

II. DERECHO PÚBLICO EUROPEO

**LA RUPTURA DE LA CONSTITUCIÓN
MATERIAL DEL ESTADO SOCIAL: LA
CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
COMO PARADIGMA**

AINHOA LASA LÓPEZ

SUMARIO

1. LA REFORMA DE LA RUPTURA DEL VÍNCULO SOCIAL. 2. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA: ¿IDONEIDAD DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA PARA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL MONETARISMO?: 2.1. La construcción doctrinal del Estado social en la Constitución española; 2.2. La constitución económica del constitucionalismo social de la crisis. 3. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA LECTURA DE LAS BASES MATERIALES DEL ESTADO SOCIAL EN SINTONÍA CON EL CONSTITUCIONALISMO DE MERCADO EUROPEO: LA CONFRONTACIÓN CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EUROPEA-CONSTITUCIÓN ECONÓMICA NACIONAL COMO FUNDAMENTO: 3.1. La constitución económica del Estado social; 3.2. La constitución económica europea: especial referencia a la nueva gobernanza económica europea; 3.3. El impacto de la constitución económica del constitucionalismo de mercado en la constitución económica del constitucionalismo social: la Ley Orgánica 2/2012. 4. REFLEXIONES FINALES: 4.1. La constitución económica europea como la nueva constitución material; 4. 2. Aporías de las teorías de la constitución económica autónoma, y de la constitución económica neutra en el sistema jurídico compuesto: el cuestionamiento de la Constitución como decisión global unitaria, y la separación forma de Estado social-nueva realidad constitucional.

Fecha recepción: 20.10.2013

Fecha aceptación: 10.02.2014

LA RUPTURA DE LA CONSTITUCIÓN MATERIAL DEL ESTADO SOCIAL: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA COMO PARADIGMA

AINHOA LASA LÓPEZ.

Doctora en Derecho. Investigadora asociada del Equipo de Investigación
«Integración Europea», Facultad de Derecho, Universidad de Deusto

1. LA REFORMA DE LA RUPTURA DEL VÍNCULO SOCIAL

La constitucionalización del déficit estructural realizada por la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011¹, persigue «garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social». De ahí que el carácter estructural y condicionante de la estabilidad presupuestaria, unido a la circunstancia de la crisis sistémica de la globalización, «no ha hecho sino forzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo».

Tal y como se desprende de lo señalado, la estabilidad presupuestaria representa un valor estructural clave para la preservación y consolidación del modelo de bienestar español. Su reconocimiento y alcance constitucional no es sino la consecuencia necesaria para la garantía de la decisión política fundamental pro-

¹ Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, pp. 101931-101941.

clamada por el artículo 1.1 del texto fundamental español, como es el mantenimiento de un Estado social y democrático de derecho. Por ello, a juicio de cierto sector doctrinal, la referida reforma en ningún caso supone una conculcación de lo dispuesto por el mencionado artículo 1.1, puesto que se limita simplemente a añadir al dictado constitucional un nuevo valor que, si bien es de carácter estructural, en ningún caso adquiere la condición de principio, entendiéndose por tal el de una decisión política fundamental².

A mayor abundamiento, aún reconociendo que la reforma del artículo 135 en general, y algunos de sus contenidos, en particular, como es el caso de la priorización del pago de la deuda pública, pueden afectar a la calificación del Estado como social, en ningún caso se trata de una afectación de los contenidos sustanciales de esta forma de Estado, dado que permanecen en el Título VII sobre Económica y Hacienda, otras disposiciones llamadas a la promoción efectiva de los derechos o a la redistribución económica³. Además, el hecho de que la reforma haya sido producto del acuerdo entre el entonces gobierno y el principal partido de la oposición, se materializa en un compromiso que al optar por el criterio de déficit estructural, rechaza las alternativas de equilibrio estricto y equilibrio en el ciclo. Concretamente, «respecto a la crítica basada en la introducción de un principio ajeno a los fundamentales que presidieron la aprobación de la Constitución de 1978, hay que recordar que la norma aprobada, (...), no supone un cambio radical ni la introducción de un criterio neoliberal y limitador de la acción del Estado. Como se ha explicado, el contenido material de la reforma tiene sentido desde una óptica económica, no implica una regulación estricta y rígida, y permite un margen de maniobra a los gobiernos para llevar a cabo políticas de signo diverso»⁴.

² En este sentido, BASTIDA FREIJEDO, para quien «la estabilidad presupuestaria entendida como sostenibilidad económica del Estado en el tiempo, es imprescindible para su existencia como Estado soberano y también para su identidad como Estado democrático y social». Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F. J., «La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011, p. 173 También, DE CARRERAS SERRA, F., «La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011, p. 184.

³ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., «Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 278.

⁴ RUIZ-HUERTA, J., «Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española», en Álvarez Conde, E., y Souto Galván, C. (Coord.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Serie problemas jurídicos contemporáneos, IDP, Madrid, 2012, p. 166. MEDINA GERRERO, M., «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, p. 153. TAJADURA TEJADA, J., «Reforma constitucional e integración europea», *Claves de Razón Práctica*, 216, 2011, pp. 24-25.

Paralelamente, se ha reconocido la influencia determinante en la reforma de la cumbre franco-germana de 16 de enero de 2011, en la que los jefes de Estado de ambos países acordaron crear «un verdadero gobierno económico europeo» con capacidad de respuesta a las demandas de confianza de los mercados. Propuesta que se ha materializado formalmente en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG). Este Tratado que tiene en el refuerzo de la gobernanza económica de la eurozona su principal objetivo, se sustancia en una serie de medidas que promueven la disciplina presupuestaria y la coordinación de las políticas económicas. Para dar efectos jurídicos a tales medidas y evitar que queden relegadas a la siempre vaporosa región de las declaraciones de intenciones, los Estados firmantes del Tratado se comprometen a incorporar en sus respectivas legislaciones nacionales las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). A tal fin, queda en manos de los países miembros la elección del mecanismo jurídico nacional a utilizar, si bien, ha de tener un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido, léase Constitución o ley marco (artículo 3.2 del Tratado). De tal manera que «la reforma constitucional es el cumplimiento anticipado de un mandato de previsión constitucional que incorpora el nuevo Tratado, reflejo a su vez de una indiscutible fe en la Constitución estatal como norma suprema capaz de organizar y racionalizar el ejercicio del poder»⁵.

Una vez realizadas estas aproximaciones preliminares, es el momento de establecer las siguientes consideraciones. Al margen del carácter oportunista o no de la reforma⁶, de cuestiones de índole procedimental⁷, así como de las posi-

⁵ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «Alternancia y reconstrucción de la constitución económica. Crónica política y legislativa del año 2011», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 94, 2012, p. 204.

⁶ GARCÍA-MONCÓ, A., «Déficit, deuda pública y soberanía financiera: la reforma del artículo 135 de la Constitución», en Álvarez Conde, E., y Souto Galván, C. (Coord.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Serie problemas jurídicos contemporáneos, IDP, Madrid, 2012, p. 133 «Si hubiese existido voluntad política de aplicar el principio de estabilidad presupuestaria en los términos expuestos en la Ley inicial no hubiera sido necesario reformar la Constitución para dar rango constitucional a dicho principio puesto que el objetivo de estabilidad se cumplía sin necesidad de consagración constitucional». En este mismo sentido: RIDAURA MARTÍNEZ, M.^a J., «La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 422-423. JIMENA QUESADA, L., «La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (la superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 2012, p. 344.

⁷ ARANDA ÁLVAREZ, E., «La sustanciabilidad del procedimiento para la reforma de la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 390-400.

bles deficiencias técnicas en las que se haya podido incurrir en cuanto a la nueva redacción del precepto⁸, lo cierto es que la reforma implica, en nuestra opinión, una modificación irreversible de las bases materiales del Estado social en general, y de la constitución económica del Estado social en particular. La constitución económica del constitucionalismo social se caracteriza por el establecimiento de un vínculo social al mercado que se materializa en los términos del gobierno del mercado o primado de la política. Desde esta óptica, la constitucionalización del equilibrio presupuestario supone la introducción de un principio ajeno a la lógica del constitucionalismo social porque está vinculado a un modelo económico que se define por su oposición y ruptura con el modelo económico propio del Estado social. Estamos ante un «nuevo paradigma constitucional de lo económico»⁹ que obliga a revisar las relaciones política-economía propias del Estado social.

La estabilidad presupuestaria tiene sus antecedentes en el Tratado de Maastricht, con la previsión en el ámbito de la acumulación de normas disciplinantes de la política presupuestaria de los Estados miembros, siendo posteriormente confirmada en Ámsterdam, a través del PEC dirigido a reforzar la dinámica económica de la Unión Económica y Monetaria (UEM) con el objetivo de asegurar una tenaz disciplina presupuestaria en la última de las etapas de la UEM, y finalmente consolidada por el Tratado de Lisboa (artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)¹⁰. A su vez, la estabilidad presupuestaria está vinculada a la decisión política fundamental europea de una economía de mercado abierta y de libre competencia. La maximización de la competencia y la centralidad del mercado resumen las coordenadas de la arquitectura de una gobernanza económica reforzada vía reformas estructurales de los contenidos que caracterizan al Estado social, como es la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, el déficit ajustado por ciclo, frente al déficit cíclico o coyuntural, junto con la prioridad absoluta de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones, constitucionaliza una política económica concreta que no deja ningún margen de maniobra para la puesta en práctica de políticas sociales no funcionales al paradigma del

⁸ FALCÓN Y TELLA, R., «La reforma del artículo 135 de la Constitución», *Revista General de Derecho Europeo*, 25, 2011, pp. 1-9.

⁹ RALLO LOMBARTE, A., «Política, economía y derechos: la independencia de los reguladores (¿Quo Vadis?). Reflexiones generadas a partir de la reforma constitucional de 2011», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 2012, p. 228.

¹⁰ LASA LÓPEZ, A., *Constitución económica y derecho al trabajo en la Unión Europea*, Comares, Granada, 2011, pp. 55-98.

mercado¹¹. La estabilidad presupuestaria implica revisar uno de los instrumentos primordiales de evolución del Estado y de la relación entre la política y la economía, alterando la integración de intereses establecida en las Constituciones de los Estados sociales¹². La gestión presupuestaria como mecanismo privilegiado para la satisfacción de las necesidades de los colectivos subordinados y la redistribución de la riqueza por medio de transferencias y prestaciones, desaparece con la reforma del artículo 135. En su lugar, se establece una nueva relación entre política y economía caracterizada por la centralidad del vínculo económico y la subordinación del vínculo social. La centralidad del mercado sitúa en el centro de la forma de Estado al mercado, como decisión política fundamental que se proyecta en todos y cada uno de sus ámbitos de materialización¹³.

Por eso, desde nuestro punto de vista, aquellas lecturas que consideran la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como un ejercicio reformador coherente con el cuerpo básico de valores consensuado en 1978, son erróneas. La reforma del artículo 135 supone un «descoyuntamiento constitucional» porque rompe con la lógica dialéctica al superponer un elemento, la estabilidad presupuestaria, que no es susceptible de ser integrado en la dialéctica constitucional. Es decir, un proceso de reforma constitucional trufado, en el que los vínculos sociales al mercado están al margen del debate, y lo primordial es satisfacer las exigencias del constitucionalismo de mercado europeo. Al asumir el principio de estabilidad presupuestaria como premisa material incuestionable, se sanciona un modelo económico que alejado de las tensiones sociales, margina los intereses socio-económicos que no son hegemónicos, con la consiguiente negación del conflicto.

¹¹ «No cabe la menor duda de que las nuevas previsiones constitucionales pueden legitimar políticas de recorte que encontrarán amparo en las limitaciones del artículo 135. Unos recortes que, por otra parte, se hallan legitimados por el modelo de constitución económica europea impuesto en el Tratado de Lisboa». «De modo que aunque el artículo no contenga referencia alguna a un techo de gasto o recorte de gastos sociales, es como mínimo prudente pensar que si bien la sostenibilidad presupuestaria es una condición para el mantenimiento del Estado de bienestar, también aquella podría ser utilizada como pretexto para su progresiva reducción». SALAZAR BENÍTEZ, O., «La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 423-424.

¹² MAESTRO BUELGA, G., «El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 64, 2002, pp. 193-222.

¹³ «Cuando lo necesario son reglas internacionales o supranacionales que disciplinen los mercados, se constitucionaliza una regla cuya finalidad es someterse sin paliativos al dictado de los mercados. La política, que debe encauzar la economía, se ve así absolutamente condicionada, con sanción constitucional, por la economía». CÁMARA VILLAR, G., «La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011, pp. 177-178.

Cuestión distinta es que la Constitución española gestada en los inicios de la crisis del constitucionalismo social, haya sido considerada más receptiva que otras Constituciones del Estado social para recibir normativamente un constitucionalismo social más *soft*. Pero esto, no debería de implicar la legitimación de una flexibilidad ilimitada de nuestra Constitución que tenga como consecuencia la total desnaturalización de sus contenidos sociales. Es el momento de desarrollar con más detalle estas consideraciones iniciales.

2. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA: ¿IDONEIDAD DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA PARA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL MONETARISMO?

Dedicar un capítulo aparte a la reconstrucción doctrinal del constitucionalismo social en la experiencia constitucional española resulta de interés por un doble motivo. En primer lugar, porque se ha puesto de relieve la influencia en la recepción normativa de los contenidos del Estado social, de las peculiaridades históricas presentes en el momento de su elaboración. En este sentido, «la Constitución española no sólo sufre la peculiaridad política de su momento histórico (...) sino que paga también las consecuencias de los cambios profundos de estructura social, económica y cultural, que bajo la capa de una estaticidad-estabilidad del sistema político se han producido en sustancial sintonía con los cambios socio-económicos e institucionales de Europa y del capitalismo occidental en general»¹⁴. Así, el momento histórico impondrá un constitucionalismo social gestado durante su propia crisis. La Constitución de la crisis vendría a expresar la interiorización por el dictado constitucional de una serie de elementos que reflejan la revisión de los contenidos característicos del Estado social en clave privatista.

Las relaciones Estado-economía que contempla el texto fundamental se configuran como el escenario privilegiado desde el que es posible dilucidar la debilidad de la constitucionalización española del Estado social. También alguna doctrina constitucionalista comparte estas conclusiones. De acuerdo con la misma, las valoraciones sobre el alcance jurídico de la idea social en nuestra Constitución han de efectuarse en el marco de un Estado Social de

¹⁴ MORISI, M., «Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis», en Predieri, A. y García Enterría, E. (Coord.), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 379-380.

derecho con reminiscencias liberales clásicas¹⁵. En esta mezcla de elementos propios del constitucionalismo social con fórmulas que permitían una mejor adaptación de nuestro texto constitucional a los imperativos económicos del momento caracterizados por las demandas de una mayor flexibilidad, es donde debe situarse el significado y alcance de los contenidos que singularizan a la recepción constitucional española de la forma de Estado Social, fundamentalmente, la constitución económica del constitucionalismo social como paradigma de la materialización de las transformaciones incorporadas por esta forma de Estado.

En segundo lugar, resulta de interés por el análisis del sistema económico constitucionalizado en términos de inflexión del paradigma de la intervención pública en la economía que se había consolidado en el constitucionalismo de la segunda posguerra. El debate doctrinal en torno a la necesidad de adoptar nuevas políticas económicas como respuesta a la crisis, es una constante rastreable de manera generalizada en el ámbito comparado. Sus manifestaciones más significativas se desarrollaban en las regulaciones legislativas y la praxis política, que actuaban como mecanismos de corrección de los elementos normativos constitucionalizados y propios de la forma de Estado Social. Ciertamente, se trataba de respuestas coyunturales y de urgencia, si bien la duración y consolidación de las mismas en el tiempo sugiere el comienzo de una nueva etapa cuyo nuevo paradigma estaba entonces aún por consolidarse.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista estas lecturas del constitucionalismo social español en clave de crisis, no pueden menoscabar el hecho de que nuestra Constitución haya incorporado una serie de elementos normativos que conectan con la tradición del constitucionalismo social de posguerra: la cláusula de Estado social, la constitución económica, el trabajo y los derechos sociales. Fundamentalmente, porque lo que posibilitan estas lecturas, como veremos a continuación, es una interpretación debilitada de dichos contenidos, que favorece a su vez la adecuación, sin matices, del texto fundamental español a los procesos en curso. El elemento de conexión que caracteriza a este periodo de transición en el que empiezan a vislumbrarse los primeros síntomas de agotamiento del sistema de relaciones económico-sociales del Estado social, está determinado por la nueva constitución económica que va conformándose a través de un proceso irreversible y cuyos principios determinan el alcance real de los

¹⁵ En este sentido Lucas Verdú, para quien, en realidad, el derecho constitucional económico contenido en el texto constitucional es pobre tanto en su enunciado como en sus posibilidades sociales, en cuanto que encuentra su apoyatura en el principio de libertad en detrimento de la igualdad sustancial. Cfr. LUCAS VERDÚ, P., «Diritti e libertà fondamentali», en *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Arnaldo Forni, Bolonia, 1978, pp. 79-80.

enunciados sociales ya constitucionalizados. Circunstancia que no obsta para valorar el impacto de tales síntomas y su materialización en el ámbito infraconstitucional, como una desnaturalización de la forma de Estado social. Por eso merece la pena detenerse, siquiera brevemente, en la caracterización doctrinal sobre el Estado social y su constitución económica.

2.1. *La construcción doctrinal del Estado Social en la Constitución española*

Es frecuente utilizar como punto de partida para analizar la relevancia jurídica de la cláusula Estado social, el referente del derecho comparado y, especialmente, el debate protagonizado por la iuspublicística alemana en los años 50 y 60 en torno a la compatibilidad de las fórmulas Estado de derecho y Estado social. Básicamente los términos del debate se sustentaban en dos posturas: quienes consideraban que Estado de derecho y Estado social eran incompatibles en una misma Constitución, resaltaban la imposibilidad de configurar estructuralmente al Estado social en una Constitución cuyo modelo no sea el Estado de derecho. El resultado era la caracterización del Estado social como una función específica de la Administración pero, no como elemento constitucional en el contexto de la unidad del texto fundamental. El Estado social aparece en la Constitución como una versión actualizada del Estado administrativo. Una variable dependiente subordinada al Estado de derecho, inidónea para fusionarse con éste último, y siempre en una relación de tensión que no de conflicto. De hecho para Fortshoff, la Constitución carece de un contenido social específico. Este nexo de subordinación hace que el significado de Estado social que puede deducirse de la Constitución no tenga un contenido subversivo de la Constitución del Estado de derecho y el estatus que garantiza. Por el contrario, su realización se sitúa en estos límites de compatibilidad. La tensión entre Constitución y realidad es manifiesta en su propuesta metodológica¹⁶.

En una perspectiva distinta está la propuesta de Abendroth, para quien el Estado social y el Estado de derecho no se desarrollan sobre dos planos distintos de formulación jurídica, sino que tienen en la fórmula Estado de derecho democrático y social su punto de conexión¹⁷. Pero lo fundamental de la tesis de Abendroth es cuando reflexiona sobre el significado de la fórmula Estado democrático

¹⁶ FORTSHOFF, E., «Concepto y esencia del Estado social de derecho», en AA. VV., *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 69-107.

¹⁷ ABENDROTH, W., «El Estado de derecho democrático y social como proyecto político», en AA. VV., *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 30.

y social. Fundamentalmente, porque para ello toma como referencia a la Constitución de Weimar, donde a pesar de la ausencia de referencia expresa al término Estado de derecho democrático y social, éste habría recibido confirmación jurídica en los artículos 156 y 165 del texto fundamental¹⁸.

Precisamente, esta última disposición había constituido una de las cuestiones fundamentales del debate de Weimar sobre la constitución económica. Siguiendo las tesis sostenidas en aquel momento por los representantes de la socialdemocracia, Abendroth sitúa en el artículo 165 de la Constitución, el contenido material del Estado de derecho democrático y social, que se transforma de esta manera en norma jurídica fundamental. El artículo 165 materializa el cambio de la estructura no sólo política sino también social, a través de la nueva dimensión adoptada por la democracia en conexión a su vez, con el nuevo paradigma. La posibilidad de dejar a la decisión democrática del pueblo la determinación social y económica, define el carácter dinámico de la democracia política que ahora adquiere una dimensión económica y social¹⁹. La democracia colectiva positiviza la concepción jurídica sustancial nacida de la revolución de 1848. Y como expresión de la democracia colectiva, el sistema institucional consejista, donde descansa la participación en la dirección de la economía, y la socialización de la producción establecida el artículo 156. Así pues, a través de esta revalorización de la segunda parte de la constitución se establece la conexión constitución económica-forma de Estado Social, que dota de efectos totalizantes al modelo global contenido en la constitución.

Estas reflexiones de Abendroth han tenido su reflejo en alguna doctrina española, en la que los términos del debate en torno al alcance y contenido del artículo 1.1 de nuestra Constitución, se ha realizado desde referencias extraídas de la teoría del Estado, y donde el significado del término democrático ha polarizado parte del mismo. Desde esta óptica, la confrontación entre Estado social y Estado democrático ha supuesto una cierta desvalorización de la fórmula Estado social, en la medida en que desde estas posiciones el Estado social se configura no como un estadio de ruptura sino de evolución del Estado liberal de derecho, lo que se hace especialmente evidente en el tratamiento de las disposiciones económicas vinculadas al intervencionismo público²⁰.

En esta tesis que presenta al Estado social y al Estado democrático como modelos contrapuestos, adquiere especial relevancia la caracterización del «neo-

¹⁸ ABENDROTH, W., *op. cit.*, p. 16.

¹⁹ ABENDROTH, W., *op. cit.*, pp. 17, 18, 21 y 25.

²⁰ DÍAZ GARCÍA, E., «Estado social y democrático de derecho», en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Vol. 1. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, pp. 598-612.

capitalismo» como rasgo identificador fundamental del Estado social. La tesis del Estado social como Estado neocapitalista²¹, minimiza los contenidos específicos que incorpora el Estado social. En primer lugar, porque al reconducir el neocapitalismo a la función de garantía de la procura asistencial, parece otorgarle una función no muy distinta a la desarrollada por la clásica política social en el peculiar Estado Guillermino, al que se le considera como primer antecedente del Estado de bienestar²². En segundo lugar, porque la alusión al neocapitalismo implica un enfoque parcial que impide considerar la forma de Estado social en la plenitud de sus contenidos. Vinculado a la dimensión funcional, como intervencionismo estatal destinado al mantenimiento del sistema económico y a la obtención de ciertos niveles de igualdad, se desconoce el contenido pacticio que incorpora el origen conflictual de esta forma de Estado, y se limitan las rupturas que se producen con las transformaciones que incorpora el Estado social. En particular, la nueva relación que se establece ente política y economía²³. En tercer lugar, porque se obvia la nueva dimensión que adopta la democracia en conexión con la forma de Estado constitucionalizada. Se trata de una democracia social que tiene en la democracia económica y empresarial las bases de su materialización²⁴.

Estos elementos reseñados reflejan la autonomía de la forma de Estado social y su diferenciación con la forma de Estado liberal. Los caracteres de la nueva forma de Estado vienen configurados especialmente en los ámbitos económico y social, niveles preferentes de actuación del Estado social. Un planteamiento que ha recibido confirmación en una parte de la doctrina que aborda el significado del artículo 1.1 de la Constitución desde la caracterización previa del Estado social²⁵. En estas interpretaciones, el contenido descrito como propio de la forma de Estado social coincide en lo sustancial con los elementos que se acaban de

²¹ LUCAS VERDÚ, P., «Estado social y democrático de derecho», en Alzaga Villamil, O. (Coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Vol. I, Cortes generales, Madrid, 1996, p. 112.

²² GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1980, p. 19.

²³ «No se puede olvidar que es sólo en función del reconocimiento de lo social como principio configurador del orden político como el orden social y económico queda sujeto a la acción conformadora del Estado». NICOLÁS MUÑIZ, J., «La declaración de Estado social en la Constitución española de 1978», en *Libro Homenaje a Manuel García Pelayo*, Vol. I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980, p. 170.

²⁴ GARCÍA PELAYO, M., *op. cit.*, p. 50.

²⁵ GARCÍA PELAYO, M., *op. cit.*, p. 17. GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 228. DE CABO, C., *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona, 1986, p. 10.

señalar. En particular, adquieren relevancia los mecanismos que resaltan la configuración del espacio económico y social como espacio preferente de intervención pública, y la nueva definición de los sujetos políticos y la dimensión social de la democracia²⁶. La vinculación de las transformaciones a la nueva forma de Estado posibilita su configuración como materializaciones constitucionales del Estado social que son exigidas por este último. De tal forma que las alusiones al Estado de derecho y al Estado democrático no implican su configuración como elementos autónomos, porque sólo tienen sentido como exigencias del Estado social.

Paralelamente a las consideraciones sobre el Estado social desde la perspectiva de su diferenciación con respecto al Estado democrático, también estuvo presente en el debate doctrinal español una aproximación a la recepción constitucional de la cláusula de Estado social en clave normativista que importaba la reflexión mayoritaria de la doctrina alemana. Esta reflexión consiste en establecer la compatibilidad de las fórmulas Estado social y Estado de derecho, junto con la afirmación del carácter normativo de la cláusula constitucional de Estado social²⁷.

No obstante esta consideración del Estado social como principio jurídico y por lo tanto, de vinculatoriedad inmediata, no se extraen todas las potencialidades de los contenidos que incorpora esta forma de Estado. Fundamentalmente, porque se niega la posibilidad de definir al Estado social como forma de Estado en la medida en que se identifica a ésta última con la organización del poder estatal, es decir, con la forma de gobierno. Ni siquiera se señalan las posibles implicaciones que conllevan las sí reconocidas modificaciones en las relaciones Estado-ciudadano, que en todo caso se articulan como complementarias a las ya preexistentes²⁸. Finalmente, la reconducción del Estado social a principio orientador con eficacia en los fines precisa de una interpretación flexible dado su grado de abstracción, y la necesidad de su compatibilidad con otros principios que implica a su vez, la falta de un parámetro de referencia previo que termina por desnaturalizar al propio dictado constitucional.

En este sentido, poner de relieve, siquiera brevemente, la aproximación a la forma de Estado social ha tenido como objetivo enumerar algunas de las características de la reflexión doctrinal que relativizan las bases materiales que caracterizan al constitucionalismo social.

²⁶ GARCÍA PELAYO, M., *op. cit.*, pp. 29-30.

²⁷ DE CABO MARTÍN, C., *op. cit.*, p. 41.

²⁸ ARAGÓN REYES, M., *Libertades económicas y Estado social*, McGraw Hill, Madrid, 1995, pp. 122-125.

2.2. *La Constitución económica del constitucionalismo social de la crisis*

La sugestiva adecuación de nuestra Carta Magna a la realidad socio-económica del momento parecía propiciar una desnaturalización de la cláusula social que pronto pareció confirmarse desde algunas posiciones doctrinales, en las que tuvo un papel destacado el sector administrativista. Al respecto es significativo que desde muy temprano tanto en las lecturas doctrinales, como en las realizadas desde el ámbito jurisprudencial, estén presentes la expresión «neutralidad constitucional» en materia económica. Concepto acuñado a su vez, por la doctrina y la jurisprudencia alemanas. La «neutralidad constitucional» consiste en una lectura flexible que partiendo de la ausencia de un modelo económico constitucionalizado, propicia una pluralidad de modelos económicos que tienen sus límites en las libertades económicas caracterizadas como derechos constitucionales fundamentales. La característica que singulariza a esta expresión es la desvinculación de la noción de constitución económica de la forma de Estado. La aproximación a la cláusula constitucional de Estado social se efectúa en clave normativista, lo que implica una desvalorización de esta cláusula en conexión con la forma de Estado. El Estado social se configura como un principio jurídico, lo que impide derivar efectos relevantes del dictado constitucional²⁹.

Al igual que sucedió con la cláusula de Estado social, también en cierta medida se exportó para esta cuestión la dogmática jurídica alemana. Sin embargo, en la experiencia española no estuvo tanto centrada en la existencia o no de una constitución económica, como en el hecho de si por parte del texto fundamental venía ya determinado un modelo económico concreto. A este extremo se reconduce el pronunciamiento del Alto Tribunal español expresado en los siguientes términos: «la Constitución económica en la Constitución política no garantiza necesariamente un sistema económico ni lo sanciona, permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a los parámetros y sólo excluye aquellos que sean contradictorios con los mismos. Por ello, nos parece que la referencia del artículo 38 a la libre empresa en el marco de la economía social de mercado permite un sistema económico de economía plenamente liberal, una economía intervenida y una economía planificada por lo menos a través de una planificación indicativa» (voto formulado por el magistrado Luis Díez-Picazo a la STC 36/1981).

²⁹ STOBER, R., *Derecho administrativo económico*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 69.

Manifestación que encuentra apoyatura en posteriores pronunciamientos como la conocida sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero. «En la Constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las construcciones liberales del siglo XIX, y de forma semejante a lo que sucede en las más recientes Constituciones europeas, existen ya varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, el conjunto de todos ellos componen lo que suele denominarse la Constitución económica formal. Este marco implica la existencia de unos principios básicos de orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad ésta reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo».

Dos importantes consecuencias se pueden deducir de estos pronunciamientos. En primer lugar, la interrelación entre los preceptos constitucionales que disciplinan las relaciones económicas, y los «principios básicos de ordenación del sistema económico» vinculados a la Constitución interpretada como decisión global, impiden la consideración autónoma de la constitución económica en el marco del texto fundamental. En segundo lugar, el reconocimiento explícito de unas líneas básicas que señalan los límites del sistema económico. Por lo tanto, el reconocimiento del carácter abierto o flexible del texto constitucional en materia económica como consecuencia del pluralismo político, no significa que no existan unos fundamentos comunes constitucionalmente predeterminados respecto al funcionamiento de la economía, y que sólo se admitan soluciones exclusivas o excluyentes³⁰. En estos términos, ambas conclusiones resultan ser a

³⁰ «No hay Constituciones neutrales en el sentido de que no establezcan un determinado sistema económico, cuestión distinta es que tal ordenación no conduce a soluciones únicas, exclusivas. En cualquier caso, todas ellas tienen que responder a unas líneas comunes que son las que precisamente establece la Constitución económica». MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho administrativo económico*, Vol. I, La Ley, Madrid, 1988, p. 71. En este mismo sentido, MENÉNDEZ, A., *Constitución, sistema económico y derecho mercantil*, Madrid, 1982, p. 33, «La afirmación de un sistema de economía de mercado abierto no puede conducir a la conclusión de que en nuestra Constitución económica cabe todo, cualquier programa o cualquier sistema económico. Entiendo que la flexibilidad del sistema se produce dentro de unos límites definidos por los propios preceptos constitucionales que han de ser respetados. Se quiere significar con ello que, a menos que se proceda a una reforma constitucional, no hay espacio, dentro de aquellas fronteras, para programas que ignoren los elementos públicos y sociales del modelo constitucionalizado (cláusula de Estado social), pretendiendo afirmar la validez de un puro sistema de economía liberal con relaciones de producción simplemente autorreguladas por las fuerzas del mercado, ni tampoco para un sistema de economía colectivizada o de dirección central que ignora abiertamente la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». Y también RIVERO ORTEGA, R., *Introducción al derecho administrativo económico*, Ratio Legis, Salamanca, 1999, p. 51.

primera vista compatibles con las características constitucionales del Estado social, y no sólo porque se evita a priori una construcción autónoma de la constitución económica desconectada de la forma de Estado, sino porque el segundo de los aspectos está íntimamente conectado con la dimensión conflictual que viene a señalar el margen de disponibilidad constitucionalmente reconocido al conflicto.

No obstante, estas manifestaciones requieren de ulteriores matizaciones de acuerdo con los principios básicos que la doctrina mayoritaria identifica como determinantes de la estructura de las cláusulas económicas constitucionalizadas. Desde una perspectiva administrativista se ha destacado la centralidad de los poderes privados en el sistema económico constitucionalizado. Los elementos privatistas se presentan como conformadores del modelo, estableciéndose una subordinación finalista de la intervención pública, constitucionalmente normativizada, a la acumulación privada. Estos referentes primarios del modelo económico constitucionalizado se concretan en: la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la posible concurrencia de la intervención pública, y la pluralidad de poderes públicos en la intervención del sector económico en el marco de unidad de mercado, organizados en torno al mercado y la competencia³¹. Se sanciona de este modo como valoración global y sistemática del sistema económico constitucionalizado, un sistema de libertad económica³².

Siguiendo esta tesis, nos encontramos con una interpretación revisada de la cláusula de Estado Social condicionada directamente por la crisis del capitalismo

³¹ ENTRENA CUESTA, R., «El principio de libertad de empresa», en Garrido Falla, F. (Coord.), *El modelo económico de la Constitución española*, Vol. I, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, p. 128. MARTÍN-RETORTILLO, S., «Constitución y constitucionalismo hoy», *Cincuentenario del derecho constitucional comparado de Manuel García-Pelayo*, Ex Libris, Caracas, 2000, pp. 161-169. «En realidad, es la libertad de empresa la que permite dar un contenido mínimo e inderogable al modelo económico constitucionalizado. Y esto es así [...], justamente porque la libertad de empresa es una de las libertades fundamentales reconocidas en el Capítulo segundo del Título I, relativo a los «Derechos y libertades de los ciudadanos», y garantizadas en el Capítulo cuarto del mismo Título, mediante diversas medidas entre las cuales destaca el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. De esta forma, se evidencia que la libertad de empresa constituye el contenido mínimo y básico del modelo de economía de mercado constitucionalizado: curiosamente, es la libertad de empresa la que ofrece un 'marco' mínimo de elementos al tipo de economía de mercado previsto en la Constitución [...]. FONT GALÁN, J. I., «Notas sobre el modelo económico de la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Mercantil*, 152, 1979, pp. 225-227. ARIÑO ORTIZ, G., *Principios constitucionales de la libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 28.

³² ARIÑO ORTIZ, G., *La Constitución económica. La Constitución española de 1978*, Tomo X, Madrid, EDR, Madrid, 1985, pp. 3-22.

maduro que impone efectos disciplinantes en la definición constitucional. Tampoco la doctrina constitucionalista se ha sustraído a estas consideraciones. La inversión en las relaciones económicas propias del constitucionalismo social caracteriza la forma de Estado constitucionalizada como «Constitución de la transición de la forma de Estado». El elemento determinante del alcance real del artículo 1.1, a pesar del tenor literal del precepto, resulta ser la nueva constitución económica que comienza a fraguarse. Los efectos de ésta se manifiestan también en la ductilidad con la que aparecen formulados los principios rectores de la política social y económica, entre los que se incluyen la gran mayoría de las disposiciones sociales. La interdependencia establecida entre la efectividad de la cláusula Estado social y la coyuntura económica, dota a la Constitución de una gran elasticidad que hace que sus contenidos sean especialmente idóneos para adecuarse a los cambios que están en curso.

En esta perspectiva encuentra su reconocimiento la estructura conceptual y semántica del modelo económico definido por la Constitución española, la economía social de mercado. Esta se define como sistema económico con las limitaciones derivadas de las exigencias del Estado social que integra un sistema de competencia económica como unidad de pensamiento, de actuación y de comportamiento, que vincula la libre competencia con la garantía de la propiedad privada, y la libre iniciativa empresarial con el progreso social³³. De tal modo que la economía social de mercado actuaría como límite a las modalidades económicas en las que la iniciativa económica pública puede materializarse.

Por lo tanto, en estas reflexiones el elemento determinante resulta ser la centralidad o primacía de la nueva constitución económica que va configurándose y su determinación del texto constitucional. Precisamente, el modelo económico que se entiende establecido por el propio texto constitucional de entre

³³ ENTRENA CUESTA, R., *op. cit.*, 1981, p. 13. También en este sentido: ARIÑO ORTIZ, G., «El sector público y su significación», *El modelo económico en la Constitución española*, Vol. II, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, p. 21. GIMENO FELIÚ, J. M., «Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas», *Revista de Administración Pública*, 135, 1994, p. 166. RIVERO ORTEGA, R., *op. cit.*, 1999, p. 52. ARAGÓN REYES, M., *op. cit.*, 1995, p. 9. RUIZ-RICO RUIZ, G., *op. cit.*, p. 44. GARCÍA PELAYO, M., «Consideraciones sobre las cláusulas económicas en la Constitución», en Lalinde Abadía, J., y Ramírez Jiménez, M. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, p. 2684. RIVAS VAÑO, A., y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. C., «Relaciones laborales y libertad de empresa: algunas reflexiones», en Casas Baamonde, M.^a E., Durán López, F., y Cruz Villalón, J. (Coord.), *Las transformaciones del derecho del trabajo en el marco de la Constitución española. Estudios en homenaje al profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer*, La Ley, Madrid, 2006, p. 752.

la pluralidad de opciones admitidas, como es la economía social de mercado, se confronta con la forma de Estado Social, o lo que es lo mismo, se trata de un modelo incompatible con los contenidos propios de la constitución económica del constitucionalismo social. Sobre todo, porque la primacía de los elementos privados del sistema confinan al vínculo social y a sus mecanismos de realización a posiciones de subordinación, actuando una racionalización económica de la política social³⁴. Esta relación dialéctica entre las referencias que caracterizan al Estado social y las propuestas de flexibilidad del sistema económico tienen en la nueva constitución económica su punto de encuentro, y la reforma del artículo 135 de la Constitución no es sino una materialización más de las transformaciones que esta última incorpora.

3. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA LECTURA DE LAS BASES MATERIALES DEL ESTADO SOCIAL EN SINTONÍA CON EL CONSTITUCIONALISMO DE MERCADO EUROPEO: LA CONFRONTACIÓN CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EUROPEA-CONSTITUCIÓN ECONÓMICA NACIONAL COMO FUNDAMENTO

La contradicción entre los principios de la nueva constitución económica y el proyecto constitucional unitario que sanciona el Estado social, desaparece desde las valoraciones efectuadas. La desvinculación de la forma de Estado en el análisis de la constitución económica atenúa los efectos jurídicos del principio constitucional, lo que sitúa el discurso en términos de continuidad impidiendo que el análisis se traslade a un plano de confrontación entre modelos. El paradigma es la noción de economía social de mercado que comienza a cobrar fuerza a raíz de su inclusión en el nonato Tratado Constitucional (art. I-3.3). Completada con la apostilla «altamente competitiva», y en la que la inclusión de una regulación social en un orden conjunto bajo los principios de la preeminencia del mercado, terminaba por reconducir a esta formulación al modelo puro de la economía de mercado³⁵. Un modelo de constitución económica que reproduce íntegramente el artículo 3.4 del Tratado de la Unión Europea.

³⁴ MÜLLER-ARMACK, A., «The meaning of the social market economy», en Peacock, A., y Willgerodt, H. (Coord.), *Germany's social market economy: origins an evolution*, MacMillan, Londres, 1989, pp. 82-87.

³⁵ GARCÍA HERRERA, M. A., y MAESTRO BUELGA, G., «Economic and market direction in the European Constitution», en Blanke, J., y Mangiameli, S. (Coord.), *Governing Europe under a Constitution: the hard road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty*, Springer, Berlín-Heidelberg, 2006, pp. 65-94.

En este sentido, las propuestas doctrinales comentadas, desnaturalizan la formulación constitucional del Estado social a través de una flexibilidad interpretativa casi ilimitada que posibilita a su vez, la caracterización de la nueva constitución económica como una consecuencia natural de la evolución del sistema que no se confronta con la regulación económica del constitucionalismo social. La nueva constitución económica materializada en la constitución económica europea «constituye la base del entrecruce normativo que se crea entre la Unión Europea y las normas constitucionales estatales»³⁶. «Un sistema compuesto e integrado a partir de dos niveles, estatal y supranacional (...) que puede representar una prueba palpable de la consolidación del sistema jurídico comunitario en sentido federal»³⁷.

No obstante, desde nuestro punto de vista, la constitución económica europea se presenta como opuesta a la constitución económica del Estado social, y concretamente, materializa la disolución de las bases materiales de esta forma de Estado. La radical diferencia de contenidos presentes en los modelos de ambas constituciones económicas, obliga a detenerse, siquiera brevemente, a un análisis de los mismos.

3.1. *La constitución económica del Estado social*

La ruptura del principio liberal de separación de las esferas de la política y la economía se manifiesta como el paradigma de la materialización de las transformaciones de la nueva forma de Estado social. Este planteamiento permite por una parte, vincular la constitución económica al Estado social, actuando esta forma de Estado como el referente primario de las disposiciones relativas a la actividad económica. Por otra parte, posibilita establecer las bases de la constitución económica del Estado social para posteriormente confrontar a ésta con la que emerge en el contexto del proceso de integración europeo. Contexto en el que se materializa un modelo en contraste con el del constitucionalismo social, como es el constitucionalismo de mercado³⁸.

³⁶ DENIA COSIMO, E., «En busca de la soberanía perdida. El principio de equilibrio presupuestario entre la coordinación constitucional y la reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea», en Álvarez Conde, E., y Souto Galván, Cl. (Coord.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Serie problemas jurídicos contemporáneos, IDP, Madrid, 2012, p. 117.

³⁷ DENIA COSIMO, E., *op. cit.*, pp. 116-117.

³⁸ MAESTRO BUELGA, G., «Constitución económica e integración europea», *Revista de Derecho Político*, 54, 2002, p. 62.

De acuerdo con esta propuesta doctrinal, la constitución económica del Estado social tiene su fundamento legitimador en la preeminencia normativa de las disposiciones referidas a la forma de Estado. Estas se traducen en la configuración del Estado social como la decisión constitucional fundamental que impone una relación de funcionalidad a las disposiciones que articulan la constitución económica. Y un vínculo social, como fuente de definición y límite al mercado³⁹. Esta reflexión que sanciona el carácter prescriptivo de la constitución económica del Estado social deduce del complejo de principios constitucionales directamente vinculados al Estado social, un sistema de relaciones económicas caracterizadas por el primado de la política, que se materializa en una serie de límites fuertes respecto a las libertades económicas privadas constitucionalmente reconocidas⁴⁰.

En el caso de la Constitución española, el Estado social despliega sus efectos integradores y de límite al mercado tanto en el sistema de derechos, como en el sistema fiscal y tributario, las normas sobre la actividad económica y los instrumentos de intervención pública. Previamente a la reforma del artículo 135, la constitución financiera que emerge de la constitución económica, se vinculaba a una redistribución de la riqueza en consonancia con el modelo constitucional de Estado social⁴¹.

Desde esta perspectiva, el contenido característico de la constitución económica del Estado social no se materializa en la convivencia de espacios público y privado vinculados al mercado, sino en el reconocimiento de la iniciativa privada en régimen de subordinación a la dirección política del propio proceso económico.

3.2. *La constitución económica europea: especial referencia a la nueva gobernanza económica europea*

La constitución económica europea es el paradigma de la ruptura de las bases materiales del Estado social. En particular, del elemento material del gobierno público de la economía como eje de la integración del conflicto dis-

³⁹ CANTARO, A., «El declive de la constitución económica del Estado social», en García Herrera, Miguel Ángel (Coord.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997, pp. 162-168.

⁴⁰ CANTARO, A., *op. cit.*, pp. 162-168. PREDIERI, A., *Pianificazione e Costituzione, Comunità*, Milano, 1963, pp. 21-29.

⁴¹ MAESTRO, G., «La constitucionalización del equilibrio presupuestario en la reforma del artículo 135 de la Constitución española», AAVV, *Costituzione, economia, globalizzazione. Liber Amicorum in onore di Carlo Almirante*, Edizione Scientifiche Italiane, Nápoles, 2013, pp. 1353 y ss.

tributivo. De ahí que la nueva estrategia de acumulación se caracteriza por la desvinculación de la política del control de la economía. La ruptura del vínculo político por el mercado resume el fundamento legitimador que encierra la decisión política que introduce el nuevo paradigma para las nuevas políticas públicas. El punto de confluencia entre este nuevo modelo y la transformación constitucional supone el fin de la forma de Estado Social, marco que permite explicar ambos procesos. En este contexto, el proceso de integración europeo se presenta como singularmente paradigmático con relación a la nueva estrategia de acumulación, porque el proyecto de construcción del mercado común originario incorporaba una forma de intervención opuesta al modelo generalizado tras la instauración del Estado social. Instrumentos vinculados al gobierno y a la intervención socio-económica del constitucionalismo social, frente a la garantía de la autonomía del mercado a través de las libertades económicas y la competencia del espacio europeo.

De esta manera, las Comunidades europeas primero, y la Unión Europea después, se presentan como espacios excluyentes del Estado social, porque continuista es la constitución económica europea y la forma de intervención económica en los sucesivos Tratados. La incompatibilidad entre los dos modelos de constitución económica que incorporaban el espacio estatal y el europeo era, por lo tanto, manifiesta desde los inicios del proceso de integración. Concretamente, porque la convivencia de espacios entre ambos tipos de constitución económica ya venía caracterizada por la provisionalidad y la precariedad del equilibrio entre la acción estatal y las competencias comunitarias en la realización de las políticas sociales y económicas. Una fragilidad que tiene en la intensificación del agotamiento del Estado social con el establecimiento de la UEM, como complemento del mercado único comunitario, su punto de inflexión⁴².

La introducción con Maastricht de competencias vinculadas a la gestión del mercado interior y la construcción de la UEM, supone la consolidación de la centralidad incondicionada del mercado y de su autonomía, donde la función reguladora del poder público europeo y estatal se traduce en la garantía del mercado y de su primacía. Se impone una nueva forma de intervención en la que los nuevos espacios que se abren a la competencia comunitaria se dirigen a la garantía del sistema institucionalizado en la Unión Europea (mercado único y UEM). Nueva forma de intervención que teniendo a la autonomía de mercado como criterio material de delimitación de las competencias, se caracteriza por

⁴² MAESTRO BUELGA, G., «Estado de mercado y constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 8, 2007, pp. 47-73.

una intervención débil europea y una intervención estatal disciplinada por los mecanismos de control establecidos en el ámbito de la Unión. Gobierno débil y control fuerte, resumen el método de gobernanza del TUE⁴³.

La primera de las coordenadas, supone la desaparición del espacio europeo de la institucionalización de la intervención pública articulada normativamente en el complejo instrumental del gobierno de la economía y determinada por el vínculo social, es decir, la ruptura de la constitución económica del constitucionalismo social. Fundamentalmente, porque la autonomía del mercado demanda instrumentos débiles de intervención económica en la medida en que intervenir implica condicionar el sistema, al menos en la tradición del Estado social. Sin embargo, es en el momento de la tutela de la estabilidad macroeconómica como elemento clave de la constitución económica de la UE, cuando se acentúa la vinculatoriedad de los mecanismos jurídicos europeos, dirección macroeconómica y política monetaria, que actúan como condicionantes a los que los Estados miembros no pueden sustraerse. Por lo tanto, lo determinante son los mecanismos de actuación⁴⁴.

La arquitectura estructural de la UEM que acabamos de describir no sólo permanece invariable en el Tratado de Lisboa, sino que se refuerza con la nueva gobernanza económica europea (GEE) y su panoplia instrumental. Esta GEE mejorada se traduce en una serie de mecanismos adoptados en los últimos años para dar respuesta a la crisis de la eurozona derivada de la crisis sistémica del proyecto globalizador. Así, el 12 de mayo de 2010, la Comisión en su Comunicación «Reforzar la coordinación de las políticas económicas»⁴⁵, anunció su propuesta de mejorar el funcionamiento de los mecanismos existentes en el marco del PEC: reducir el alto nivel de deuda pública, salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, mejorar los incentivos y las sanciones en relación con el cumplimiento de las disposiciones del PEC, y establecer un ciclo anual de coordinación ex ante de la política económica y la vigilancia presupuestaria de los EEMM denominado el Semestre Europeo. Posteriormente, el 29 de septiembre de 2010, la Comisión presentó formalmente su propuesta de un paquete de seis medidas legislativas dirigidas a reforzar

⁴³ MAESTRO BUELGA, G., «Estado de mercado y constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea», *op. cit.*, pp. 47-73.

⁴⁴ GUARINO, G., *Eurosistema: analisi e prospettive*, Giuffrè, Milán, 2006, pp. 31-32.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2010 [COM (2010) 250 final].

la gobernanza económica de la UE y la zona del euro⁴⁶. Cuatro se centran en cuestiones presupuestarias y la reforma del PEC. Las otras dos afectan al proceso de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Las novedades más significativas introducidas por estas normas de derecho derivado son: en primer lugar, una ampliación de la vertiente preventiva y correctora del PEC. La introducción del concepto de política fiscal prudente como mecanismo de vigilancia de las finanzas públicas para asegurar la convergencia hacia el objetivo a medio plazo en la vertiente preventiva del PEC⁴⁷, el seguimiento más estrecho de la evolución de la deuda que se sitúa en pie de igualdad con la evolución del déficit en lo que se refiere a las decisiones relacionadas con el procedimiento de déficit excesivo en la vertiente correctora del PEC⁴⁸, y el establecimiento de unos requisitos mínimos del marco presupuestario de los EEMM⁴⁹. Estas modificaciones implican que la vertiente preventiva y correctora no hacen sólo referencia a los desequilibrios fiscales (deuda pública y déficit público) sino también a los desequilibrios macroeconómicos globales. Los EEMM están sometidos a un escrutinio más estrecho basado en un marcador de indicadores macroeconómicos (deuda pública y privada, desarrollo de los mercados y los activos financieros).

En segundo lugar, se produce un fortalecimiento de la vigilancia en los supuestos de desequilibrios fiscales o macroeconómicos excesivos a través de sanciones⁵⁰, y el establecimiento de un nuevo procedimiento, el procedimiento de desequilibrio excesivo, como nuevo elemento del marco de vigilancia económica de la UE⁵¹. En tercer lugar, la vigilancia ex ante de los programas de esta-

⁴⁶ Gobernanza económica de la UE: la Comisión presenta un paquete global de medidas legislativas Bruselas, 29 de septiembre de 2010, IP/10/119.

⁴⁷ Reglamento (UE) N.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) N.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

⁴⁸ Reglamento (UE) N.º 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) N.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

⁴⁹ Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

⁵⁰ Reglamento (UE) N.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.

⁵¹ Reglamento (UE) N.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Reglamento (UE) N.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos

bilidad y convergencia que han de presentarse y analizarse antes de adoptar decisiones fundamentales sobre los presupuestos nacionales para los próximos años. Por último, la implementación del principio del Semestre Europeo para asegurar la consistencia ex ante entre los presupuestos nacionales y los compromisos efectuados a nivel Europeo. Se establece una estructura de orientación y vigilancia antes de que los EEMM establezcan sus presupuestos finales para el siguiente año.

Paralelamente, en el Consejo Europeo de marzo de 2011, se aprobó el Pacto por el Euro⁵², que busca el refuerzo de la coordinación de la política económica a favor de la competitividad y la convergencia. Se articula en torno a cuatro objetivos como son: el impulso de la competitividad, el empleo, la contribución a la sostenibilidad de las finanzas públicas y el refuerzo de la estabilidad financiera. En este mismo Consejo se adoptó la creación de un mecanismo europeo de estabilidad permanente (MEDE), que desde junio de 2013 sustituye al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y al Mecanismo de Estabilización Financiera (MEEF).

Estos componentes de la nueva GEE que se acaban de señalar, afianzan la debilidad de la gobernanza europea porque inciden en la sustracción a los países miembros de vínculos potencialmente lesivos para la constitución económica europea, y no en la cada vez más necesaria orientación política del sistema económico. De tal forma que la institucionalización de la intervención pública articulada normativamente en el complejo instrumental del gobierno de la economía y determinada por el vínculo social, desaparece en el espacio europeo. En su lugar, se instala la máxima de la tutela del mercado como razón de ser del eurosistema.

El último de los espectros normativos en la estrategia de una GEE mejora sería el TECG⁵³. Aunque aprobado con posterioridad a la reforma constitucional española, la vinculación entre ésta y el Tratado es más que evidente. Sobre todo, porque la constitucionalización del equilibrio presupuestario responde a las exigencias del TECG. De hecho, la cuantificación del déficit y la deuda está condicionada por la definición que efectúan las normas de derecho derivado

⁵² Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011.

⁵³ Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. Boletín Oficial del Estado núm. 239, de 4 de octubre de 2012.

analizadas. Además, bajo la lógica del fundamentalismo monetarista, el pacto presupuestario con el que se salda el Tratado evidencia la renuncia al gobierno económico. El control férreo impuesto al gasto público, junto con la obligación de incorporar el déficit estructural en los textos fundamentales o normas de rango equivalente, pretende dar carta de naturaleza constitucional al principio del mercado autonomizado y su garante, el monetarismo. En este sentido, con la introducción del equilibrio presupuestario en la Constitución española, se desnaturaliza la forma de Estado social y su posición constitucional, que cede ante un principio económico que tiene una centralidad tal, que subordina los contenidos del constitucionalismo social⁵⁴.

3.3. *El impacto de la constitución económica del constitucionalismo de mercado europeo en la constitución económica del constitucionalismo social: La Ley Orgánica 2/2012*

Desde la perspectiva descrita, la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria supone un cambio sin precedentes en la jerarquía de los valores normativos dentro del derecho constitucional de los Estados miembros. La extensión del efecto de la estabilidad sobre las políticas sociales y económicas unido a su impacto, provoca una transformación de la constitución económica del Estado social. Se registra la ruptura de esta forma de Estado.

En España, los postulados de la constitución económica del constitucionalismo de mercado europeo en general, y de la estabilidad presupuestaria en particular, se han materializado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril⁵⁵ (modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre⁵⁶), de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla las bases ideológicas de la reforma constitucional. De acuerdo con esta Ley, todas las Administraciones Públicas están obligadas a presentar equilibrio o superávit, y no podrán incurrir en déficit estructural excepto en situaciones excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria) que serán consideradas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Asimismo, el gasto de las Administraciones no podrá aumentar

⁵⁴ MAESTRO, B., «La constitucionalización del equilibrio presupuestario en la reforma del artículo 135 de la Constitución española», *op. cit.*, pp. 1353 y ss.

⁵⁵ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2012, pp. 32653-32675.

⁵⁶ Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE, núm. 235, de 29 de septiembre de 2012, pp. 69140-69144.

por encima de la tasa de crecimiento del PIB, y en caso de obtener mayores ingresos de los previstos, estos se destinarán a una menor apelación al endeudamiento. Además, el límite de deuda no podrá superar el 60% del PIB salvo en las circunstancias excepcionales mencionadas, y el pago de los intereses y el capital de la deuda pública tienen una prioridad jerarquizada frente al pago de cualquier otro tipo de gasto. Por otro lado, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto (Capítulo III).

Paralelamente, se contemplan medidas preventivas, correctivas y coercitivas para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Así, como mecanismos de control ex ante, como el mecanismo de alerta temprana consistente en la formulación de una advertencia que permitirá la anticipación de medidas adecuadas para corregir los riesgos de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, gasto y deuda pública (Capítulo IV).

El conjunto de medidas y mecanismos de prevención, corrección y coerción contemplados por la Ley de 2012, endurece las condiciones para el desarrollo de los contenidos del constitucionalismo social al establecer un contexto de financiación que penaliza el gasto social. El establecimiento constitucional de exigencias presupuestarias, que no límites presupuestarios, incide directamente en la asignación de recursos económicos para la consecución del bienestar. La realización de la forma de Estado social queda cuestionada por la reforma del artículo 135, y su incidencia directa en la determinación parlamentaria de las partidas destinadas a sufragar los gastos de la política social. Este límite a la integración positiva condiciona los esfuerzos de los poderes públicos para dar cumplimiento a la forma de Estado social. La participación de las Administraciones Públicas en el desarrollo de los contenidos del constitucionalismo social tiene en la constitución económica europea y sus mecanismos, como la nueva GEE, a su principal límite.

4. REFLEXIONES FINALES

4.1. La constitución económica europea como la nueva constitución material

Al hilo de la tesis desarrollada a lo largo de estas páginas, la consideración de la constitucionalización nacional del déficit estructural como una revolución copernicana de la noción tradicional de soberanía estatal que da lugar a un sistema jurídico compartido por la integración de la constitución económica exis-

tente entre la Unión y los Estados miembros⁵⁷, neutraliza el verdadero alcance y potencial de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Básicamente, porque la armonización de las nuevas constituciones económicas de los Estados miembros con la constitución económica europea se ha producido ya antes de la reforma, que no es sino un paso más en la consolidación del nuevo modelo del constitucionalismo de mercado europeo.

Desde los inicios del proceso de integración, el espacio europeo se configuró como ámbito de contención del vínculo social a las prerrogativas del mercado. La centralidad del mercado y sus correlatos (competencia, libertades económicas), se configuraban como principios vertebradores de la decisión política fundamental del ordenamiento jurídico europeo⁵⁸.

La progresiva infiltración en los ordenamientos nacionales de los principios del constitucionalismo de mercado europeo dio lugar a una contradicción entre Constitución y realidad, caracterizada por la pervivencia formal del constitucionalismo social y la desconstitucionalización material de sus postulados. Una tensión resuelta a través de la caracterización de la constitución económica europea como la nueva constitución material realizada desde la instancia europea que disciplina de esta manera a los ordenamientos internos, restableciendo la continuidad entre constitución formal y constitución material en el nivel europeo⁵⁹. La integración de los mercados de los Estados miembros en un mercado interior europeo se realiza desde la instancia supranacional europea y su construcción desde el mercado, en confrontación con el Estado social. De ahí que la constitución económica europea sea el punto de partida para definir la nueva realidad constitucional y su constitución material⁶⁰.

Esta nueva constitución material implica la ruptura del vínculo social al sistema económico que se establece en la constitución económica del Estado social. La definición de la intervención social por y desde el mercado determina una nueva centralidad que supone la contradicción entre mercado y fundamentos materiales del Estado social, estableciendo las bases de la nueva constitución

⁵⁷ DENIA COSIMO, E., *op. cit.*, pp. 98-104.

⁵⁸ JOERGES, Chr. «Qué tiene de social-demócrata la Constitución Económica Europea?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73, 2005, pp. 15-19.

⁵⁹ MAESTRO BUELGA, G., «Constitución compuesta y relación ordinamental: a propósito del proyecto del Tratado Constitucional de la Convención Europea», en Aguiar de Luque, L. (Coord.), *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional (Libro Homenaje a Gumersindo Trujillo)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 201-236.

⁶⁰ LASA, A., «Algunas consideraciones metodológicas a propósito de la nueva relación entre Estado, Derecho y Justicia Social en el constitucionalismo de mercado europeo», *Estudios de Deusto*, 1, 2013, pp. 164-189.

económica. Es desde esta nueva realidad material caracterizada por la centralidad del mercado desde la que se construye el proceso de integración europeo⁶¹.

De tal forma que la bendecida «europeización»⁶² de nuestra Constitución actuada con la reforma del artículo 135, se ha traducido en una sanción formal, al constitucionalizarla, de la constitución material del constitucionalismo de mercado europeo que ya se había infiltrado en los ordenamientos internos en el ámbito infraconstitucional. El constitucionalismo de mercado europeo da por primera vez el salto al propio ámbito constitucional, produciéndose de esta manera una situación contradictoria con las disposiciones que mantienen formalmente el constitucionalismo del Estado social.

Aunque esta reflexión no ha sido respaldada por el Tribunal Constitucional (TC) en su Auto 9/2012, de 13 de enero, al considerar que la reforma del artículo 135 no supone una modificación encubierta del título preliminar de la Constitución española. El máximo garante del texto fundamental amparándose en una interpretación meramente literal de la reforma, rechaza entrar a valorar los límites materiales a la reforma. La desconexión entre la constitución financiera vinculada a la constitución económica, y la forma de Estado social, impide una consideración de la verdadera cuestión que se plantea, esto es, si se produce o no un cambio del propio modelo económico constitucionalizado, o de la cláusula del Estado social de derecho⁶³. De tal forma que el TC en vez de verificar cómo, y si afecta la reforma al artículo 1.1 CE, con la consiguiente reserva de la existencia de límites materiales a la reforma que hubiera exigido la utilización del procedimiento agravado del artículo 168 CE, opta por el formalismo más prístino evitando adoptar una posición de mayor cautela y defensa de la propia normatividad del texto fundamental.

Una conclusión que coincide con el voto particular al Auto expresado por Magistrado Luis Ignacio Ortega Álvarez: «hubiese sido más acorde con la función de control y tutela de la Constitución que este Tribunal tiene encomendada el haber establecido expresamente una reserva de conocimiento y examen del contenido de las reformas constitucionales realizadas, para evitar que, presentada la reforma de una parte de la Constitución a la que formalmente correspon-

⁶¹ MAESTRO BUELGA, G., «Estado de mercado y constitución», *op. cit.*, pp. 45-62.

⁶² MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*, p. 132.

⁶³ ÁLVAREZ CONDE, E., «La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 2011, p. 161. Del mismo autor: «Presentación, la reforma (preventiva) constitucional de 2001», en Álvarez Conde, E., y Souto Galván, C. (Coord.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Serie problemas jurídicos contemporáneos, IDP, Madrid, 2012, pp. 27-28.

dería el procedimiento del artículo 167 CE, materialmente se estuviese produciendo también una variación sustancial de las partes de la Constitución cuya reforma exige adoptar el procedimiento del artículo 168 CE».

Desde esta perspectiva, la otrora situación contradictoria realidad-constitución (contradicción entre los ordenamientos constitucionales formales nacionales y el europeo) resuelta vía infiltración de la nueva constitución material, se torna ahora en una situación de pretendida reconciliación constitucionalismo social nacional-constitucionalismo de mercado europeo, a través de la esterilización de la referencia a lo social que queda reducido a un más que cuestionable dato formalmente constitucionalizado. De ahí que resulte sorprendente la posición del TC, que a juicio de cierto sector doctrinal parece mutar su función de garante de la Constitución a gestor político de la misma⁶⁴.

La resolución del conflicto se manifiesta en una interpretación técnica de la forma de Estado social del artículo 1.1 CE, que en su configuración doctrinal ya acusaba los síntomas del propio desgaste del modelo, en su consideración puramente instrumental que se traduce en la reconducción del Derecho Constitucional del Estado Social a procedimiento, como respuesta sistémica-funcional al conflicto. Todo ello termina por imponer una lectura débil de la Constitución que la habilita para su esterilización frente a las nuevas realidades constitucionales. La altísima flexibilidad de la Constitución propicia el camuflaje entre estructura constitucional nacional adscrita al Estado social, y superestructura constitucional europea vinculada al constitucionalismo de mercado, superando la tensión normativa existente pero, con consecuencias directas en los contenidos de la forma de Estado social. La desnaturalización de sus bases materiales inaugura un nuevo ciclo constitucional, ilustra la relación entre la nueva constitución material, ya formalmente constitucionalizada, y el actual momento constitucional como fase de aparición de la nueva relación Estado-sociedad que se establece.

Y la constitución económica europea representa el principal espacio de transformación del constitucionalismo de mercado europeo compuesto, el núcleo de la nueva constitución material que implica la ruptura de las bases materiales del Estado social. La nueva constitución material consume la ruptura de los vínculos sociales al sistema económico y sanciona la primacía de los vínculos del capital. La remercantilización del Estado sitúa en el centro de la forma de Estado al mercado, garantizando su autonomía y subordinando la actividad pública a su tutela. El mercado se configura como principio organizativo que reunifica en un sistema unitario al ordenamiento jurídico en su conjunto. Legitima la interven-

⁶⁴ MAESTRO, B., «La constitucionalización del equilibrio presupuestario en la reforma del artículo 135 de la Constitución española», *op. cit.*

ción pública en un modelo económico dirigido a la preservación y al fomento del impulso del capital⁶⁵.

4.2. *Aporías de las teorías de la autonomía de la constitución económica, y de la constitución económica neutra en el sistema jurídico compuesto: el cuestionamiento de la Constitución como decisión global unitaria, y la separación forma de Estado social-nueva realidad constitucional*

La constitucionalización del equilibrio presupuestario no implica una ruptura con la postulada neutralidad de la constitución económica española, sino con las bases materiales del Estado social. Sobre todo, porque calificar a la constitución económica como neutra, supone configurar a ésta como un sistema autónomo del enunciado constitucional, o como una realidad extraconstitucional que permite la convivencia de principios contradictorios con el proyecto del Estado social. En definitiva, se acepta sin más una continuidad desde la constitución económica del Estado social a la constitución económica europea, con el trasvase recíproco del bagaje material y valorativo del constitucionalismo social y del constitucionalismo de mercado, que se materializa en una yuxtaposición de constitucionalismos opuestos.

Esta aproximación metodológica tiene importantes consecuencias a la hora de analizar la noción de constitución económica. Fundamentalmente, la desvinculación de la constitución económica de la forma de Estado hace posible una pluralidad de opciones que de otra manera se confrontarían con el modelo social constitucionalizado. Además, esta propuesta recupera en cierta medida el discurso sostenido por Carl Schmitt en la República de Weimar a propósito de la noción de constitución económica. Partiendo de un concepto absoluto de Constitución como decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la unidad política⁶⁶, veía en la constitución económica una noción inútil y peligrosa para la unidad de la voluntad estatal.

De esta forma, la Constitución económica se presentaba como opuesta a la Constitución política determinante de la estructura y organización del Reich alemán. La relativización de las disposiciones de la segunda parte de la Constitución, especialmente las determinaciones del sistema de consejos, limitados a funciones consultivas, y por tanto, sin ningún poder decisonal sobre el plano político, la falta de actuación política de los principios sociales, evidenciaban la

⁶⁵ MAESTRO BUELGA, G., «Constitución compuesta y relación ordinamental», *op. cit.*, pp. 201 y ss.

⁶⁶ SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid. 2003, pp. 29-58.

primacía de la primera parte del texto fundamental. La caracterización por Schmitt, de la Constitución de Weimar como un Estado burgués de Derecho, expulsaba de la Constitución, entendida como un todo unitario, el sistema de la constitución económica. La confrontación de modelos, Estado burgués de derecho-Estado social de derecho, era evidente. De ahí que la principal consecuencia fuera la asunción de un papel subordinado de los elementos en torno a los que se articulaba el principio socialista⁶⁷. La divergencia existente entre el fundamento presupuesto por la Constitución política y la Constitución económica, ilustraba el carácter marginal de las disposiciones sociales, e impedía la conexión constitución económica-forma de Estado social.

Al mismo tiempo, resulta de interés poner de relieve como las propuestas del defensor más destacado de este planteamiento teórico, el alemán Forsthoff⁶⁸, no sólo han recibido confirmación en el proceso de integración; sino que parece como si el derecho comunitario europeo hubiera extremado sus argumentaciones. En particular, la contraposición que establecía entre Estado de Derecho y Estado Social, que concluye con la expulsión de este último de la Constitución, y el confinamiento de su realización al ámbito legislativo, se concilia con las exigencias del proceso de la Unión y la contraposición que en el escenario europeo se produce entre mercado y derechos sociales.

Ciertamente, la confrontación entre ambos modelos es la que permite establecer tanto la superioridad de los intereses homogéneos: como son las libertades económicas, la tutela de la competencia, la moneda única, la unión económica, el régimen de las ayudas estatales, las políticas de la Unión o la cohesión económica y social, concretados en el modelo de economía de mercado abierta y de libre competencia; como la confinación del ámbito de lo social al terreno político, ajeno a cualquier sujeción normativa. Sobre todo, porque el principio de legalidad europeo no busca conciliar los intereses en conflicto, como ocurre en el Estado social; sino que busca impedir a través de las garantías formales establecidas por el ordenamiento jurídico europeo, que cualquier intervención de los poderes públicos (ya sean éstos estatales o europeos) no contrarreste a los principios fundamentales del derecho de la competencia y del mercado, cuya prescriptividad y fuerza material coincide plenamente con los contenidos formales de las disposiciones del Tratado de Lisboa. Desde esta óptica, las formulaciones de Forsthoff encajarían con las demandas del ámbito supranacional europeo, dado que el modelo descrito impide la configuración de una constitución económica vinculada a la forma de Estado Social.

⁶⁷ SCHMITT, C., *op. cit.*, pp. 53-54.

⁶⁸ FORSTHOFF, E., *op. cit.*, pp. 69 y ss.

Precisamente, lo determinante de ambos planteamientos (pluralidad socio-económica de las Constituciones del Estado social/ disolución de los contenidos del constitucionalismo social con la adopción de una perspectiva descriptiva de la noción constitución económica) es la antinomia existente entre la nueva constitución económica y la constitución económica del Estado social. Si bien no se hace alusión expresa a esta cuestión, consideramos, al menos, que la referencia está implícita. En particular, la argumentación teórica de las dos posiciones nos conduce: por un lado, a la labilidad o falta de efectividad de los principios ordenadores de la economía. La aceptación de la noción de constitución económica como constitución neutra, implica una desconexión de la estructura unitaria de la Constitución que permite una mezcolanza de modelos económicos dialécticos. Por otro lado, poner a la constitución económica al amparo de toda suerte de transformaciones. Su configuración extramuros del dictado constitucional habilita la confluencia de todo tipo de modelos cuyo análisis, desde la perspectiva de su compatibilidad con el texto fundamental, no es posible por la concepción de la constitución económica como orden normativo autónomo. En ambos supuestos, el principio jurídico de Estado social despliega efectos atenuados.

Paralelamente, el procedimiento de revisión de las disposiciones constitucionales económicas, y en particular, del artículo 135 CE, lejos de suponer la introducción de un mecanismo corrector que no altera las líneas constitutivas del cuadro general de la economía, sino que adecua dichas líneas a las garantías de los principios propios de las nuevas exigencias económicas de la Unión, implica, en nuestra opinión, una retirada del intervencionismo público en la economía para corregir las desigualdades que ésta genera. Ahora, son las exigencias del pago de la deuda, las que se reflejan en el plano institucional condicionando la intervención pública en la economía. El copago sanitario, la reforma de las pensiones, la remercantilización del Trabajo que deviene factor de producción y no ya sujeto político, son sólo algunas de las medidas adoptadas en los últimos meses en nuestro país, y que materializan la inversión de la relación de la intervención pública y privada en la economía. Un nuevo modelo económico definido en torno a los elementos propios del mercado, en el que las libertades económicas y los agentes privados son el ámbito preferente del sistema.

De ahí que del conjunto de propuestas sobre la constitución económica descritas, podamos inferir que en las mismas está presente la cuestión de la constitución económica del constitucionalismo social, y la constitución económica del constitucionalismo de mercado europeo como modelos contrapuestos. Con todo, los presupuestos metodológicos de los que se sirven las diferentes orientaciones posibilitan una pluralidad de contenidos casi ilimitada, una transición sosegada hacia los nuevos principios económicos que se manifiestan en la constitución

económica europea, sustrayéndose a la confrontación entre Estado social y nueva constitución económica. Y al mismo tiempo, una conexión entre los procesos de la globalización y el marco constitucional de ordenación de la economía que se presenta como el resultado de una adecuación inevitable de la evolución del sistema económico que no se confronta con la regulación económica del Estado social.

Por el contrario, en nuestra propuesta la conexión Estado social-constitución económica implica una interpretación de la reforma del artículo 135 en clave de ruptura de las bases materiales de esta forma de Estado. La incompatibilidad entre el principio de estabilidad presupuestaria y los elementos normativos del constitucionalismo social, es incuestionable. Responden a ideologías diversas que van más allá de una regla técnica, o de un principio neutro que posibilita una pluralidad de modelos económicos. La ideología del constitucionalismo de mercado intensifica la regresión de los contenidos sociales, los desnaturaliza, introduciendo en la Constitución una contradicción insuperable.

Title:

BREAKING THE MATERIAL CONSTITUTION OF SOCIAL STATE: THE CONSTITUTIONALIZATION OF THE BUDGETARY STABILITY AS PARADIGM

Summary:

1. The reform of the breakdown of social bond. 2. Constitutional basis of the reform: suitability of the Spanish constitution for the constitutionalization of the monetarism?: 2.1 Doctrinal construction of social State in the Spanish Constitution; 2.2. The economic constitution of the social constitutionalism of the crisis. 3. Critical assessment of the reading of the material basis of social state in line with the European market constitutionalism: comparison between European economic constitution-national economic constitution as reason: 3.1. The economic constitution of the social State; 3.2. The European economic constitution: special reference to the new European economic governance; 3.3. The impact of the economic constitution of market constitutionalism on the economic constitution of social State: Organic Law 2/2012. 4. Final considerations: 4.1. The European economic constitution as the new material constitution; 4.2. Difficulties of the theories of autonomous economic constitution and neutral economic constitution in the multilevel normative system: the questioning of the Constitution as global unitary decision, and the division between form of social State and new constitutional reality.

Resumen:

En agosto de 2011, el gobierno y el principal partido de la oposición acordaban la reforma del artículo 135 de la Constitución española, argumentando la necesidad de establecer un corsé constitucional al déficit público ante los desafíos de la primera crisis sistémica de la globalización, con la consiguiente juridificación de un principio de austeridad del Estado social. En este sentido, la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria deviene condición sine qua non para la recuperación de la confianza de los mercados en un contexto de crisis global, que hace necesario redefinir la política de déficit para adaptarla a las exigencias demandadas por los nuevos procesos en curso. Sin embargo, la constitucionalización de un límite a la deuda y gasto público lejos de representar una reforma menor que no afecta a aspectos sustantivos de la Carta Magna, implica una alteración sustancial y sin precedentes de nuestra forma de Estado social positivizada por el artículo 1.1 de la Constitución. Fundamentalmente, desde el punto de vista de la constitución económica del constitucionalismo social, verdadero ámbito de materialización de las transformaciones actuadas por esta forma de Estado. De hecho, con la reforma se establece una nueva relación entre política y economía caracterizada por la centralidad de la estrategia de acumulación y la subordinación del vínculo social. La centralidad del mercado sitúa en el centro de la forma de Estado al mercado, y materializa en el ámbito formal constitucional, la constitución material del constitucionalismo de mercado europeo que ya se había infiltrado en el ámbito infraconstitucional. Por eso, consideramos erróneas aquellas reflexiones que definen la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como un ejercicio reformador coherente con el cuerpo básico de valores consensuado en 1978. En particular, porque la reforma rompe con la lógica dialéctica al superponer un elemento, la estabilidad presupuestaria, que no es susceptible de ser integrado en la dialéctica constitucional.

Abstract:

In August 2011, the government and the main opposition party agreed the reform of Article 135 of the Spanish Constitution, arguing the need for a constitutional corset to the public deficit in order to face the challenges of the first systemic crisis of the globalization, which in turn juridification of an austerity principle of social State. In this sense, the constitutionalization of the principle of budgetary stability becomes a prerequisite for the recovery of market confidence in a context of global crisis that makes necessary to redefine the deficit policy in order to suit the requirements demanded by new processes

in course. However, the constitutionalization of a limit to public debt and government spending, far from representing a minor reform that does not affect the substantive aspects of the Constitution, means a substantial alteration of our form of social State positivized by Article 1.1 of the Constitution. Basically, from the point of view of the economic constitution of social constitutionalism, true scope of realization of the transformations performed by this form of state. In fact, with the reform a new relationship between politics and economy is established. A relationship characterised by the centrality of the accumulation strategy and the subordination of the social spending. This centrality of the market stands the market at the centre of the form of State and materializes the material constitution of European market constitutionalism, already infiltrated into legislative sphere, in the formal constitutional space. For these reasons, we consider as inappropriate those proposals according to which the constitutionalization of budgetary stability is in line with the basic values adopted by our Constitution in 1978. Particularly, because the reform breaks with the dialectic logic superimposing an element, budgetary stability, that is not capable of being integrated into the constitutional dialectic.

Palabras clave:

Constitucionalismo social, constitucionalismo de mercado europeo, nueva gobernanza económica europea.

Key words:

Social constitutionalism, European market constitutionalism, new European economic governance.

