuelve en una relación circular en la que los elementos implicados se condicionan y reclaman mutuamente. Pero la dificultad no debe eximirnos de realizar la tarea de señalar los nudos gordianos que atenazan cuando asfixian las posibilidades promocionales de las Constituciones del Estado Social. Los peligros no vienen, pues, solo de la burocracia de Bruselas, sino del nuevo orden económico que ansía alcanzar una autorreflexividad sin mediación política, conseguir su racionalidad desde su propia y excluyente lógica.

3. Una atención especial merece el proceso de integración europea. Y una vez más, desde la óptica específica del Derecho Constitucional, el Manual encierra sugerencias, intuiciones y proyecciones que permiten comprender los acontecimientos venideros.

Lógicamente, el texto afronta el problema desde la perspectiva interna. El proceso de ampliación comunitaria se ha realizado de una manera discontinua, con avances impulsados por necesidades urgentes y atendiendo cuestiones inaplazables, pero ante el avance imparable surge un sentimiento indisimulado de malestar jurídico por el contraste entre el rigor jurídico interno y el imperio de la voluntad que rige en la construcción europea. Al encontrarnos ante una continua ampliación de la Unión Europea, la actitud del constitucionalista es defensiva, es la preservación del orden normativo interno y la resistencia a que los pilares del orden estatal sean socavados, aptitud que es muy defendible en Alemania con la precisión constitucional de los ámbitos irreducibles de la identidad estatal. En este sentido, se abordan los pilares inexcusables sobre los que tiene que asentar futuros despliegues

(derechos, identidad estatal, subsidiariedad) y se debate acerca de las exigencias jurídicas de ulteriores avances.

Pero resulta inevitable proseguir en las vías abiertas por la exposición, específicamente sobre las menciones al proyecto de Europa federalmente estructurada y al ejercicio compartido de la soberanía. Estas cuestiones son relevantes cuando está ultimándose la presentación en la próxima Conferencia Intergubernamental del Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales.

La aplicación de los conceptos jurídico-constitucionales al Derecho e Instituciones Comunitario produce los resultados conocidos de la denuncia de las carencias sobre las que se está avanzando en la construcción europea. Pero, a su vez, el proceso se bloquea desde el momento en el que la constatación de las insuficiencias no se puede compensar con la aplicación de las técnicas y contenidos constitucionales porque no existe voluntad para avanzar en clave estatal, porque se considera, en la actualidad, inasumible el cuestionamiento de la estructura política vigente. Denunciar la crisis de la soberanía, la quiebra de la separación de poderes o la ausencia de un pueblo europeo como referente constituyente es un ejercicio de simple deducción. El problema es, pues, como transformar el círculo vicioso en un círculo virtuoso de derechos y democracia.

Pero es tan impresionante la originalidad del proceso de construcción europea que se puede dudar de la idoneidad de nuestros conceptos para proporcionar una explicación suficiente de esta tarea.

En la famosa sentencia de la Corte alemana de 12 de octubre de 1993 se insistía en que el Tratado de la Unión estatúa una asociación de Estados diferenciada de la Federación, de la Confederación y del Estado único, a través de la cual se ejercitaba conjuntamente la soberanía propia de los Estados. Pero ya la mera referencia a la soberanía muestra hasta qué punto los términos se desbocan y pierden su rigor porque la comprensión clásica de la soberanía reniega del moderno aspecto de su carácter compartido. Por otra parte, si repasamos las características que permitieron distinguir al Estado como forma política moderna comprobamos que la Unión Europea se ha adueñado de gran parte de sus contenidos: defensa, moneda, burocracia, justicia, diplomacia. Se puede discutir si es titular de la competencia sobre la competencia porque depende de la atribución de competencias, pero es la Unión Europea quien determina el alcance de dicha atribución, lo que se aproxima, en gran medida, a dicha competencia sobre la competencia. Cuando se afirma radicalmente que no cabe una Constitución europea porque no hay Estado, y el Estado y la Constitución son inescindibles, se puede dudar de si estamos o no ante un debate nominalista.

A pesar de las resistencias, se avanza, y se avanza precisamente a través de intuiciones y formas novedosas. Cuando se producen bloqueos, se superan por medio de propuestas intelectuales que permiten diseñar un núcleo asentado que impulsará el proceso. Para ello, la asimetría, las dos velocidades, las cooperaciones reforzadas, los centros de gravedad, etc., son muestras de una voluntad de improvisación y de voluntad que denota el vigor del espíritu europeos frente a las resistencias y escepticismo. Ciertamente es que en la mayoría de los casos se asemeja a una partida jugada por políticos astutos que inventan combinaciones en intermi-

nables noches de insomnio, que más parece una iniciativa de élites que de opinión europea activa, que hay más de decisión de urgencia que de proyecto de futuro escalonado. Pero, en todo caso, se avanza combinando la intuición del idealista con la pericia del artesano.

En este contexto merece la pena realizar dos observaciones. Precisamente, porque sobreviven los Estados, es irrenunciable el perfeccionamiento jurídico de la Comunidad y la necesidad de que supla sus carencias. La próxima aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales será un paso importante; más decisivo si se consigue que tenga un pleno carácter vinculante y no se reduce a texto político. Se satisface una exigencia muy sentida sobre la necesidad de compensar derechos y mercados, porque si Europa se gestó en el mercado, ahora la reacción tiene que ser precisamente en una onda desmercantilizadora, afirmando la política frente a la lógica excluyente de la empresa. Pero la permanencia de los niveles estatales produce un reforzamiento de su función legitimadora. Por ello cuando se habla del advenimiento del Estado posnacional, desprovisto de algunas de sus características clásicas, habría que añadir que será un Estado posnacional nacional porque esta última cualidad resulta preciosa para proseguir en el avance integrado.

En segundo lugar, es oportuno superar dicotomías. Continuar el debate en términos conflictivos de soberanía nacional o supranacional puede conducir al bloqueo, a una pugna rígida de listados competenciales. En la idea jurídicamente heterodoxa de compartir la soberanía está incorporada la tesis de la forma del Estado-red, que rehuye los antagonismos y persigue la articulación del poder. Como se ha escrito, se trata de pasar de la idea de subsidiariedad competencial a la idea procesual de subsidiariedad con la que se alcanza una convivencia de poderes en los resultados de la política europea ajustada a las necesidades de la ciudadanía europea. Admitida esta premisa, se procede a concebir los ordenamientos estatales y supracomunitario no en términos de complementariedad sino de interrelación, de forma que se admite el carácter incompleto de cada nivel jurídico y la necesidad de referirse a dicha conexión funcional como exigencia ineludible. Y esta conexión es imprescindible porque se evitan los esquemas jerárquicos y se opta por la integración decisional en la que el centro es el resultado de la participación de los distintos niveles institucionales. El sistema no es la expresión de la tensión sino la integración de los ordenamientos comunitarios y estatales. Así será posible disponer de organización sin que sea Estado, será factible la supervivencia de los Estados y el reforzamiento de su función cultural e integradora, será inevitable el contagio de los valores democráticos del Estado, es decir, exigencia de derecho y de Constitución, por parte de las instituciones comunitarias, y será factible la construcción de Europa basada en la ciudadanía democrática y social y no en el mercado.

4. Los derechos fundamentales ocupan una posición de honor en el contenido de este libro. No podía ser de otro modo en un Manual de Derecho Constitucional. Si algo ha caracterizado históricamente al Derecho Constitucional ha sido su apuesta decidida por el reconocimiento de posiciones jurídicas de ventaja a favor de los ciudadanos que garantizaran los contenidos primordiales tanto de los

individuos como de la vida social. La Constitución, en su diversas formas, ha acogido en su seno las posibilidades indispensables para conseguir que el proceso político fuera un cauce de integración y que el Estado alcanzara el resultado de civilización de ordenar jurídicamente la convivencia. Ciertamente es que la mera incorporación del enunciado de los derechos y libertades no fue suficiente para su consideración jurídica, y que se necesitó el transcurso de décadas para que se alumbrara una teoría normativa de los derechos públicos subjetivos, hallazgo teórico, por otra parte, realizado en difíciles circunstancias y con limitadas inspiraciones. Pero, en todo caso, la vocación de la Constitución por la protección de los bienes más preciados de los seres humanos, su dignidad y libertad, ha sido una constante que ha permitido considerar a la Constitución como fundamento de la jurisdicción de la libertad.

Estas breves consideraciones justifican que la atención dispensada a los derechos fundamentales sea cuantitativa y cualitativamente intensa. Aunque las características del Manual excluyen el análisis pormenorizado de cada uno de los derechos, la teoría elaborada permite la redacción de páginas sustantivas que proporcionan un cuadro en el que enmarcar una comprensión de los derechos fundamentales en la forma del Estado Social. Y si en algún aspecto se denota la especial preocupación e interés en alcanzar resultados señeros, es en esta materia en la que se verifica la consecución de logros que consisten en el despliegue de un articulado juego de conceptos y hallazgos teóricos con los que robustecer la posición jurídica del ciudadano. No en vano los antecedentes alemanes son la rotunda expresión de una gran frustración. Mientras que en otros países se consolidaba una tradición liberal que sectorial y limitadamente daba carta de naturaleza a unos derechos fundamentales basados en la libertad, los avances alemanes no pasaban de su consideración como reflejos del derecho estatal, es decir, de la negación misma de los derechos fundamentales. Como se reconoce en el texto, a pesar de la trascendencia de la Constitución de 1919, para otros aspectos vinculados a la evolución del Estado liberal, tampoco en esta etapa se produce un avance significativo porque los derechos fundamentales no logran efectividad al ser reconducidos al ámbito privado y administrativo sin conseguir que desplieguen su eficacia en el ámbito estatal. Por último, está el período de los años del nacionalsocialismo que supusieron la negación radical de los derechos de libertad y de participación. Desde este fracaso, desde este espejo en el que contemplarse críticamente, la preocupación por los derechos fundamentales es comprensible no solo como reacción frente al pasado, sino como piedra angular de la construcción del Estado.

De la rica problemática desarrollada en el curso de la exposición voy a detenerme en dos aspectos que merecen unas breves consideraciones: los derechos sociales y el problema constitucional de la manipulación genética.

Una preocupación constante en las distintas colaboraciones es la continua demanda de igualdad como componente esencial del Estado. La defensa de la libertad va acompañada de la reclamación de igualdad, porque mientras la primera en gran parte está garantizada jurídicamente, la segunda requiere una intervención ulterior. La evolución del Estado Social ha convertido el significado y

alcance de los derechos prestacionales en una de las cuestiones centrales del debate constitucional. Si la libertad no es inteligible sin la base material que la posibilita, la igualdad se convierte en la premisa irrenunciable que constituye la piedra angular de la construcción constitucional. Sin embargo, la realización constitucional de la igualdad es confiada a los derechos sociales que reciben un tratamiento diferenciado respecto a los derechos de libertad. De ahí el debate entre la exigencia material y la insuficiente cobertura jurídica y las interpretaciones sobre el alcance de la regulación constitucional. En este tema se considera que no está en juego solo el contenido de unos derechos sino la propia estructura del Estado, puesto que reclama una determinada comprensión de las relaciones entre Parlamento y control jurídico del Poder Legislativo.

Pero el problema no puede reducirse simplemente a la reserva competencial de los poderes del Estado puesto que no puede desconocerse el valor jurídico de la regulación constitucional de los derechos sociales que, al menos en nuestro país, es bastante minuciosa. Si consideramos que la Constitución enmarca el contenido de la Ley, y que ésta no determina el contenido de aquélla, debemos preservar el valor jurídico del texto constitucional e impedir que se entregue ilimitadamente al Parlamento la decisión sobre el contenido de la Ley Fundamental. La cuestión consiste en que es necesario dotar de relieve jurídico a los derechos sociales constitucionalizados como ingrediente que debe ser atendido por el legislador. Como excepcionalmente ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional, la decisión del legislador sobre los derechos fundamentales debe ser razonada y esta justificación puede ser controlada. Esta posición supone, como ha sido reclamado doctrinalmente, una ampliación de las funciones del Tribunal Constitucional que deberá proceder a un control en los términos antes indicados. Y frente a los temores de un excesivo activismo judicial, conviene recordar que cuando se defienden los principios constitucionales no se hace política sino defensa jurisdiccional de la Constitución.

Vamos a referirnos a la segunda cuestión antes mencionada. La virtualidad del constitucionalismo surgido de la traumática experiencia del período de entreguerras y de su trágica resolución en la segunda guerra mundial es que decidió cancelar la limitación de las constituciones decimonónicas obsesionadas con una libertad como igualdad y una igualdad como premisa para la construcción del mercado nacional y consolidación del capitalismo. Estas coordenadas reducían el problema de la libertad a una cuestión privada y reservaban al Estado la labor de conservación de las condiciones que debían permitir la autonomía privada, pero desde la indiferencia hacia los resultados que se inscribían en la dinámica de las esferas individuales. Precisamente, una de las novedades de las Constituciones de la forma del Estado Social consiste en establecer un sólido anclaje de los enunciados constitucionales que fundamenta y racionaliza el pacto político que toda Constitución encierra, y que permite su adaptación a las nuevas circunstancias. Al proclamar la dignidad de la persona, por referirnos a la Constitución española, como fundamento del orden político y de la paz social, se formula el enunciado más solemne y profundo que puede hacerse, pues es la afirmación última y más rica de contenido en la que puede basarse el ordenamiento de la convivencia. Un

pronunciamiento que, todo hay que decirlo, es coherente con el substrato sociopolítico que crea las condiciones para la elaboración de la Constitución. El acuerdo socialdemocrático y la constitucionalización del trabajo, el reconocimiento de la legitimidad política de la clase obrera, el respeto a la regla de juego democrático, la canalización de la transformación social por la vía de la legalidad, exigían como contenido indispensable el reconocimiento de la dignidad de la persona como pronunciamiento jurídico que impidiera el retroceso al horror de entreguerras, y como fundamento de un desarrollo que materializara los ideales de igualdad sustancial realizables desde los enunciados constitucionales y a través de las mayorías parlamentarias.

El desafío para el constitucionalismo consistía en enunciar el fundamento y dotarlo de carácter normativo. La dignidad es el concepto que condensa lo que de más excelso y sublime es predicable del ser humano, lo que es base de la libertad, del respeto, de autorrealización, de la convivencia y del pacto político, principio y referente continuo. Es expresión de un juicio moral que emitimos al valorar nuestras cualidades y es válido para nuestra comprensión para las relaciones con nuestro semejantes, y para la organización en comunidad política. Para la comprensión de la dignidad hay que recuperar la clásica distinción que considera al hombre como fin en sí y no para sí, porque solo así concebimos al ser humano teóricamente como previo, como bien absoluto que el Estado debe respetar y tutelar. Hay una cierta tautología entre hombre y dignidad desde el momento que la dignidad es considerada como una cualidad intrínseca a la condición humana de forma que por ser hombre se es digno, y la dignidad se refiere al hombre por antonomasia. Es esta característica de atributo la que le dota de una posición constitucional respecto a los derechos, que son sólo comprensibles en cuanto orientados a la realización de la dignidad.

En cuanto juicio moral no podemos sino considerarlo como previo al orden jurídico, pero deviene derecho con su juridificación, proceso que se alcanza tanto con su enunciado como principio, como en su concreción en los derechos fundamentales. La dignidad encierra, pues, una capacidad expansiva que la convierte en ánima de unos derechos que reciben su justificación de su conexión con la dignidad, de ser una respuesta a las exigencias que la consideración de la dignidad reclama como proclamación que hay que entender históricamente. Porque no hay un derecho preexistente sino el desarrollo permanente de una concepción expansiva de la dignidad, es por lo que se generan nuevas exigencias que deben traducirse en nuevos contenidos que satisfagan la idea de las que nos hemos dotado para entendernos y ordenarnos. No cabe establecer límites. De ahí la necesidad de explorar todas las posibilidades y no conformarse con lecturas formalista reconducibles a la abstención del Estado de todo trato arbitrario y vejatorio, sino tomar en consideración la comprensión material que reclama tomarse en serio la creación de las condiciones para un desarrollo armónico de los individuos en comunidad, y que hoy toma cuerpo en la propuesta de una renta universal que desmercantilice la reproducción humana.

Pero, a su vez, no se puede desconocer la integración del individuo en la comunidad y la necesidad de establecer el ajuste correspondiente. Como acerta-

damente se advierte, la primacía de la dignidad no es sinónimo de individualismo exacerbado sino la explicitación de una premisa inderogable que opera como límite y fundamento de la regulación jurídica. Admitir la idea de la dignidad como autodeterminación soberana es un riesgo para el ajuste de las esferas individuales si son concebidas en términos de exclusión. La dificultad, consustancial al derecho, de conciliar la autonomía del sujeto con la decisión externa estatal no debe arredrar, porque es irrenunciable lograr el punto de compatibilidad.

Afirmada la inserción constitucional de la dignidad, hay que atender a su dinámica. Uno de los problemas fundamentales del texto constitucional consiste en su diálogo con la realidad social, una interlocución que no la diluya en la existencia, sino que la permita, desde su identidad, contribuir a su inevitable cambio. Una de las vertientes de esta modificación se traduce en el reconocimiento de nuevos derechos. Delicada cuestión que evidencia con toda crudeza la tensión entre vigencia normativa del texto y su necesario enriquecimiento. De ahí que se haya planteado la forma de conciliar ambas exigencias, no como Constitución abierta indeterminada o procedimental, sino como texto que extrae de su seno contenidos en un diálogo fecundo con la realidad como respuesta a los nuevos desafíos.

Este tema se suscita sin ambages ante el reto que presenta el avance tecnológico. Es innegable que no puede manifestarse mucha satisfacción ante el estado de los derechos fundamentales pues se pueden dirigir fundadas críticas hacia su ejercicio. Así, por poner un ejemplo, el derecho de participación se ejercita en unas condiciones deplorables (identificación de ofertas partidistas, corrupción política, oligarquización de los partidos políticos, secuestro y empobrecimiento del debate político, manipulación de los medios de comunicación, etc.), y avanza progresivamente hacia su alienación. Pero por su originalidad merece la pena que nos detengamos ante la novedad que supone la irrupción de la tecnología en la esfera de los derechos fundamentales.

No escapa esta cuestión a los autores del Manual que dedican interesantes páginas a revisar las líneas generales del problema planteado. Después de haber ordenado la evolución de los derechos fundamentales en varias generaciones, y haber distinguido distintas fases en las que hemos diferenciado los derechos de libertad, de participación y sociales, para asumir finalmente la aparición de nuevos derechos como el medio ambiente, los derechos de los usuarios, de la tercera edad, de la juventud, cabe plantearse hasta qué punto no hay que comenzar a interrogarse sobre un nuevo haz de derechos que ordenen los efectos que se producen como consecuencia del avance incontenible de nuevas especialidades y hallazgos científicos con capacidad de incidir en nuestro patrimonio valorativo. Los descubrimientos de la investigación desplazan casi cotidianamente los límites de nuestro conocimiento y capacidad de intervenir en nuestras señas de identidad. Hipótesis inverosímiles se hacen reales y se comienza a especular incluso con la posibilidad de la inmortalidad alcanzada por medio de la regeneración conseguida gracias a la gestión externa de nuestra reproducción biológica. En este escenario en el que pugnan los topes de nuestros valores con las expectativas de la manipulación genética, no tiene que sorprender que se trate de evitar que los sueños de la razón produzcan monstruos.

Por ello resulta imprescindible una comprensión dinámica de la Constitución que nos proporcione nuevas posiciones jurídicas susceptibles de ordenar la compatibilidad de intereses desde el prisma valorativo de la Ley Fundamental. Al reconocer la Constitucional dignidad y la libertad como valores, lo que significa la asunción positiva y material del respeto a la persona y a su autonomía, a la conservación de las cualidades que le distinguen y a su aplicación para el libre desarrollo, se dispone de un fundamento cuya utilización es factible a la hora de reconocer nuevos contenidos vinculados a los derechos constitucionales ya enunciados para afrontar la complejidad que supone la utilización humana de las posibilidades ofrecidas por la ciencia. La Constitución no es un conjunto de cláusulas cerradas de capacidades hermenéuticas tasadas sino un recinto con previsiones normativas capaces de una comprensión y realización expansiva. Como se ha afirmado doctrinalmente, la libertad y dignidad contienen una tensión que se despliega con una gran riqueza de manifestaciones tanto hacia el interior como hacia al exterior, que no pueden agotarse sino que se concretan en nuevas posibilidades que surgen en el curso de la evolución social, que es el escenario en el que se desenvuelven las potencialidades humanas. Esto significa que los valores referidos no se pueden identificar exclusivamente con las concreciones que se han materializado, sino que conservan intacta su cualidad expansiva que les faculta para ser fundamento de los nuevos derechos que haya que reconocer para socializar y regular racionalmente el continente de nuevos derechos que ha supuesto desvelar los misterios de la naturaleza biológica del ser humano. Han aumentado tan prodigiosamente las posibilidades de manipulación que solo desde una plataforma de nuevos derechos identificables desde la comprensión evolutiva de los valores constitucionales es posible vivir sin zozobra, sin temor a una transformación de las condiciones de vida y reproducción que nos han identificado en el mundo de los seres vivos.

El problema es definir un criterio con el que proceder a la actualización de los valores, proceso para el que no existe ningún parámetro y que, en última instancia, se reconduce a la historia, a la creación colectiva de una conciencia que establece unas preferencias que reclaman la precisión del contenido jurídico, el programa de garantías y la regla de compatibilidad con otros derechos. Una tarea que, al desenvolverse en el nivel de lo fundamental corresponde su autoría al legislador constitucional o al Tribunal Constitucional. Pero si en el primer caso estamos ante la positivización de nuevos derechos, en el segundo estamos ante su reconocimiento como resultado de un juicio que combina las posibilidades ínsitas en el texto constitucional. La aceptación de este esquema no está exento de dificultades pues, como se ha afirmado doctrinalmente, comporta valorar la razonabilidad del juicio de razonabilidad emitido desde la única base que proporciona la claridad y coherencia de la argumentación jurídica, contenido exclusivo al que hay que atender para admitir el pronunciamiento de la Alta Corte. Porque, en todo caso, se puede coincidir sin reservas con quienes consideran que todo desarrollo debe realizarse desde el límite que representa la Constitución como norma jurídica. De nada serviría el reconocimiento de nuevos derechos si no hay posibilidad de que se integren en el sistema y de que se establezcan sólidos vínculos con el

tejido valorativo inscrito en la Constitución, enunciado en términos tales que consiente una génesis jurídica que debe compactarse con el patrimonio axiológico consagrado por el constituyente.

5. De no menor transcendencia es el tema de los partidos políticos. Después de una larga evolución, tanto en sus formas como en su regulación jurídica, los partidos políticos han alcanzado carta de naturaleza constitucional. La función que desarrollaban de hecho, de espaldas al ordenamiento jurídico, finalmente ha sido reconocida y recibe la protección que dispensa la Ley Fundamental, al mismo que se les impone ciertas exigencias sobre su organización y funcionamiento. En este tema también estamos, otra vez, ante un contenido imprescindible de la forma de Estado. La estructura del Estado Social solo es verosímil si se dispone de unos partidos políticos que operan en la sociedad y en el Estado, y persiguen la realización de los fines constitucionales. En este sentido, su existencia se integra en el álveo del pacto fundante del nuevo Estado, pues materializa lo que de novedoso encierra la forma política al incluir a los partidos políticos en el reducto de la identidad que no puede ser alterada sin afectar a la esencia del Estado.

La cualidad del partido político consiste en ser prístina expresión de la democracia y del conflicto, en su materialización primigenia de la incorporación a la Constitución de las contradicciones que dividen a la sociedad. Cuando se reclama la intervención de los poderes públicos para que los derechos individuales sean reales y efectivos, y sean los ciudadanos sujetos de participación, se está explicitando una carencia que solo la actividad de los partidos políticos, en cuanto bisagras, pueden subsanar. Esta función quedaba explicitada con nitidez en la vinculación entre conflicto e instituciones por medio del avance ascendente que se inducía desde de las sedes de enfrentamiento a las decisiones del poder a través de mediaciones sucesivas. En este esquema dentro del Estado Social basado en una forma de producción determinada, la empresa era la sede del conflicto que era mediado por los sindicatos que, a su vez, incidían en los partidos políticos que elevaban las demandas a las instituciones en la que se producía la decisión del Estado.

La lectura que nos ofrece el Manual se corresponde con una versión normalizada de los partidos políticos, puesto que éstos se ajustan a las previsiones constitucionales y son funcionales al funcionamiento del Estado democrático. La aceptación de estas bases justifica que la reflexión se oriente hacia el análisis de la naturaleza híbrida de las asociaciones partidistas situadas entre la sociedad y el Estado, obligadas a compatibilizar la doble tarea de concurrir a la formación política de la voluntad popular y de asegurar la actividad jurídica y política del Estado por medio del desempeño de las funciones jurídicas contempladas constitucionalmente. Lejos de admitir las identidades de Leibholz, se mantiene esta dualidad de los partidos políticos a caballo entre el Estado y la sociedad. La reducción de la complejidad que compete a los partidos permite la formulación de una voluntad gestada por medio de la expresión de las preferencias a través de la opinión que emerge de las urnas. Es gracias a la mediación política como, hipotéticamente, el pueblo deviene Estado, pues en la base de la formación de la voluntad estatal están

los contenidos trasladados por los partidos políticos a las instituciones. Un ensamblaje perfecto que intenta simultáneamente responder al ideario democrático, a la expresión pluralista, al conflicto de intereses y a la funcionalidad del Estado.

Pero en la década de los 90 es difícil mantener la tesis idílica de unos partidos como máquina lubricada que mantiene esta relación de complementariedad con la opinión pública con la que coadyuvan para la definición de un humus democrático de el funcionamiento institucional. La ilusionada teoría desarrollada a la luz de las Constituciones de posguerra, que incorporaban la disciplina jurídica de los partidos políticos como pieza indispensable de la democracia, ha sido desmentida contundentemente. De ahí que no sea infrecuente reconocer la inversión de los papeles protagonizada por unos partidos que son más valedores del Estado ante la sociedad, que de la voluntad popular ante las instituciones. El temor a una autonomización de los partidos políticos de sus bases sociales, decidiendo desde su propia organización sin mantener una comunicación plena con la opinión pública ha recibido confirmación en el proceso creciente de autorreflexividad de los partidos políticos para el que no ha sido paliativo suficiente la previsión de la democracia interna, que ha sido funcionalizada en el proceso de autismo que sufren estas organizaciones, obsesionadas con su propia intimidad, con una "razón de partido" que reclama lealtades absolutas.

Pero esta transformación funcional de los partidos políticos no agota su distorsión. Aunque el Derecho Constitucional se limita a establecer el marco de funcionamiento, hace ya tiempo que se considera imprescindible para la comprensión de ciertos conceptos una inmersión en la realidad puesto que ésta dotaba de perfiles específicos a las técnicas jurídicas. De la misma manera que la forma de gobierno o el control parlamentario son indisociables del sistema de partidos, también la función de los partidos debe entenderse desde su conformación real y no solo desde las bienintencionadas previsiones jurídicas. En este punto resulta imprescindible mencionar la mutación que han experimentado y sus repercusiones sobre el sistema constitucional.

Es obligada en la exposición de la ordenación del Estado Social la referencia implícita al modelos de los partidos políticos de masa porque es el que contiene con más pureza la hipótesis que alienta y traspasa el entramado institucional: la vitalidad participativa, el encuadramiento militante, el control del dirigente, la conexión con la sociedad, la traducción de los intereses en proyecto, el permanente diálogo con la base social. Hay una pretensión de movilización y activismo que hace creíble la proclamación de la voluntad popular como soberana. Cierto es que conocemos las críticas que desde siempre se han vertido sobre las carencias de la representación jurídica pública para garantizar la integridad del mencionado vínculo, sobre todo porque se ha mantenido el mandato representativo y se ha excluido la revocación. Pero, en todo caso, ha funcionado como mito, como afirmación no susceptible de verificación, y como concepto con capacidad explicativa.

La transformación de los partidos políticos, grandes agentes de la expectativa democrática que alumbra el Estado Social, pone en cuestión la consistencia de la teoría jurídica desde el momento en que se desnaturalizan los pilares sobre los

que se asentaba la red constitucional, precisamente por parte de quienes, con su omnipresencia, son capaces de compaginar su influencia en la sociedad y en el Estado.

La espectacularidad del cambio obliga a asumir varios estadios para, desde el partido de masa, llegar a la configuración actual. La doctrina no se cansaba de advertir de los peligros que una autonomización de los partidos políticos por los efectos de vaciamiento que comportaba. Pero los temores que les alarmaban han sido drásticamente confirmados en la práctica. Cuando comprobamos la entidad de la mutación de los partidos políticos, debemos reconocer la evolución acelerada que han experimentado.

Durante la plena vigencia material de los Estados Sociales y la teoría política diagnosticaba la irrupción de una forma de partido que alteraba los componentes del partido de masa. El denominado "catch-all party" exhibía su capacidad de integración a costa de la desideologización y la vida interna militante, y la voluntad de desarrollar, como consecuencia de su heterogeneidad, políticas sectoriales no siempre coherentes entre sí. Pero incluso tal expresión se considera que ha sido superada por nuevas formas que tensionan más si cabe el viejo paradigma partidista que alentó la dinámica constitucional. La limitación de la competencia interpartidista, la debilidad de los lazos internos, la configuración de algunos partidos como referentes de una pléyade de movimientos sociales que se cobijan autónomamente debajo de una sigla pero que desdeñan el vínculo militante, la irrupción de partidos que basan su actividad en el uso casi exclusivo de los medios, son rasgos que caracterizan a las multiformes asociaciones partidistas actuales. Pero, sobre todo, lo que define a los partidos posmodernos, idóneos para el Estado posmoderno del individualismo, la liberalización, la flexibilidad y la globalización, es la pretensión de las élites políticas de adoptar formas plebiscitarias por medio de la comunicación directa del líder con el electorado obviando las estructuras organizativas, es la referencia como legitimidad a las necesidades de una mayoría abstracta que son elaboradas desde los altavoces de los medios públicos y los oligopolios de la comunicación, la profesionalización intensiva de los agentes de la política, la dependencia económica de los fondos públicos y la aspiración a la recepción de fondos de sectores económicos privados, la fragmentación de la respuesta en consonancia con las preocupaciones coyunturales del electorado y el abandono de concepciones holísticas de la sociedad. En suma, es la parábola que va desde el partido de masas al denominado partido posmoderno.

Estos aspectos, seleccionados como demostración del estado mutante de los partidos políticos, tienen una notable incidencia en las instituciones y proporcionan la base para una relectura de los enunciados constitucionales. La pretensión de una voluntad popular soberana, de una opinión pública libre, educada, formada, consciente, activa, palidece ante la evidencia de la creciente autonomía de la gestión pública y la buscada autosuficiencia del mercado, a lo que hay que añadir el efecto añadido de la transnacionalización de la política. Si queremos, y queremos porque es irrenunciable, utilizar con propiedad y rigor los conceptos de democracia, derecho fundamental de participación, responsabilidad del poder, habrá que articular mecanismos que eviten que la política sea una mera circulación de élites

que se autorregulen para convertirla en el escenario en el que se debatan y actúen proyectos globales sometidos a control. En esta capacidad de construcción política de la sociedad se juega su futuro la democracia.

6. Es conveniente, en primer lugar, realizar una precisión que permita definir el contexto en el que se realiza el debate. Son numerosas las alusiones que los autores realizaban en sus distintas colaboraciones acerca de las condiciones en las que afrontar la interpretación del Estado Social. Admitida la obligada contextualización de una norma que se concreta en su aplicación, los datos económicos y sociales de cada momento no resultan indiferentes para determinar el alcance de las referencias constitucionales al Estado Social. En este sentido, se insinúa que se han modificado negativamente los parámetros económicos y que la realización material de la redistribución económica encuentra dificultades adicionales. Sin embargo, estas apreciaciones hay que considerarlas conyunturales. Por lo menos al día de hoy, se considera que estamos en una fase duradera de expansión que ha permitido obtener unos resultados económicos, desde la perspectiva empresarial, sobresalientes. La valoración económica positiva, basada en datos objetivos de productividad y beneficios, no se puede generalizar a todos los aspectos porque gran parte de la bonanza económica se asienta en la flexibilidad y precariedad laboral, proliferación de contratos mal remunerados, control de los salarios, es decir, en el deterioro de las condiciones de trabajo. De todas formas, como es normal en estos supuestos, la evaluación económica siempre es coyuntural y ya se manifiestan datos que alteran el ciclo económico de desarrollo sostenido que hemos vivido durante la década de los años noventa (inflación, encarecimiento del precio de la energía, tipos de interés). En todo caso, lo que se trata de poner de relieve es que el debate sobre el Estado Social puede realizarse no en términos de escasez sino de abundancia, como se pone de manifiesto en los superávits fiscales, presupuestos sin déficits, etc., que contrastan con los temores de la crisis fiscal de los años 70 y 80. No hay, en consecuencia, impedimentos económicos para la realización del Estado Social, lo que permite que el debate se realice sin dificultades externas adicionales.

No es fácil realizar en la actualidad el análisis del Estado Social porque entendemos que es inescindible el estudio simultáneo del Estado Social y de su crisis, y la toma en consideración de las novedades que se han producido. El debate constitucional alemán tiene la limitación que deriva de una la Ley Fundamental que proporciona un conciso fundamento para la reflexión. Las condiciones históricas de su elaboración provocaron que la atención se centrara más en la garantía de los derechos de libertad que en los derechos sociales. Diferente es nuestra situación. El constituyente era consciente de que la legitimación del nuevo Estado requería un desarrollo suficiente de la tareas del Estado y del apartado prestacional. Pero, sobre todo, la articulada redacción de la Constitución española permite posicionarnos sobre dos cuestiones sustanciales. Al disponer del sustancial artículo 9.2, consideramos que tenemos un apoyo textual que facilita un pronunciamiento fundado. En este sentido entendemos que la Constitución responde a dos cuestiones esenciales: a) el Estado Social no se identifica con la salvaguarda de los mínimos existenciales sino con una efectividad de los derechos del Título I que

están redactados con una ambición de largo alcance. Hay un modelo de ciudadanía social universal no reconducible inmediatamente a la procura existencial sino que contiene una pretensión de redistribución generalizable que tiende al bienestar de la población; y b) el objetivo último es alcanzar la participación en la vida política, social, económica y cultural, lo que comporta un modelo integrado de libertad e igualdad que se traduce en un efecto dinámico de democracia revitalizada que se proyecta en una evolución abierta de futuro de redistribución económica y de intensidad democrática dentro de los parámetros constitucionales.

Son muchas las cuestiones que se suscitan a la luz de las anteriores consideraciones. De amplio alcance son las referidas al alcance normativo de las cláusulas definitorias incorporadas en la Constitución y a la valoración que merece el desarrollo concreto que ha alcanzado el Estado Social en nuestro país en relación con las coordenadas de los preceptos constitucionales. Es evidente que hay un enlace directo con los derechos sociales que se han comentado anteriormente. El reconocimiento de la decisión del legislador, consustancial a los contenidos del pacto social demócrata que fundamenta el Estado Social, ha favorecido una lectura procedimental de las prescripciones sociales, de forma que se admite una plena discrecionalidad del legislador. Sin embargo, parece razonable una interpretación más beligerante que reclame una actividad del legislador. En este sentido hay que suscribir las frecuentes conclusiones que demandan el desarrollo de la igualdad: "qué sea igual y qué sea desigual, qué sea objetivo y qué resulte irrazonable deberá ser medido con los parámetros del Estado social, lo decisivo es la igualdad social (...) El postulado del Estado social no habilita a una configuración social discrecional capaz de disolver el mando de igualdad" (pag. 549). Un concepto indeterminado no es sinónimo de concepto inexistente.

Otro tema distinto es la crisis del Estado Social. Si se acepta la versión procedimental no hay lugar para plantear tal tesis porque se resuelve en el Estado democrático que, en cada caso o fase del ciclo político, traduce políticamente las referencias de redistribución contenidas en la Constitución, las cuales no forman parte de la naturaleza del Estado sino que constituyen unos objetivos de futuro de vinculación negativa. Cualquier nivel de redistribución sería una traducción válida del Estado Social sin que fuera admisible ninguna exigencia material que pudiera funcionar como contraste. No cabe sino reiterar, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, nuestra convicción de que hay exigencia a satisfacer. Pero, en todo caso, al rechazar la comprensión procedimental y optar por la visión sustancial podemos pronunciarnos positivamente en relación con la crisis del Estado Social. Si asentamos el Estado Social en el pacto socialdemócrata como momento constituyente material, si consideramos que dicho acuerdo fundamenta los fines del Estado social, su articulación orgánica y los derechos reconocidos, y proporciona coherencia al Estado como unidad política, se puede considerar que cuando dicho pacto ha desaparecido, el Estado Social como forma política histórica queda herido de muerte. De ahí la contradicción entre unos gastos sociales que aumentan entre unos presupuestos ideológicos de desmantelamiento que no han prosperado y el aumento de la desigualdad, pobreza, marginalidad y exclusión, datos objetivos

que entran en contradicción con las previsiones de igualdad sustancial del Estado Social. Asimismo hay que subrayar que las medidas que se han adoptado no se han basado en el consenso que se reclama para el desarrollo vinculante del principio de la igualdad, sino en el simple juego de las mayorías que han considerado primordial prescindir del consenso por considerarlo paralizante para la acción del Estado. Y este cambio ha producido la aparición de nuevos temas que constaban en el orden del día del Estado de posguerra. La preocupación por la cuestión laboral centrada en las condiciones de trabajo y vida del proletariado ha sido sustituida por la nueva cuestión social de la marginalidad, exclusión y la emigración, con el consiguiente retroceso en los niveles de integración y cohesión social. La pobreza, ya denunciada incluso en insólitos foros empresariales de alcance internacional, deviene la preocupación principal para un esquema neoliberal basado en la mercadología.

Otro aspecto no desdeñable de la crisis del Estado Social versa sobre la conexión política y economía. Ya conocemos que la relación tiene que desenvolverse dentro del respeto a los derechos constitucionales de libertad de empresa y propiedad, pero la intervención pública, dentro de dichos límites, disponía de un amplio margen de maniobra para proceder a la configuración política de la economía. La legislación sectorial, la planificación, en su caso, la política fiscal, la regulación administrativa, la reserva de sectores económicos, la política presupuestaria de corte redistributivo, convertía a los poderes públicos en agentes económicos primordiales que definían, por medio de la legalidad parlamentaria, los impulsos que ascendían de la sociedad y concretaban la orientación hacia el futuro del Estado Social. No merece la pena insistir a estas alturas en el carácter oscilante de esta evolución y en su dependencia del color político de las mayorías parlamentarias que en cada caso procedían a definir la relación del Estado y del mercado, y con ello la dimensión formal y material de los derechos prestacionales. Por ello recordamos datos significativos referentes al paulatino desmoronamiento del Estado que renuncia a los instrumentos que permitieron la dirección democrática de la economía. La forma como se desprendió de la gestión de la mano de obra, fundamental porque mantenía el equilibrio de intereses en la fábrica y preservaba el poder sindical, indispensable para su posterior traducción política, y la gestión de la moneda, capital para la consolidación de los presupuestos basados en la solidaridad, expresan la devaluación del poder social. Pero ha sido sobre todo la interiorización del vínculo del cálculo económico el que ha quebrado la estructura del Estado Social. Como la reforma constitucional era compleja, y en todo caso costosa ideológica y electoralmente, se ha transferido al nivel europeo y confiado a la primacía del derecho comunitario la expresión jurídica de los nuevos criterios de ordenación de la economía. Lo que, por otra parte, ya se había incorporado en nuestro país, por ejemplo, en la regulación de la autonomía del Banco de España.

La transformación ha consistido en que la vieja combinación del Estado Social que permitía flujos y reflujos, dependientes de la política queda sustituido por la reducción de opciones al determinar el único objetivo alcanzable. La supuesta e imposible neutralidad de la Constitución económica, que no consagraba ningún modelo económico, es sucedida la militancia del derecho comunitario en pro de

la estabilidad de los precios, equilibrio presupuestario y economía de mercado. Una mutación constitucional que consiste en que una de las posibilidades del Estado Social, la intervención económica de corte keynesiano de los presupuestos desequilibrados de la solidaridad, ha sido eliminada por la Unión Europea ya que solo son aceptables los equilibrios macroeconómicos, la estabilidad de los precios y la competencia como mecanismo regulador. A partir de aquí, solo queda verificar las vicisitudes del Estado regulador, las perspectivas de la Europa de la cohesión, el replanteamiento de las cuestiones clásicas de la relación poder-mercado, la posibilidad, como se ha dicho, de instrumentar nuevos círculos virtuosos entre competitividad y solidaridad.

Como antes apuntábamos, los ideológicos pronósticos sombríos sobre el futuro del Estado Social no se han confirmado. Conviven los derechos prestacionales, cada vez con más dificultades en su acceso y con una tendencia a su reducción, con el ininterrumpido alejamiento de su original concepción. A estas alturas resulta muy sospechoso todo juicio alarmista que sea tan osado como para predecir con los datos actuales la inviabilidad de la estructura redistributiva. Pero esta supervivencia se ha modificado drásticamente por medio de una barrera férrea entre excluidos e incluidos, de forma que el mantenimiento, con matices, de los derechos para los segundos acentúa el nivel de las diferencias al primar a los colectivos ocupados.

Pero de la misma forma que el análisis del Estado Social en este milenio no puede prescindir de esta lacerante desigualdad, tampoco puede ignorarse el complemento y marco que proviene de la Unión Europea. Asumida la necesidad de una construcción basada en la cohesión, con su peculiar esquema, las autoridades comunitarias van haciendo notar su influencia. Superados los esquemas inspirados en la igualdad sustancial, los nuevos referentes se traducen en la moderación salarial, flexibilidad laboral, una política orientada a la ocupación, inversiones en movilidad, la denominada flexicurity del mercado de trabajo y la lucha por erradicar la pobreza. En este escenario la Unión Europea ha procedido a definir la autonomía de los Estados nacionales con especial incidencia en el campo de la ocupación y notables repercusiones, como consecuencia de las exigencias del mercado interno, en el ámbito sanitario y de pensiones. Aunque permanece el ámbito estatal como nivel fundamental de la política y consensos sociales, no es irrelevante la capacidad condicionante que asumirá la Unión Europea gracias a la coordinación y la adopción de medidas que incidirán indirectamente sobre los proyectos nacionales. En todo caso, con independencia de la forma concreta como se relacionen los espacios estatales y comunitario, en este campo ya es inconcebible el futuro de la crisis del Estado Social sin tomar en consideración el dato europeo.

7. Como antes indicaba, para hacer justicia a la riqueza del contenido de este libro se requeriría escribir otro libro. Me he limitado, modestamente, a poner de relieve, por medio de la selección de algunos temas que he juzgado interesantes, la cualidad básica que debe adornar a un libro: su capacidad de sugerir, de explicar y de profundizar, en suma, su invitación a reflexionar. Queda en manos de lector disfrutar de la posibilidad de disponer de libros como éste, y de obtener el resultado que posibilita.