

Público

LAS ENORMES CARENCIAS Y LIMITACIONES DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Vicenç Navarro

Catedrático Emérito de Ciencias Políticas y Políticas Públicas de la
Universidad Pompeu Fabra

19 de diciembre de 2018

Estamos viendo estos días una gran movilización del establishment político del país para celebrar la aprobación de la Constitución Española hace cuarenta años, **mostrando tal documento como el resultado de un consenso entre los que ganaron lo que en España se conoce como la Guerra Civil y los que la perdieron**, dando pie a una época, nunca antes vista en España, de gran desarrollo del bienestar y calidad de vida de la población española. Tal celebración sirve también para continuar promoviendo la visión, que dicho establishment político ha estado afirmando desde el principio del periodo democrático, **de que la**

Transición (que ocurrió a finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta del pasado siglo) **de un régimen dictatorial establecido por los vencedores del conflicto civil a un sistema democrático (supuestamente homologable al de cualquier otra democracia existente en la Europa Occidental) fue modélica.**

Como he escrito extensamente (ver los libros *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país.* Anagrama, 2002; y *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias.* Anagrama, 2006) tal visión de la Transición “modélica” es una idealización de un proceso **que distó mucho de ser ejemplar y modélico.** Y una de las evidencias de que no lo fue es que la Constitución Española dista mucho de ser lo que el establishment político está sosteniendo en estos momentos de celebración. En realidad, tanto la Transición como la Constitución son resultado de un proceso desequilibrado, desarrollado en un contexto desigual en el que los herederos de los vencedores tenían un enorme poder institucional, particularmente sobre el Estado, mientras que los herederos de los vencidos tenían muy poco. Más que ser resultado de una **“correlación de debilidades”** (como lo definió, en su día, mi amigo Manuel Vázquez Montalbán), fue una consecuencia **de una correlación de poderes en un contexto desequilibrado. El resultado final de este**

desequilibrio fue una democracia incompleta que ha producido un bienestar insuficiente, lo cual puede verse en el redactado de la Constitución.

Por favor, no me malinterpreten y me pongan en la categoría de anticonstitucionalista

Quisiera aclarar inmediatamente que sostener esta interpretación de lo que ha ocurrido en este país no quiere decir, en absoluto, **que yo no valore positivamente aquella Transición; o que menosprecie la enorme movilización popular que determinó la necesidad de acabar con el régimen dictatorial (entre 1974 y 1978 España vio el mayor número de huelgas políticas en la Europa Occidental); o que no celebre el heroico esfuerzo de las fuerzas políticas y movimientos sociales que protagonizaron la resistencia frente a la dictadura conocida como franquista. Sin esas fuerzas no habría democracia en España. Celebro entonces la existencia de la Constitución que incorporó muchas de las demandas populares que se hicieron por parte de estas fuerzas políticas y movimientos.**

Pero la realidad es que **la debilidad institucional de las izquierdas** (que lideraron las fuerzas democráticas), que acababan de salir de la clandestinidad o de volver del exilio, así como la

práctica ausencia de grandes medios de información de izquierdas, **determinaron una Transición y una Constitución en la que la clase social, el género y la nacionalidad dominantes quedaron claramente reflejadas en el producto de aquella Constitución y en la democracia que tal documento estableció.** El clasismo, el machismo y el nacionalismo uninacional aparecen claramente en las enormes deficiencias que existen en la Constitución. En realidad, hay una relación clara entre cada una de estas deficiencias y limitaciones.

El clasismo (la discriminación por clase social) en la Constitución

Este clasismo ha sido uno de los elementos menos criticados de la Constitución y de la democracia española. **El subdesarrollo de los servicios públicos y de las transferencias del Estado del bienestar en España (uno de los menos financiados en la Unión Europea de los Quince -UE-15-, el grupo de países de semejante desarrollo económico de la UE), que continúa cuarenta años después de la aprobación de la “ley de leyes”, se basa en ese desequilibrio en la correlación de fuerzas que se plasmó en la Constitución.** ¿Cómo se explica, si no, este subdesarrollo social (que incluye una gran subfinanciación), que aparece en cada uno de los capítulos de tal Estado del Bienestar (sanidad, educación, vivienda social, servicios sociales, escuelas de infancia, servicios

domiciliarios, pensiones, y un largo etcétera)? ¿Cómo se explica, repito, que España tenga unos de los gastos públicos sociales per cápita más bajos en la UE-15, mucho más bajo de lo que le correspondería por su nivel de riqueza (**ya antes de la crisis España se gastaba 60.000 millones de euros menos de lo que debería haberse gastado por el nivel de desarrollo que tenía**)? Toda la evidencia empírica (vean los libros citados anteriormente) muestra que **esta subfinanciación se debe precisamente a este enorme dominio de lo que antes se llamaban las “clases sociales dominantes”**. En realidad es precisamente un indicador de tal dominio de clase que en el lenguaje político y mediático del país la categoría analítica de clase social casi nunca aparezca. **Es importante señalar que el subdesarrollo social de España se debe no solo a un dominio de clase, sino también de género – del cual se habla más estos días como resultado del surgimiento de un fuerte movimiento feminista–. Es también este dominio de clase (y de género) el que también explica la regresividad de la política fiscal de este país (si España tuviera la misma política fiscal que el promedio de la UE, el Estado español ingresaría alrededor de 80.000 millones de euros más de los que ingresa).**

Este clasismo aparece también en la Constitución, no tanto en lo que se dice sino en la manera y en el lugar en el

texto donde aparece. Surge, por ejemplo, en la distinción que se da en el título I de la Constitución, que regula los derechos y deberes fundamentales, entre **“derechos fundamentales”** propiamente dichos y los que se consideran meramente **“principios rectores de la política social y económica”**. Concretamente en el capítulo 2º, sección 1ª, de dicho título se habla de esos derechos fundamentales, mientras que en el capítulo 3º, donde aparecen los derechos sociales, ya no se habla de “derechos” si no de “principios rectores”. La distinción entre ambos, plasmada en el artículo 53 del mismo título I, significa que **lo que se consideran derechos fundamentales en el capítulo 2º son vinculantes para el Estado, una vinculación que no se da en el caso de los derechos sociales recogidos en el capítulo 3º, los cuales solo informarán (es decir, guiarán) las políticas del Estado.** En lenguaje llano, **una persona no puede invocar estos derechos sociales para llevar a los tribunales al Estado por su no cumplimiento. Estos, pues, pasan a ser meros buenos deseos y meras buenas intenciones.**

En base a esta distinción, lo que se plantea en el artículo 40 de **“una política orientada al pleno empleo”** queda como una esperanza y un deseo, sin ningún poder efectivo de realización (**España es uno de los países con mayor desempleo de la UE-15**). Un tanto igual sucede en el artículo 43 con el **“derecho a la protección de la salud”** (España tiene una de las mortalidades

diferenciales por clase social más altas de la UE-15, hasta el punto de que el decil superior de renta vive 10 años más que el decil inferior, cuando el promedio de la UE-15 son 7 años más). Lo mismo en el artículo 47 con el **“derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”** (España es uno de los países con mayor número de desahucios por ausencia de pago del alquiler). Un tanto igual en el artículo 45, que habla del **“derecho a defender y restaurar el medio ambiente”** (España es de los países más laxos en la protección de su medio ambiente). Y así un largo etcétera.

Tales supuestos derechos sociales terminan siendo una cáscara vacía. Comparen lo que ocurre con otros artículos de la Constitución, como el de la unidad de la patria o la uninacionalidad del Estado. **Cuando se percibe (correcta o incorrectamente) que tal unidad y/o uninacionalidad están amenazadas, el Estado interviene inmediatamente con todo el peso represivo que tiene, que es mucho como resultado de una herencia del Estado anterior (España es uno de los países que tiene mayor número de policías por cada 10.000 habitantes y uno de los porcentajes más bajo de personas adultas trabajando en su Estado del Bienestar).**

La situación social ha ido empeorando y cambios constitucionales han contribuido a ello

Tres intervenciones históricas han destacado en la evolución de la España social. **Uno fue al inicio del periodo democrático, con una gran expansión del Estado del Bienestar, lo que se tradujo en un gran crecimiento del gasto social (especialmente durante el periodo de gobiernos socialistas)**. Tal gasto era muy bajo al terminar la dictadura, y el gran déficit social que España tenía en relación con el resto de países que más tarde constituirían la UE-15 se redujo a la mitad durante el periodo de gobierno del PSOE. **Esta fue la época dorada del Estado social** (cuando fue establecida una pieza clave de tal España social –el Servicio Nacional de Salud–, entre otros cambios).

La segunda intervención fue en el **periodo en el que se estableció el euro, lo cual se consiguió a base de reducir el gasto público social** (como parte de las medidas establecidas por el Tratado de Maastricht en el año 1993 para reducir el déficit público del 7% del PIB en 1995 al 3% en el año 1998 y más tarde al 0,4% en 2002, el año en el que entró en circulación el euro). La reducción del déficit fue claramente excesiva y se realizó a costa de empobrecer el Estado del Bienestar en España, pues **el sector más afectado en esta reducción del déficit –que se logró a costa de reducciones en el gasto, en lugar de con un aumento de los ingresos al Estado– fueron los servicios públicos del Estado del Bienestar.**

Quiero aclarar que no estoy haciendo ninguna valoración sobre el mérito o desmérito del euro. Este es otro tema. Lo que estoy haciendo es una **exposición crítica de la manera como se redujo el déficit del Estado para que el euro pudiera establecerse en España. El euro se estableció a costa de la reducción sobretodo del gasto público social. Y los datos son contundentes. El déficit de gasto público social per cápita entre España y la UE-15 aumentó de una manera muy considerable durante el periodo 1992-2004.**

Y la tercera intervención se da con el **intento de resolver la Gran Recesión, iniciada en 2007. La aplicación de las políticas de austeridad y de las reformas laborales tuvo un impacto muy negativo en la financiación de los servicios y transferencias del Estado del Bienestar.** La evidencia de ello es abrumadora, y está bien documentada (ver mi libro ***Ataque a la democracia y al bienestar. Crítica al pensamiento económico dominante.*** Anagrama, 2015). Y es en esta etapa que incluso a nivel constitucional **se hizo uno de los poquísimos cambios que se han hecho en la Constitución, y que ha tenido como consecuencia vaciar el contenido social de la Constitución. Fue la modificación del artículo 135, en septiembre de 2011, cuando se dio un pacto entre los dos partidos que habían gobernado –en distintos periodos– el Estado español durante**

la etapa democrática (PSOE y PP), que antepusieron los derechos del capital financiero sobre todo lo demás, incluyendo los escasamente priorizados derechos sociales de la Constitución. **Los derechos del capital financiero pasaron a ser prioritarios en la Constitución a costa de debilitar todavía más los derechos sociales** (situación que contó con el beneplácito del Tribunal Constitucional, que avaló el procedimiento de reforma de dicho artículo 135). Por otro lado el Tribunal Supremo siempre ha avalado y apoyado a la banca, como demuestran algunas de sus decisiones recientes. Estos casos cuestionan claramente la separación de poderes y la independencia judicial.

Cada una de estas tres intervenciones fue resultado de la correlación de fuerzas, incluyendo la existente entre las distintas clases sociales (y grupos de presión entre ellas) que existen en el país. Ello explica en gran parte las políticas públicas, que se configuran mediante el grado de influencia que estas clases tienen sobre el Estado. Los partidos políticos son instrumentos de tales clases, y así se muestra mediante el análisis de quién se beneficia de la aplicación de cada una de las políticas que diseñan estos partidos. Las variaciones en la cultura económica que se dan en las instituciones del Estado también explican las distintas tonalidades que tales políticas públicas han ido adquiriendo. **Hemos visto en España el gran dominio –en realidad, la hegemonía– que el**

pensamiento neoliberal ha tenido en tales instituciones, responsables del deterioro de la calidad de vida de las clases populares. El hecho de que una gran parte de la juventud en España no vivirá mejor que sus padres es un indicador de ello. El cambio constitucional del artículo 135, reflejo de aquel pensamiento económico neoliberal, ha contribuido a ello.

De ahí que la solución pase por una corrección muy notable del desequilibrio en la correlación de fuerzas existente en el Estado español. **Hay que corregir las enormes desigualdades de riqueza, de rentas y de influencia política y mediática en el país, democratizándolo. El problema mayor que tienen el país y su Estado del bienestar no es el demográfico –como constantemente se acentúa en círculos conservadores y liberales–, ni tampoco el tecnológico –el supuesto mundo sin trabajo–, sino el político: la escasa representatividad que tienen las instituciones llamadas representativas.** Ello está creando una enorme distancia entre lo que la gente normal y corriente siente y desea, y lo que recibe de sus “representantes”, **lo que está provocando una enorme crisis de legitimidad que aparece con mayor intensidad donde el desequilibrio de fuerzas es mayor. A mayor desequilibrio de fuerzas, mayor es la aplicación de las políticas neoliberales que han creado tales desigualdades, perjudicando a las clases populares, y mayor es el**

cuestionamiento del orden constitucional. El cambio que se requiere es profundo, y la resistencia a él es alta.

Y la población española es consciente de ello. Casi el 70% (69,6%) de la ciudadanía española considera necesario reformar en estos momentos la Constitución de 1978, y de estos, más de la mitad aboga por una reforma "importante" o, incluso, por una reforma "casi total" de la Carta Magna. Lo que se necesita es hacer lo opuesto a lo que se hizo con el artículo 135. Se tendrían que blindar los derechos sociales (135 a la inversa). Pero ello no ocurrirá sin que existan otros cambios constitucionales que corrijan el enorme desequilibrio de fuerzas que existe en el Estado español y en su Constitución. La democratización del Estado, todavía hoy muy insuficiente (insuficiencia que ha aumentado en estos últimos años de dominio neoliberal), requiere que las muy necesarias y urgentes reformas constitucionales garanticen un sistema electoral auténticamente representativo, un blindaje de los derechos sociales (tales como la sanidad y salud pública, la educación, la vivienda, la protección social, las escuelas de infancia, los servicios domiciliarios, el trabajo y el ocio, entre otros), una reforma fiscal que eliminara la regresividad, la prohibición de las puertas giratorias, la resolución política y no judicial de los problemas territoriales, y muchos otros

elementos clave en esta Constitución reformada. Sin tal democratización de la Constitución y del Estado, el Estado Social continuará, como lo está hoy, subdesarrollado. Así de claro.

**Notas presentadas en el debate que se realizó en el Ministerio de Economía y Empresa del gobierno español en el 40º aniversario de la Constitución española, el día 18 de diciembre de 2018.*