

# **SOBRE EL ESTADO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES EN PERSPECTIVA CONTEMPORÁNEA<sup>1</sup>**

## **ON THE SOCIAL STATE AND THE SOCIAL RIGHTS IN A CONTEMPORARY PERSPECTIVE**

ANTONIO PORRAS NADALES

*Universidad de Sevilla*

SUMARIO: I. UNA PANORÁMICA COMPLEJA. II. FACTORES PROBLEMÁTICOS DEL ESTADO SOCIAL EN EL SIGLO XXI: 1. Evolución. 2. Sostenibilidad. 3. Proyección supranacional y globalización. III. ARGUMENTOS PARA EL DEBATE.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad: “Construyendo un estándar europeo de protección de los Derechos Fundamentales” (DER-41303-P), cuya investigadora principal es Ana Carmona.

## I. UNA PANORÁMICA COMPLEJA

Cuando se viven tiempos de apogeo para cierto tipo de discursos apocalípticos que insisten en preluir el hundimiento inmediato de la civilización occidental y sus valores decadentes y amenazados, puede resultar paradójico comenzar proponiendo un postulado provocador: a saber, que el Estado social o Estado de bienestar goza, a comienzos del siglo XXI, de una magnífica salud en el fondo de nuestros corazones.

No se trata de una invocación al absurdo sino de un simple intento de determinar cuál sería, a comienzos del siglo XXI, la auténtica clave de bóveda que nos permite hablar del éxito de un modelo, el Estado social intervencionista, que, nacido tras la segunda posguerra, había experimentado durante la segunda mitad del siglo XX todo un proceso explosivo de crecimiento y consolidación. Y es que, pese al impacto de la posterior crisis, el Estado social sigue constituyendo seguramente la categoría social y política dotada de un mayor nivel de prestigio y, al mismo tiempo, de un mayor grado de internalización colectiva en el universo contemporáneo. Lo que acaso constituya, en el fondo, una nueva consecuencia imprevista de la gran crisis económica desatada a partir de la primera década del siglo XXI, en el sentido de que el propio vértigo de la crisis ha contribuido a reforzar el prestigio de aquel modelo ante la amenaza por el riesgo de su pérdida. Y a estas alturas resulta que el Estado de bienestar se sigue configurando al nivel comparado como el modelo cultural que expresa el último y más avanzado estrato de evolución de la civilización humana; la punta de lanza que nos sigue empujando inercialmente hacia un futuro de progreso general de la humanidad; y al mismo tiempo, el inevitable foco de atracción que parece mover y empujar a casi todos los flujos migratorios del planeta.

Por supuesto, el impacto de la crisis ha contribuido ciertamente a clarificar algunas de las coordenadas de base sobre las que se encuadraba históricamente tal modelo: fundamentalmente la ley de bronce que vincula la categoría Estado social con la propia Constitución económica, en el entendimiento de que los derechos sociales de prestación requieren inevitablemente de recursos financieros públicos que deben suministrarse en un contexto de equilibrio y sostenibilidad. Los idílicos sueños pretéritos, que trataban de “aislar” el sistema de valores constitucionales (con sus derechos de prestación) de todo soporte conectado con la disponibilidad de recursos económicos suficientes, parecen a estas alturas apuestas cargadas de un idealismo romántico y juvenil que, al final, no acaban por adaptarse a la realidad de las cosas. Del mismo modo que las construcciones argumentativas que abundaban en la idea de que “todos” los derechos son, al fin y al cabo, cuestión de dinero público: pues es evidente que no pueden parangonarse las cifras que se requieren, por ejemplo, para las políticas públicas de educación o sanidad, con las previsiones presupuestarias exigidas por cualquier otro derecho o libertad de carácter más o menos tradicional.

En este sentido, cabría sugerir que la crisis ha servido al final para ayudarnos a colocar los pies sobre la tierra: y que en este contexto, dibujar idílicos escenarios

de desarrollo expansivo de los derechos de prestación al margen de toda previsión instrumental y financiera constituye un error dramático que ningún gobernante debe permitirse, ni ningún teórico debería alentar.

La paradoja sería que, en todo caso, el impacto de la crisis económica ha tenido un efecto de sentido inverso, si contemplamos ahora el escenario en términos de supervivencia: es decir, ha servido para determinar cuáles son realmente los valores prioritarios que a toda costa debemos salvaguardar, frente a posibles elementos superfluos o circunstanciales. Igual que parece haber servido también para estabilizar en el tiempo los contenidos prestacionales fundamentales del Estado de bienestar, asegurando la continuidad de una agenda básica de políticas públicas intervencionistas que, en la práctica, se configuran como la espina dorsal del Estado social y que, a estas alturas, se perciben ya como elementos inherentes a cualquier forma de Estado contemporáneo.

Ciertamente en ese esfuerzo de supervivencia ha habido pérdidas y limitaciones, es decir, jirones arañados en la refriega; lo que en todo caso ha servido para frenar la irresistible dinámica expansiva que, desde la década de los cincuenta, venía experimentando el Estado social en el mundo occidental. Una curva ascendente que, en términos jurídicos, tenía su reflejo en el interminable debate acerca de la expansión de los derechos sociales de prestación, siguiendo las series sucesivas de distintos estratos o “generaciones” de derechos. Aunque, al hablar de expansión, debemos recordar que no se trataba ya de la mera serie numérica de derechos declarados, en términos puramente cuantitativos; ni siquiera de su eventual consideración o no como “auténticos” derechos, claramente diferenciados de las meras normas programáticas o finalistas; sino particularmente de los problemas relacionados con el desarrollo de sus mecanismos de aseguramiento o garantía. Porque, al menos desde la perspectiva constitucional, cabría decir que éste ha sido el empeño fundamental; o sea, que la “constitucionalización” del Estado social no consistía solamente en una mera fijación o definición del modelo, para situarlo en un plano supramayoritario o suprapolítico; ni tampoco en la ampliación del abanico dogmático de figuras declaradas. La auténtica clave consistiría más bien en la generalización de los habituales instrumentos de garantía de los derechos (individuales) al conjunto de los nuevos derechos sociales de prestación que se consolidan a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Esta exigencia ha conducido en primera instancia al abordamiento del problema desde una perspectiva esencialmente “judicialista”, y por lo tanto relativamente ajena a los principales circuitos intervencionistas que, desde la esfera del ejecutivo, determinan en la práctica las claves del éxito o fracaso de las políticas intervencionistas mediante las cuales se aborda la “sustancia” de cada derecho social de prestación en términos de eficacia y de resultados. La relativa “desproblematización” del intervencionismo público —entendido como auténtica categoría basililar del Estado social— constituye por desgracia un fenómeno bastante general que, de entrada, ha permitido focalizar el debate acerca de las garantías de los derechos sociales de prestación en

torno a pautas más o menos conocidas, casi siempre relacionadas con el circuito judicial; pero, al mismo tiempo, ha contribuido también a generar un cierto efecto de alejamiento o elusión en relación con los aspectos problemáticos conectados con el propio desarrollo de una actividad estrictamente intervencionista y prestacional. Es decir, de una actividad pública cuyos ámbitos problemáticos se suelen situar en torno a aspectos de tipo “managerial” relativamente alejados de la más noble y tradicional arena constitucional, centrada generalmente en los habituales circuitos de control de la acción.

El resultado sería, pues, una cierta limitación en la construcción del modelo o, al menos, en su dimensión completa y sistemática: y por eso a estas alturas no tenemos más remedio que reconocer que la esfera constitucional es capaz, como máximo, de determinar a través de sus instancias declarativas la “agenda” de los derechos sociales o de prestación, pero sin incidir de forma decisiva en la cuestión de cómo deberán ponerse en marcha los instrumentos intervencionistas adecuados para llevar a cabo tales horizontes finalistas o valorativos. O en otras palabras, que desde una definición canónica del Estado social intervencionista en sede constitucional, se podrá llegar a configurar la propia agenda, es decir, el *qué* de la actividad intervencionista estatal, aunque no el *cómo*, es decir el tipo de orientación instrumental que deberá seguir la actividad intervencionista pública para alcanzar objetivos satisfactorios. En este campo parece que apenas se ha conseguido avanzar en la fundamental tarea de establecer marcos regulativos de naturaleza constitucional donde se precisen los parámetros necesarios para orientar y controlar la propia actividad intervencionista pública, generalmente impulsada por el ejecutivo: es decir, lo que serían auténticos parámetros de políticas públicas. El único e innovador caso donde se ha avanzado sustancialmente en este campo, el de las previsiones incluidas en la Tercera Parte del Tratado constitucional europeo, sigue constituyendo una excepción y apenas parece tener por ahora continuidad al nivel comparado. Por ello la valoración de los resultados de la actividad intervencionista de los poderes públicos en favor de los derechos sociales de prestación se sigue moviendo en un entorno relativamente ambiguo y precario, carente de parámetros adecuados de control<sup>2</sup>.

En todo caso, la evolución del modelo a comienzos del siglo XXI sigue marcando elementos de continuidad y dinamismo en una agenda problemática siempre abierta: los procesos de innovación y modernización social o tecnológica siguen suscitando la emergencia de nuevos valores que se acaban incorporando a la serie de derechos declarados, siguiendo una pauta de estratos generacionales. Y, sin embargo, paralelamente no parece quedar suficientemente claro cuál es el grado de aprendizaje social e institucional generado a partir de la actividad prestadora de los poderes públicos, permitiendo un adecuado autodesarrollo del modelo.

---

<sup>2</sup> PORRAS NADALES, A., “Evaluar la acción de gobierno”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, Núm. 3, 2007, IAAP.

Del mismo modo, el proceso de internacionalización de los elementos dogmático-constitucionales sigue marcando la presencia de equilibrios a veces precarios o problemáticos en las esferas de interacción entre ámbitos estatales (o en su caso subestatales) y esferas supranacionales, con una particular incidencia en el caso de la Unión Europea. Todo ello en un contexto donde los impulsos de globalización económica operan un inevitable desgaste sobre la tradicional visión “estatalista” del propio Estado social, operando un efecto de desbordamiento de fronteras que, al menos en primera instancia, parece debilitar la vigencia del modelo.

## II. FACTORES PROBLEMÁTICOS DEL ESTADO SOCIAL EN EL SIGLO XXI

En todo caso, desde una perspectiva constitucional, no cabe negar la continuidad de los parámetros históricos preexistentes ni la vigencia mantenida en el tiempo del propio modelo de Estado social intervencionista. Si nos atenemos al plano conceptual o definitorio, ni existen hasta ahora réplicas o alternativas al Estado social ni se constata la mínima emergencia de algún “nuevo” modelo de Estado destinado a sucederle en el tiempo. En consecuencia, el debate sigue centrado en las claves histórico-evolutivas del propio Estado social, así como en la vigencia de determinadas pautas de aprendizaje socio-institucional que aseguren un mejor funcionamiento del mismo.

Ahora bien, a partir de este postulado general parece evidente en todo caso que nuestro objeto de estudio no puede seguir siendo ya el Estado social tal como se definió –acaso experimentalmente– en las Constituciones de la segunda posguerra, sino el resultado de un proceso de evolución y de intensa transformación del mismo durante más de medio siglo. Un proceso durante el cual el Estado social se ha “aligerado” de algunas de sus responsabilidades en relación con el sector público económico pero, al mismo tiempo, ha asumido progresivamente otras, relacionadas no sólo con la propia dimensión social del mismo (propia del *welfare state*) sino también con las tareas generales de coordinación y gobernanza del conjunto del sistema.

Propondremos de forma esquemática que los principales desafíos del Estado social a comienzos del siglo XXI son los relacionados a) con sus pautas de evolución y/o de aprendizaje en el tiempo; b) con sus problemas de sostenibilidad; y c) con su creciente e inevitable proyección supranacional y globalizada.

### 1. Evolución

Desde el punto de vista conceptual, cuando hablamos de evolución parece como si nos situáramos en torno a la existencia de “un” modelo más o menos ideal y pre-

definido, que sigue determinadas pautas adaptativas susceptibles de irse desplegando a lo largo del tiempo ante una realidad cambiante. Parecería entonces que el modelo “Estado social” se configuró desde su mismo origen como una categoría plena, definida o establecida de una vez por todas en el constitucionalismo de posguerra; y que toda transformación más o menos drástica de la misma debería entenderse o percibirse en términos de pérdida, o de traición al “espíritu” del modelo originario, cuando no de amenaza de desmantelamiento del mismo.

Frente a esta visión algo rígida y estática, se olvida a veces que la propia aparición del modelo Estado social trajo consigo una nueva dinámica de aceleración histórica, en la medida en que la lógica de este nuevo modelo de Estado implica una incorporación de la sociedad civil, con toda su larga serie legítima de demandas, sobre la esfera pública, rompiendo así con la dinámica de separación y auto-referencialidad entre ambas esferas propia del universo liberal. El nuevo eje histórico de tensión en las relaciones Sociedad/Estado implica, en consecuencia, una dinámica transformadora de larga intensidad, que se inicia prácticamente desde mediados del siglo XX, implicando al mismo tiempo una clara aceleración del “*tempo*” histórico<sup>3</sup>. En este contexto, determinar cuál es “el” modelo de Estado social sometido a una dinámica evolutiva, o cuáles serían alternativamente “los” modelos de Estado social que se suceden en una secuencia transformadora de largo plazo, se convierte en un auténtico dilema metodológico.

En primer lugar, porque las pautas transformadoras dependen lógicamente de una dinámica endógena o propia del Estado social, y no sólo de factores externos más o menos novedosos. Desde una perspectiva endógena, la primera y mejor conocida dimensión evolutivo/transformadora del Estado social es la que depende de su dinámica incremental, conduciendo, desde los primeros diagnósticos problemáticos de los años setenta u ochenta del pasado siglo, al conocido fenómeno de la “sobrecarga” del Estado social en términos de capacidad de respuesta a las demandas crecientes de la sociedad. Una sobrecarga que prelude los núcleos problemáticos posteriores en torno a un doble eje de tensión: por un lado el incremento de los derechos sociales declarados y/o garantizados; por otro la inevitable limitación de recursos financieros que se evidencia desde la primera formulación del concepto de “crisis fiscal” diagnosticado por el izquierdista norteamericano James O’CONNOR en los años setenta<sup>4</sup>.

Esta dinámica incremental, que conecta el desarrollo del Estado social con la emergencia de la sociedad de consumo, se proyecta inicialmente en clave puramente cuantitativa y en términos de bienestar material. La pregunta de si existe una posible nueva etapa de desarrollo del Estado social, o una nueva dimensión del mismo, donde la dinámica incremental se proyecte en términos cualitativos o inmateriales

---

<sup>3</sup> PORRAS NADALES, A. *Introducción a una teoría del estado postsocial*, PPU, Barcelona, 1988.

<sup>4</sup> O’CONNOR, J. *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, Nueva York, 1973 (Posteriormente en Transaction Pub.), versión en castellano en Periferia, Buenos Aires, 1974.

(es decir, en una orientación concretada en variables de naturaleza más “cultural”), seguramente no se ha formulado con suficiente claridad, a pesar de contar con numerosos precedentes. Recordemos que ya en los orígenes más remotos del concepto, la noción de *bien-être* presentaba, por ejemplo, en el contexto de la Ilustración, ciertos matices que conectaban la idea de felicidad con valores inmateriales: y así, cuando el artículo sexto de la Constitución de Cádiz establecía la obligación de los españoles de “ser justos y benéficos” estaba apuntando de lleno hacia esta dimensión cualitativa cuyo desarrollo parece haberse olvidado durante la primera etapa evolutiva del Estado social en el siglo XX.

Ha sido en uno de los sectores más dinámicos y estratégicos donde se generan valores innovadores, como el medioambiental, donde seguramente se ha avanzado más decididamente en esta otra dimensión: la idea de que la sostenibilidad y la calidad de vida no están directamente relacionadas con el incremento de los niveles de consumo o de bienestar material, ha suscitado en la práctica una proyección cultural difusa desde la que se reconfigura el Estado social no sólo como un ente generador de bienes y servicios, sino como un promotor de nuevos valores y pautas culturales de vida colectiva que afectan decisivamente al comportamiento ciudadano y a su posición general ante el entorno. Lo que señalaría, pues, la existencia de una segunda dimensión evolutivo-transformadora del Estado social que se proyecta en una dimensión inmaterial o cultural, avanzando en términos puramente civilizatorios.

Y seguramente esta pauta evolutiva de naturaleza inmaterial o cultural tiene en la actualidad su nueva punta de lanza en el ámbito tecnológico del sector de las comunicaciones, desde donde se vienen produciendo algunas de las principales innovaciones que afectan inevitablemente al modelo de Estado social; en este caso, incidiendo no ya sobre las pautas de comportamiento ciudadano sino igualmente sobre las exigencias generales de transparencia y control de la actividad intervencionista del Estado social.

En cualquier caso, parece que estas líneas evolutivas han debido ir generando algún tipo de respuestas en clave constitucional. En principio, la más contundente y conocida sería la apuesta por “blindar” los derechos sociales de bienestar con el objetivo de colocarlos en una posición supra-mayoritaria que impida a las mayorías gobernantes caer en el riesgo de un desmantelamiento del Estado social. Una estrategia para la que se requiere obviamente una plataforma normativa de dimensión supralegal que, en las experiencias de Italia y España de comienzos del siglo XXI, parecía que podía ser en principio la de los Estatutos regionales o autonómicos. La experiencia, ensayada en las reformas estatutarias de principios del siglo XXI en ambos países, Italia y España, contando en principio con las bendiciones de la mayoría de la doctrina<sup>5</sup>, ha sido sin embargo frontalmente rechazada

---

<sup>5</sup> Cfr. una panorámica del debate inicial para el caso español en DÍEZ PICAZO, L. M. “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho*

por las respectivas cortes constitucionales bajo el argumento de que los derechos se regulan o en las Constituciones o en las leyes, pero no en soportes intermedios. Y por lo tanto, la interposición de la instancia estatutaria carecería en la práctica de relevancia más allá de su dimensión puramente programático-finalista o, cuanto más, puramente proclamática<sup>6</sup>.

La justificación de semejante argumento parece, en principio, suficientemente clara desde la perspectiva del Estado social: en la medida en que los derechos presenciales requieren de recursos financieros públicos suficientes, sólo el legislador (es decir, la mayoría) está legitimado para meter la mano en los bolsillos de los contribuyentes. La estrategia del blindaje supondría en principio un incremento de la dimensión finalista-valorativa del cuadro de derechos declarados por encima de su dimensión estrictamente instrumental: y la dimensión instrumental es precisamente la que reposa en manos de la respectiva mayoría gobernante, plasmándose en forma de ley (ordinaria) y requiriendo siempre, además, del empuje anual de la ley de presupuestos para una adecuada instrumentación. Por más que esta línea argumentativa parezca retrotraerse hacia la vetusta categoría de la ley, se trata al final del soporte instrumental que permite mover al paquete de derechos sociales de bienestar más allá de su dimensión meramente declarativa: téngase en cuenta, que desde esta perspectiva, la tradicional dualidad entre derechos y normas programáticas perdería en parte su relevancia puesto que se supone que, en última instancia, y una vez que un determinado derecho (o principio) constitucionalmente declarado ha sido desarrollado legalmente, su eficacia práctica acabaría alcanzando un nivel perfectamente similar.

A este respecto debe recordarse nuevamente que los problemas de eficacia de los derechos sociales presenciales no dependen exactamente de la existencia de marcos de garantía constitucional (normalmente de naturaleza judicial) sino también de

---

*Constitucional*, Núm. 78, 2006. CAAMAÑO, F. “Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 79, 2007. DÍEZ PICAZO, L. M. “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 81, 2007. ANGUITA, A. “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 80, 2007. CÁMARA, G. “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 85, 2009. SOLOZÁBAL, J. J. “Algunas consideraciones sobre reformas estatutarias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 22, 2008.

<sup>6</sup> Cfr. PORRAS NADALES, A. “Derechos estatutarios en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en A. J. SÁNCHEZ PINO; M<sup>a</sup>. L. PÉREZ GUERRERO, *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2012. PORRAS NADALES, A. “Crisis económica y eficacia de los derechos sociales”, en A. J. SÁNCHEZ PINO, M<sup>a</sup>. L. PÉREZ GUERRERO (dir.), *Cuestiones claves en el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Universidad de Huelva, 2013. PORRAS NADALES, A. “El Estado Social Autonómico tras la crisis”, en A. ANGUITA (dir.), *Derechos estatutarios y defensores del pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*. Atelier, Barcelona, 2014.



ciertas claves intervencionistas que suelen reposar en las manos de las mayorías gobernantes y del ejecutivo. Así, puede incluso llegar a suceder en algunos casos que la elevación a la categoría de fundamental de un determinado derecho social no asegure por sí misma su eficacia ni su plenitud en ausencia de una actividad intervencionista adecuada; como se demostraría, por ejemplo, con el caso del derecho a la educación en España. Por no hablar de otras experiencias comparadas como la latinoamericana, donde la multiplicación explosiva del cuadro de derechos constitucionalmente reconocidos corre el riesgo de hacer derivar la instancia constitucional hacia un plano idílico-utópico absolutamente alejado de la propia realidad. Sea como fuere, el criterio de los tribunales constitucionales en los casos de Italia y España parece coincidente: el lugar correcto donde pueden incluirse “nuevas” declaraciones que incrementen el cuadro de derechos serían las Constituciones y no los estatutos regionales.

Resumiendo pues, la conclusión que cabe extraer desde las coordenadas del presente respecto de las pautas evolutivas seguidas por el Estado social, se resumiría en algunos ejes de tensión que permanecen abiertos: el *primero* de ellos operaría en el plano puramente espacial o territorial, en términos de determinación del escenario físico más idóneo para el desarrollo de las políticas intervencionistas propias del Estado social. Lógicamente se trata de una coordenada que se movería en el par macro/micro: aunque teóricamente la dimensión asistencial parece encontrar su respuesta más adecuada desde las esferas locales o regionales más próximas a los ciudadanos, en cambio, la dimensión universalista o macro implica siempre un mayor reforzamiento de los valores de igualdad y solidaridad, al mismo tiempo que impulsa el desarrollo de un derecho regulativo de dimensión frecuentemente supraestatal<sup>7</sup>. Sólo una adecuada integración entre ambos planos permitiría en todo caso un desarrollo armónico y consistente del modelo resultante. Mientras tanto, la experiencia parece demostrar que la estrategia de territorialización presenta el riesgo de acabar suscitando aristas emergentes de desigualdad, tras las cuales con frecuencia se desarrollan dinámicas de egoísmos territoriales que ponen en cuestión el valor solidaridad.

El *segundo* eje de tensión sería el que opera en la recurrente dualidad entre ámbitos de carácter declarativo-finalista frente a ámbitos de carácter instrumental-intervencionista, lo que suscitaría una pluralidad de visiones del Estado social: en unos casos una concepción más próxima a una dimensión ético-valorativa, donde el papel de las instancias normativas (o incluso judiciales) se centraría en una proyección de carácter esencialmente declarativo. Mientras que, en otros casos, abordaríamos una visión del Estado social más cercana a su dimensión instrumental u operativa: es decir, una proyección más pragmática, centrada en incidir sobre los parámetros que determinan la eficacia de la acción a partir de un análisis evaluativo de sus resultados. Sería, pues, una nueva manifestación del recurrente dualismo que enfrenta visiones

---

<sup>7</sup> PORRAS NADALES, A. “El derecho regulativo”, *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 117, 2002; y “El papel de la esfera pública ante la economía: nuevas reflexiones acerca del derecho regulativo”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 168, 2015.

pragmáticas, orientadas hacia el desarrollo de la acción intervencionista, frente a visiones teórico-valorativas que apuestan predominantemente por la centralidad de las instancias declarativas.

Finalmente cabría hablar en *tercer* lugar de la subsistencia de la vieja dualidad de trincheras entre lo público y lo privado, aunque ahora a partir de un entorno profundamente transformado, donde ambas esferas parecen experimentar ya fenómenos de porosidad. En realidad, la ruptura de tales fronteras no depende solamente de la existencia de “terceros” sectores (ya sean sectores independientes de naturaleza voluntaria o de tipo ONG; o bien mixtos, basados en alianzas público-privadas) sino de la generalización de exigencias comunes entre ambos universos, como consecuencia de su interacción recíproca: lo que implica la posibilidad de aplicar postulados regulativos comunes que nacen de determinadas exigencias transversales de transparencia y control.

## 2. Sostenibilidad

En una perspectiva reduccionista, la noción de sostenibilidad del Estado social suele interpretarse exclusivamente en clave financiera, o incluso, de forma más precisa, en torno a la determinación de los niveles de deuda tolerables: todo ello con la inexorable incertidumbre que implica la dependencia de un ciclo económico de dimensiones mundializadas que puede experimentar sesgos regresivos imprevistos.

Desde esta perspectiva, la evolución de los datos históricos parece demostrar, en efecto, la presencia de modificaciones sustanciales en la línea histórica ascendente o expansiva que venía experimentando el Estado social hasta las décadas finales del pasado siglo: al menos a partir de los años ochenta comienzan a detectarse restricciones en las condiciones generales de acceso a pensiones, sanidad, desempleo, educación y otros ámbitos. Aunque al mismo tiempo, y de forma paralela, los países sobreviven con grandes y duraderos déficits, implicando una recurrente tendencia al incremento de la presión fiscal, así como una considerable limitación en la capacidad de acción y respuesta desde el lado de las políticas económicas. Igualmente afecta inexorablemente a la sostenibilidad del Estado social la evolución que experimentan las curvas de las pirámides de edad, donde se observa, en general, un sesgo negativo en casi todos los países occidentales debido al envejecimiento de la población.

Sin embargo, parece evidente que el debate en clave económica sigue condicionado por una fuerte impronta ideológica, cuajada lógicamente de apriorismos, donde se sustancia en el fondo una suerte de ajuste de cuentas entre neoliberalismo y socialdemocracia, o entre la ideología de la estabilidad frente a la de la inversión pública. Parecería, pues, como si la vieja noción de *economía social de mercado* que sirvió de marco explicativo para la Constitución económica en el momento funda-

cional, hubiera perdido en parte su vigencia o su largo prestigio en el tiempo, y las grandes categorías de síntesis sobre las que se elaboró originariamente el entramado del Estado social acaban sufriendo una deriva bipolar con un inevitable sesgo ideológico. Y todo ello a pesar de que, teóricamente, la noción de sostenibilidad hunde sus raíces semánticas en el discurso medioambiental y parece dotada de una prestigiosa proyección mundial en torno al debate sobre el cambio climático.

Sin embargo la preocupación dominante por el ámbito económico parece a veces ocultar otro elemento esencial en la sostenibilidad del Estado social: a saber, el hecho de que la impronta predominantemente *finalista* que inspira la filosofía de actuación del Estado intervencionista suele derivar en una atención negligente hacia los elementos *instrumentales* que aseguran en último término el éxito o fracaso de la acción pública. Es decir, que la impronta finalista-instrumental que caracteriza la lógica intervencionista del Estado social se inclinaría en principio más hacia el primer elemento, mientras que la dimensión instrumental adquiere una proyección algo secundaria: y debemos tener en cuenta que no se trata sólo de los instrumentos normativos o legales, sino de elementos puramente manageriales y evaluativos que, en la práctica, condicionan el éxito o fracaso de ciertas políticas públicas.

A lo largo del tiempo, la lógica finalista-instrumental, que atraviesa la filosofía de la acción propia de un Estado intervencionista, ha tenido que evolucionar desde la primitiva estrategia de la planificación con sus lejanas reminiscencias soviéticas hacia fórmulas cada vez más complejas de programación, donde las exigencias manageriales o tecnocráticas tienen que coexistir con elementos participativos que sirven para legitimar suplementariamente la acción al mismo tiempo que, al incrementar los puntos de veto, complican inexorablemente los procesos de decisión y programación públicas<sup>8</sup>. Aparecen así nuevas fórmulas de gestión pública que, al mismo tiempo, suelen exigir modificaciones en el anterior organigrama institucional, implicando ciertos cambios no siempre bien recibidos desde determinados sectores del personal público.

La burocracia pública ha debido así evolucionar desde a) el tradicional y originario modelo legal-burocrático, de vieja impronta maxweberiana, centrado en una acción de tipo “condicional” y reglada, relativamente ajena a los resultados finales de la misma; hacia b) un modelo finalista de impronta más tecnocrática, donde el logro de objetivos se configura como el valor fundamental; así como tratar de avanzar hacia c) un modelo más participativo e inspirado en el logro de consensos sociales, que tiende a incrementar la autonomía estratégica de los gestores públicos frente a su tradicional dependencia de las instancias políticas “superiores”; e incluso finalmente d) progresar hacia un sistema en red inspirado en claves de cooperación y coordi-

---

<sup>8</sup> DENTE, B.; SUBIRATS, J. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2014.

nación que se situaría en torno a la más reciente noción de gobernanza multinivel<sup>9</sup> incrementando progresivamente la complejidad resultante. Pautas evolutivas que no siempre se suceden de forma completa ni se superponen armónicamente entre sí, dando lugar a resultados frecuentemente contradictorios y heterogéneos.

Y sin embargo, en este contexto, algunos de los grandes dilemas que envuelven el recurrente debate sobre el Estado social siguen manteniendo su vigencia: fundamentalmente la dualidad entre tendencias de focalización social de la acción frente a tendencias universalistas. Algunos ejemplos recientes del caso español demuestran cómo la aparente “facilidad” en el uso de las tendencias universalistas generan con frecuencia contradicciones que al final afectan también desigualmente al gasto público: así, el conocido cheque-bebé introducido bajo el mandato del gobierno Zapatero asumía una sorprendente dimensión universalista en contradicción con su dimensión asistencial, que hubiese exigido una atención focalizada. A la inversa, la generalización del incremento de las costas judiciales introducida bajo el gobierno Rajoy, a pesar de sus posibles excepciones, se convertía en un factor general de encarecimiento del acceso a la instancia judicial operando indirectamente un efecto disuasorio que podía incidir sobre los riesgos de sobrecarga de la administración de justicia.

Es evidente que las exigencias de focalización o “*targeting*” de ciertas políticas imponen unas condiciones generales de conocimiento y aprendizaje institucional del que no siempre disponen las esferas públicas comprometidas: lo que demostraría una vez más que los problemas de instrumentalización del Estado social, afectando al grado de eficacia de la acción intervencionista, no constituyen una esfera secundaria.

Finalmente la idea de la sostenibilidad, más allá de sus dimensiones instrumentales de tipo financiero o de naturaleza estrictamente técnico-intervencionista, también afectaría a la propia vigencia constitucional del concepto de Estado social: lo que constituye, por cierto, una característica originaria del modelo, ya que el Estado social nace en rigor a partir de las cláusulas definitorias que se contienen en las propias Constituciones, mientras que el anterior modelo de Estado liberal no era en rigor definido como tal por las Constituciones del período histórico liberal. Se supone que este reconocimiento constitucional ha servido en parte para evitar algunos de sus posibles riesgos de desmantelamiento, permitiendo un activismo de las cortes constitucionales que han conseguido hacer históricamente resistente al modelo.

Pero, incluso más allá de su potencial capacidad de resistencia, la vigencia constitucional del concepto de Estado social ha contribuido a asegurar su prestigio histórico generalizado, con independencia de la multiplicidad de prácticas y experiencias que la realidad comparada puede ofrecernos.

---

<sup>9</sup> Porras Gómez, A. M., *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

### 3. Proyección supranacional y globalización

Si las líneas de evolución del Estado social se pueden abordar en primer lugar desde una perspectiva endógena, existe en segundo lugar un frente transformador que dependería de factores exógenos relacionados con el fenómeno general de la globalización. Y es que la capacidad de resistencia histórica del modelo de Estado social puede experimentar síntomas de decadencia ante otro tipo de factores aparentemente más primarios, como los relacionados con su propia presencia territorial, debido al efecto de disolución general de fronteras que genera el impacto de la globalización económica. Sin embargo, debemos recordar que el fenómeno globalizador no es exclusivamente una cuestión económica, sino un proceso mucho más general que afecta también, por ejemplo, a la proyección universal de los derechos humanos: lo que explica que también desde el propio derecho constitucional se hayan desarrollado pautas de evolución o cambio adaptativo hacia este nuevo entorno globalizado.

Así, por lo que respecta al impacto general de la globalización sobre el soporte constitucional del Estado social, resulta hasta cierto punto congruente constatar en primer lugar que los fenómenos generales de desbordamiento de fronteras hayan progresado de forma paralela en el propio discurso constitucional, y de una forma particularmente decisiva en el ámbito dogmático o declarativo de derechos, aunque acaso sólo en menor medida en el sector instrumental: lo que seguramente se debe a que el ámbito declarativo parece ser la esfera donde las posibilidades de homogeneización a escala supraestatal resultan más accesibles, así como aquella donde sería más fácil interconectar las instancias declarativas estatales con los grandes textos internacionales.

Sin embargo, puede afirmarse que los términos del debate acaban incidiendo tanto en el ámbito puramente declarativo como en el referido a los instrumentos de garantía de los derechos. En el primer sector, cabría suscitar la cuestión de si la “globalización” de los derechos humanos opera en clave de pura homogeneización universalista o si, al mismo tiempo, se suscita algún sesgo incremental; es decir, si la globalización permite la progresiva incorporación de nuevos valores o derechos que no se contenían anteriormente en las constituciones “tradicionales” de los Estados. La cuestión resulta decisiva para entender el sentido de los procesos de internacionalización: o bien a) como procesos de suma cero, que se limitan a incrementar el ámbito geográfico de proyección de los derechos humanos, o bien b) como nuevos hitos sustantivos dentro de un proceso evolutivo donde, al cabo del tiempo, se van incorporando nuevos valores, suscitando así la conocida dinámica de tipo generacional-incremental.

Ciertamente la dinámica incremental se ajusta en general a una pauta histórico-evolutiva siguiendo determinadas “oleadas” que suelen afectar a áreas problemáticas concretas, conforme a una secuencia donde, en primer lugar, suelen aparecer

regulaciones innovadoras en leyes concretas de determinados Estados, antes de ser recogidas, en segundo lugar, en textos de naturaleza transnacional. La esfera medioambiental ha constituido uno de los principales focos de innovación durante décadas; del mismo modo que la creación de esferas dogmáticas en torno a las nuevas tecnologías de la información y comunicación parece la tendencia más dominante en la actualidad.

Es más dudosa en cambio la cuestión de si el fenómeno de la globalización implica, desde una perspectiva operativa o instrumental, la aparición de mecanismos de garantía adicionales o innovadores. Por supuesto, la existencia de cortes internacionales de justicia implica siempre la existencia de una instancia adicional superior que permite el establecimiento de criterios jurisprudenciales homogeneizables en una escala supranacional; con independencia de que el grado de operatividad inmediata de tales decisiones resulte siempre algo discutible. En todo caso, no cabe duda de que tales instancias jurisdiccionales son un instrumento adicional en las tareas de concretización y transmisión de nuevas pautas culturales que, en último término, estarán destinadas a ser implementadas desde la esfera interior de los respectivos Estados. Otros instrumentos más informales de defensa de los derechos, como la figura de los *ombudsmen*, ofrecen en cambio un balance de crecimiento más matizado y heterogéneo.

La otra cara de la moneda del fenómeno de la globalización viene constituida por el impacto estrictamente económico, implicando un proceso perverso donde las exigencias de competitividad internacional impulsan hacia una disminución de la cobertura social de los respectivos sectores productivos nacionales; lo que, al final parece derivar en una generalización dispersa de fenómenos de *dumping* social que estarían operando un efecto de disolución generalizada o tendencia al desmantelamiento del Estado social.

Teóricamente semejante contradicción sólo parece en condiciones de ser enfrentada por ahora desde instancias regionales relativamente integradas, como singularmente sucedería con la Unión Europea: lo que parece colocar nuevamente el viejo continente a la cabeza de los procesos históricos de innovación. Otra cosa distinta es que, hasta el presente, tal proceso de integración ofrezca resultados suficientemente satisfactorios desde la perspectiva de la conexión entre las políticas de bienestar estatales y las instancias regulativas de Bruselas; al menos en la medida en que desde ambas esferas se está incidiendo sobre el poder de gasto a través del cual se canaliza en la práctica el grueso de las políticas de bienestar<sup>10</sup>.

Aunque a un nivel exquisitamente teórico pudiera pensarse en una adecuada integración entre las instancias regulativas europeas y las esferas estatales, a partir de unas políticas de cohesión mantenidas en el tiempo, la realidad suscita, sin embargo, numerosas insuficiencias y ambigüedades: el ideal de una división congruente de

---

<sup>10</sup> PORRAS GÓMEZ, A. M., *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, cit.

funciones, donde las instituciones europeas operaran no solamente como instancias de coordinación sino desempeñando funciones de orquestación en clave de gobernanza multinivel o de “metagobernanza”, se enfrenta con frecuencia a la ausencia de una visión estratégica adecuada por parte del Consejo, en un contexto donde, en la práctica, se opera más bien en clave de mera resolución emergente de problemas a corto plazo. Una contradicción que se ha intensificado con la ampliación del número de miembros de la Unión, lo que ha venido adicionalmente a incrementar en la práctica la heterogeneidad de partida: no sólo por lo que respecta a sus variables socioeconómicas sino igualmente en claves institucionales y de cultura política. Todo lo cual contribuye en definitiva a dificultar los procesos de cohesión y, en consecuencia, la propia homogeneización del modelo Estado social.

En todo caso, no cabe duda de que tanto el marco declarativo general del Tratado-Constitución como la dinámica regulativa de la Comisión, colocan a Bruselas en una posición estratégica para tratar de orientar algunas de las políticas de bienestar de los Estados, convirtiéndose así en un elemento indirecto de configuración del Estado social en Europa. Especialmente cuando se trata de enfrentar problemas comunes, como las políticas de inmigración. Pero, por ahora, los gobiernos respectivos no parecen dispuestos a renunciar a una de sus principales bazas electorales y así, finalmente, la propia circulación de “modelos” de bienestar entre los distintos países parece avanzar de forma lenta y tortuosa. Lo que parece por ahora dejar en un interrogante la cuestión de si el “sistema” europeo implica una mayor eficacia instrumental en los programas intervencionistas propios del Estado social, en particular considerando que se trata de una esfera donde se vienen ensayando desde hace tiempo estrategias innovadoras en términos de regulación, cooperación, partenariado, etc.

### III. ARGUMENTOS PARA EL DEBATE

Parece claro que la tendencia dominante en la evolución del Estado social durante las últimas décadas se ha centrado, al menos desde una perspectiva constitucional, en la focalización sobre su dimensión dogmática: es decir, en los derechos de bienestar o de prestación, que se han convertido en el elemento estratégico central. Y ello con independencia de que el eje prioritario de preocupación si sitúe bien sobre su dimensión estrictamente declarativa o cuantitativa, o bien sobre su dimensión garantista o cualitativa.

En todo caso, puede constatar que la dinámica general de innovación y modernización social sigue vigente en el tiempo, abriéndose así un panorama expansivo con la aparición de “nuevos” derechos o estratos generacionales: ya sea inicialmente mediante soportes legales concretos, o bien a través de auténticas declaraciones incluidas en textos constitucionales o internacionales. El cuadro resultante sigue

ofreciendo en todo caso la reiterada tensión entre a) cierto tipo de derechos prestacionales que tienen en su proyección práctica una dimensión sectorial o socialmente focalizada (salud, vivienda, asistencia, etc.), frente a b) otro tipo de derechos que se caracterizan por una proyección más transversal o universalista (singularmente los de naturaleza medioambiental, o los relacionados con las nuevas tecnologías). Se trata de una dualidad que no siempre se recibe adecuadamente desde la perspectiva de la estrategia intervencionista que deben llevar a cabo los poderes públicos: lo que seguramente demuestra la existencia de procesos dispersos e insuficientes de aprendizaje institucional.

Mayor trascendencia tiene, seguramente, la potencial tensión entre derechos que se formulan o se proyectan desde una perspectiva puramente declarativo-valorativa frente a derechos que contienen una clara dimensión de tipo finalista-instrumental. Básicamente porque los primeros pueden considerarse como los más adecuados o idóneos para permitir una vía de acción judicial orientada a asegurar su eficacia a partir de la iniciativa del propio sujeto afectado: es decir, que tienen un perfil o una dimensión “subjetiva” que coloca en manos del propio ciudadano el instrumental adecuado para asegurar, a través de la vía jurisdiccional, su garantía efectiva (es lo que sucede, por ejemplo, con los derechos tradicionalmente protegidos bajo la sombra del recurso de amparo). En cambio, el segundo tipo de derechos, de una mayor dimensión finalista-instrumental, parece depender de forma más decisiva de la existencia de una actividad intervencionista o de la presencia de unas políticas públicas adecuadas por parte de los poderes públicos: lo que implica al mismo tiempo el desarrollo de un *derecho intervencionista* orientado según pautas de acción en respuesta a necesidades y demandas ciudadanas<sup>11</sup>. En este contexto, la interposición de la esfera judicial como instancia defensora de los derechos constitucionalmente declarados resultará siempre insuficiente, cuando no, en algunos casos, potencialmente disfuncional. Y es que la proyección finalista-instrumental requiere de diseños estratégicos para la acción, los cuales, en sus coordenadas básicas, sólo pueden abordarse desde las propias instancias intervencionistas, es decir, desde la esfera pública del ejecutivo<sup>12</sup>. En estos casos cabría afirmar que, más allá de su dimensión

---

<sup>11</sup> Acerca de la noción de derecho intervencionista cfr., fundamentalmente, la obra de Gunther TEUBNER, en particular a partir de su decisivo artículo: “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, *Law & Society Review*, Núm. 17, 2, 1983. Posteriormente cfr. TEUBNER, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986, Walter de Gruyter, y *Juridification of Social Spheres*, Walter de Gruyter, Berlin, 1987. También LUHMANN, N. *Teoría Política en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid, 1993. Una perspectiva general en PORRAS NADALES, A. “Derecho Constitucional y evolucionismo jurídico”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 87, 1995. En cuanto a los precedentes norteamericanos cfr. fundamentalmente NONET, PH., SELZNICK, PH. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, Nueva York, 1978, (reed. Transaction Pub., New Brunswick, N.J. 2001).

<sup>12</sup> Al respecto cfr. PORRAS NADALES, A. *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Trotta, Madrid, 2015.



subjetiva, se trata de derechos cuya clave de garantía reposa más bien sobre ámbitos de naturaleza objetiva que, en última instancia, dependerán de la voluntad oscilante de la respectiva mayoría política y de su efectiva capacidad de acción en términos puramente intervencionistas.

La duda sería entonces si la inexorable tendencia a la “subjetivación” de los derechos no puede acabar constituyendo un cierto obstáculo para alcanzar la vigencia efectiva de los mismos cuando se exigen actividades prestacionales efectivas por parte de los poderes públicos. La cuestión se puede concretizar con facilidad en un ejemplo: el derecho a la “buena administración” que, tras su incorporación en la Carta de Niza, ha adquirido una presencia generalizada en los ordenamientos contemporáneos. Teóricamente se trata de un derecho dotado de una plena transversalidad que afectaría al conjunto de la actividad intervencionista estatal y especialmente al sector más sensible de las políticas de bienestar propias del Estado social. Pero el problema de su eficacia dependerá en gran medida de cuál sea el motor de garantía que se pone en marcha: si se hace reposar de forma exclusiva sobre las manos de los ciudadanos individualmente considerados (dimensión subjetiva) será la beligerancia individual de los mismos la que, de forma singular e individualizada, permitirá en su caso rectificar o mejorar actuaciones concretas de la administración o de los poderes públicos. Con lo cual, el ciudadano, individualmente considerado, se enfrentará a graves dificultades cuando de lo que se trata es de rectificar o de mejorar una política pública que, en su conjunto, está atendiendo de forma insatisfactoria ciertas necesidades colectivas de la ciudadanía, ya que, en principio, su ámbito de actuación en vía de recurso sería estrictamente individual y subjetivo. Las políticas públicas requieren para su adecuado diseño de la presencia de intereses colectivos más o menos organizados, operando como un auténtico motor de las mismas desde pautas o circuitos participativos: en consecuencia, constituye una responsabilidad del propio sector público establecer tanto a) los parámetros procesales que aseguren la presencia de intereses colectivos organizados, como b) los parámetros finalistas que permitan orientar y evaluar adecuadamente los resultados de la política desde el prisma de la “buena administración”.

La duda de cuál es el motor más consistente en orden a hacer operativas las exigencias instrumentales que afectan al intervencionismo público parece, pues, razonable: ¿la iniciativa individual del ciudadano, o la propia responsabilidad del sector público, internalizando el derecho a la “buena administración” como una responsabilidad propia?

En este contexto la elaboración de parámetros de políticas públicas, siguiendo la filosofía iniciada desde la tercera parte del Tratado-Constitución de la Unión Europea, constituye una tarea pendiente de especial importancia para garantizar la eficacia de los derechos sociales de prestación propios del Estado social intervencionista: unos parámetros normativos que deben entenderse, en primer lugar, en un sentido finalista, o sea, estableciendo pautas de obligado cumplimiento por parte de las esfe-

ras públicas comprometidas; y, segundo, en un sentido de control de la acción tanto en términos evaluativos como incluso en un sentido de control-sanción que permita frenar actuaciones intervencionistas ineficientes o incluso hacer frente al riesgo recurrente de la no-acción<sup>13</sup>.

Ahora bien, la focalización del debate problemático del presente histórico del Estado social en torno a la actividad intervencionista obliga a preguntarse por la presencia de pautas transformadoras que afectan igualmente al contenido nuclear del propio intervencionismo público. La visión tópica e inercial del intervencionismo parece, en efecto, seguir centrada en torno a una concepción público-verticalista, donde se supone que el sector público debe asumir de forma cuasimonopólica todo un conjunto de tareas prestacionales que se sustanciarán a modo de auténticos servicios públicos. Esta concepción reforzada del sector público sigue siendo deudora de una dialéctica de trincheras en la dicotomía entre lo público y lo privado que la propia realidad histórica parece estar diluyendo: los procesos de interconexión creciente entre Sociedad y Estado reflejan un fenómeno paralelo de ruptura de las tradicionales fronteras o trincheras enfrentadas. La nueva realidad parece abordarse pues desde una filosofía donde la acción pública debe operar en claves de alianza y/o de coordinación con el sector privado; o incluso de superación relativa de las propias fronteras que separan ancestralmente ambas esferas. En consecuencia el tipo de estrategia de la acción debe experimentar seguramente algunos cambios sustanciales.

Al mismo tiempo, y de forma paralela, la evolución de los Estado sociales en las décadas finales del siglo pasado parecía reflejar una decadencia de la impronta centralista, característica de las fases iniciales, apostando por procesos de descentralización, tanto en clave territorial como funcional, que permitían otorgar mayores grados de autonomía a las esferas gubernamentales periféricas. Un proceso apoyado en parte por la propia Unión Europea a partir del paquete Delors, y que llega a su eclosión en las décadas finales del pasado siglo.

Las pautas de cambio en las respuestas intervencionistas que la esfera pública debe proporcionar ante esta realidad transformada implican, pues, un sesgo evolutivo desde la tradicional actividad intervencionista-prestadora “clásica” hacia estrategias de carácter regulativo<sup>14</sup> así como hacia pautas de cooperación/coordinación entre esferas institucionales en distinta escala multinivel, abriendo así el camino a la noción de gobernanza<sup>15</sup>. Ello significa, pues, que el propio núcleo instrumental del intervencionismo público estaría experimentando transformaciones históricas sustanciales

<sup>13</sup> PORRAS NADALES, A. *La acción de gobierno...* cit.

<sup>14</sup> MAJONE, G.; LA SPINA, A. “Lo Stato regolatore”, *Rivista Italiana di Scienza dell’Amministrazione*, Núm. 3, 1991. MAJONE, G., “The European Community between Social Policy and Social Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 2, 1993. MAJONE, G. “La crescita dei poteri regolativi nella Comunità Europea”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1995, Núm. 3.

<sup>15</sup> PIATTONI, S., *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, 2010, Oxford UP. PORRAS GÓMEZ, A. M. “Metagovernance and control of mul-

que, en algunos casos, se adecúan razonablemente al fenómeno de desbordamiento de las fronteras territoriales que trae consigo el fenómeno de la globalización. Determinar si estas nuevas estrategias intervencionistas, que deben operar a través de pautas de regulación y de claves de gobernanza multinivel, van a generar un mejor resultado en relación con la eficacia intervencionista del Estado social, constituye seguramente una de las claves del debate actual: pero lo que no puede rechazarse mientras tanto es el hecho de que, en efecto, están imponiendo nuevas pautas de transformación del mismo, situando así al modelo en un escenario transformado propio del siglo XXI.

---

tilevel governance frameworks: the case of the EU structural funds financial execution”, *Regional & Federal Studies*, Núm. 24:2, 2014.

**RESUMEN:** La evolución del modelo a comienzos del siglo XXI sigue marcando elementos de continuidad y dinamismo en materia de derechos sociales: los procesos de innovación y modernización social o tecnológica siguen suscitando la emergencia de nuevos valores que se acaban incorporando a la serie de derechos declarados, siguiendo una pauta de estratos generacionales. Y sin embargo, paralelamente, no parece quedar suficientemente claro cuál es el grado de aprendizaje social e institucional generado a partir de la actividad prestadora de los poderes públicos, permitiendo un adecuado autodesarrollo del modelo. Este artículo analiza esta realidad así como el proceso de internacionalización de los elementos dogmático-constitucionales que sigue marcando la presencia de equilibrios a veces precarios o problemáticos en las esferas de interacción entre ámbitos estatales (o en su caso subestatales) y esferas supranacionales, con una particular incidencia en el caso de la Unión Europea. Todo ello en un contexto donde los impulsos de globalización económica operan un inevitable desgaste sobre la tradicional visión “estatalista” del propio Estado social, operando un efecto de desbordamiento de fronteras que, al menos en primera instancia, parece debilitar la vigencia del modelo.

**PALABRAS CLAVE:** derechos sociales, sostenibilidad, integración supranacional.

**ABSTRACT:** The evolution of the social State model at the beginning of the 21st century continues to mark elements of continuity and dynamism in the area of social rights: the processes of innovation and social or technological modernization continue to provoke the emergence of new values that are being added to the series of declared rights, following a pattern of generational strata. And yet, at the same time, it does not appear to be sufficiently clear what degree of social and institutional learning is generated from the activity of public authorities, allowing an adequate self-development of the model. This article analyzes this reality as well as the process of internationalization of the dogmatic-constitutional elements that continues to mark the presence of sometimes precarious or problematic balances in the spheres of interaction between state (or, if applicable, sub-state) spheres and supranational spheres, with a particular impact in the case of the European Union. All this in a context where the impulses of economic globalization operate an unavoidable wear and tear on the traditional “statist” vision of the social state itself, operating an effect of border overflow which, at least in the first instance, seems to weaken the validity of the model.

**KEY WORDS:** social rights, sustainability, supranational integration.