



Sobre el Estado social de derecho

Juan Carlos Rey*

El autor parte de una disyuntiva: ¿Estado democrático y social de derecho o Estado socialista? Sobre un texto de García-Pelayo titulado *Las antinomias y crisis del Estado democrático liberal*, analiza el régimen actual venezolano. Advierte el autor, entre otras cosas, que el carácter democrático de un régimen político no se puede definir en base a lo puramente material

De las constituciones venezolanas, la de 1999 es la primera que incluye expresamente, en su artículo 2, la fórmula de que Venezuela se constituye en “un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”, usando una expresión casi idéntica a la del artículo 1.1 de la Constitución española de 1978, a la que apenas se han añadido las tres últimas palabras (“y de Justicia”), que en realidad son innecesarias, pues dentro de la concepción del *Estado social* está implícita la idea de que se trata de un Estado, una de cuyas tareas es intervenir en la sociedad para asegurar una justicia distributiva y social.

Venezolanos que han estudiado el tema están de acuerdo en admitir que, aunque la expresión *Estado social de Derecho* no se haya incluido explícitamente, sin embargo, el concepto correspondiente (aunque no la expresión) estaba ya presente en las constituciones de 1947 y 1961, e incluso han tratado de rastrear la presencia de elementos del concepto de *Estado social* en las constituciones postgomecistas, desde la primera, la de 1936, en las que, sin embargo, estaba ausente el elemento esencial, que era el de *Estado democrático*, que no aparece en la Venezuela del siglo XX, hasta la Constitución de 1947. Se trata de un concepto de origen alemán, que se remonta a los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial, y que después de haber sufrido un colapso, fruto de la llegada de Hitler al poder en 1933, va a renacer en ese país tras la Segunda Guerra Mundial, para universalizarse y ser incorporado a la Constitución democrática española,

El Estado de Derecho social modifica al Estado de Derecho liberal, pero sin que esto implique una ruptura con el mismo, sino sólo una adaptación y un complemento con otros valores.

y tras ella por varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia y Venezuela. La idea, pese a ser relativamente reciente, ha disfrutado de muy buena fortuna, aunque no ha estado exenta de polémicas, pues se trata de un concepto que no goza de una claridad, debido, entre otras razones, a su falta de diferenciación y de las eventuales confusiones con el concepto de Estado socialista. En este sentido, los agudos análisis de Manuel García-Pelayo van a servirnos de guía para su aclaración conceptual.

La idea del *Estado social* aparece apenas incoada en el clásico manual de *Derecho Constitucional* (1ª edición de 1950), al referirse a la crisis y las transformaciones del Estado democrático liberal. Se trata de una relativa falta de atención, totalmente justificada, pues como dice García-Pelayo en su “Prólogo”, sólo ha incluido aquellos sistemas constitucionales que en aquella época podían considerarse como “firmemente arraigados en la realidad política” (“Prólogo” a la primera edición, p. 11). Lo cual explica que también se excluyera el grande y polémico esfuerzo por tratar de instaurar un Estado social y democrático de Derecho, intentado a través de la Constitución de Weimar, que se frustró a partir de 1933, con la llegada al poder de Hitler y el nazismo. Pero también fue excluido del manual el caso de la República Federal de Alemania, que había resurgido después de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo expresamente la idea y la expresión de *Estado democrático y social*, en los artículos 20 y 28 de su Ley Fundamental (Constitución), promulgada en 1949¹, apenas un año antes de la publicación del Derecho Constitucional y de cuya viabilidad estaba aún por averiguar. El éxito posterior de la Constitución y del experimento político que supuso la nueva República Federal de Alemania, hizo que la idea de *Estado democrático y social de Derecho* se convirtiera en muy atractiva para configurar el orden constitucional de muchos países, aun sin la necesidad de que fuera incorporada expresamente al texto escrito de sus constituciones.

En todo caso, un pasaje que pronto se iba a convertir en un texto clásico para los países de lengua hispana es aquel que García-Pelayo desarrolla en su manual, bajo el título de “Las antinomias y crisis del Estado democrático liberal”, en el cual reconoce que tal tipo de Estado se encuentra en crisis y transformación,

pues se basa en la unidad de dos términos (democracia y liberalismo) que si bien se pretende armonizarlos, sin embargo representan, en sí mismos, realidades antagónicas y de difícil convivencia, cuando los respectivos principios que los informan se desarrollan adecuadamente y hasta sus últimas consecuencias (5ª edición de 1959, pp. 198-204). Esenciales, en relación con el tema que estamos tratando, son sus observaciones sobre la extensión del principio propio de la democracia, desde la esfera política, para abarcar también la esfera económica y social: “Los nuevos principios constitucionales comenzaron a informar los textos constitucionales a partir de la otra postguerra (derechos a prestaciones del Estado, constitucionalización de medidas de *política social*, posibilidades de socialización e intervención en la vida económica, etc.)”. Y añade: “A esta ampliación de la democracia a nuevos campos, hecha posible por la sucesiva extensión de la democracia política, se le ha llamado socialismo. Pero el fenómeno es demasiado extenso para limitarlo a un ideario y a un partido político específicos. En realidad se trata de un fenómeno de conformación de la Sociedad en Estado, en el que se manifiesta la adaptación de antiguas formas a nuevas situaciones; se trata de un proceso simultáneo de convivencia y de transformación, pero sin destrucciones violentas” (5ª edición, p. 204). Con lo cual García-Pelayo ya va a tomar distancia con quienes confundían lo que después todos van a llamar *Estado social* con el *socialismo*.

INTEGRACIÓN RECÍPROCA

García Pelayo va a desarrollar exhaustivamente el tema, años más tarde, en una época en la que la viabilidad, tanto del concepto como de la nueva realidad que era el nuevo Estado democrático y social de Derecho, ya no estaba en duda, en “El Estado social y sus implicaciones”, un curso dictado en la Universidad Autónoma de México en 1974 (publicado por dicha institución en 1975), que junto con otros artículos va a ser editado por Alianza Universidad en 1977, con el título de *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. En la cuarta edición (1985) de este libro, le añade un conciso trabajo nuevo, titulado “El Estado social y democrático de derecho en la Constitución española”, que pese a su brevedad constituye un estudio indispensable so-

Sobre todo, hay que subrayar la necesaria vinculación de la democracia con el Estado de Derecho, lo que significa: a) que las decisiones de la mayoría de los ciudadanos, cuando actúa como un poder constituido, no están sobre el Derecho, sino bajo el Derecho (por tanto, sometida a la Constitución y leyes); pero también, b) que dicha mayoría, aunque actúe como poder constituyente originario, no posee un poder ilimitado sobre el Estado.

bre el concepto de Estado social, pues tiene un gran interés general, más allá del caso español, y particularmente para Venezuela².

Refiriéndose a la fórmula tripartita, *Estado social y democrático de Derecho*, García-Pelayo llama la atención de que se trata de “un esfuerzo de síntesis entre tres términos, cada uno de los cuales, dejado a su propio desarrollo dialéctico, podría conducir al antagonismo con los otros dos o con alguno de ellos” (p. 1659). De manera que “la única posibilidad de dar vigencia a los principios contenidos en la fórmula tripartita –Estado de Derecho, Estado social, Estado democrático– es su integración recíproca [...]” (p. 1660). No es lícito considerar cada uno de esos términos tomados aisladamente, “ni tampoco en una simple agregación o superposición que no añadiría sentido nuevo a cada uno de ellos, sino que tal originalidad y significación radica en la integración de esos tres términos en una totalidad conceptual que define a un tipo de Estado relativamente complejo construido por la totalidad de los tres componentes vinculados entre sí por relaciones directas e indirectas, más o menos complicadas según los casos y las coyunturas concretas” (pp. 1663-1664). De manera que es necesario analizar, caso por caso, la forma concreta que reviste en cada país. Retengamos, por el momento, por su interés para nosotros, la ilegitimidad de considerar a cada uno de esos términos aislados, y sobre todo, de tratar de desarrollar unilateralmente cualquiera de ellos, sin tener en cuenta sus necesarias conexiones e interrelaciones con los otros.

En el caso de Venezuela, hay que decir que resulta inadmisibles, como en más de una ocasión ha pretendido Chávez, definir el carácter democrático de un régimen político, en un sentido puramente material, atendiendo al contenido de sus políticas estatales (quiénes son los que se benefician de ellas) prescindiendo de la participación de los beneficiarios en dichas decisiones. Un Estado democrático y social no es compatible con un Estado autoritario “en el que la participación en los bienes económicos y culturales no va acompañada de la participación en la formación de la voluntad política del Estado, ni de la intervención de los afectados en el proceso de distribución o asignación de bienes y servicios, sino que las decisiones de uno u otro tipo se condensan,

sin ulterior apelación y control, en unos grupos de personas designadas por una autoridad superior y/o por unos mecanismos de cooptación, de modo que el ciudadano, sea en su cualidad política abstracta, sea en su cualidad social concreta, no posee –al menos hablando en términos típico-ideales– otro papel que el de beneficiario, pero no el de participante en las decisiones”. Ni es compatible con un régimen en que una buena parte de las organizaciones y asociaciones que existen son dominadas o controladas por el centro del sistema, de tal modo que “o bien demandan al Estado lo que éste quiere que le demanden, o bien sólo el grupo que detenta el poder en el Estado decide qué organizaciones van a ser oídas en sus demandas [...]” (p. 49).

Pero, tampoco es compatible, como pretenden los neoliberales (en realidad neoconservadores) un régimen que sólo se preocupa por establecer controles jurídicos y políticos a la acción del gobierno, para impedir que se convierta en tiránico, y que se rehúsa a satisfacer las preferencias de la mayoría, pues considera que esto es algo técnicamente imposible y políticamente indeseable³.

El Estado de Derecho social modifica al Estado de Derecho liberal, pero sin que esto implique una ruptura con el mismo, sino sólo una adaptación y un complemento con otros valores. Esto significa, además de derechos fundamentales, con una esfera de libertad para las personas, inviolable por los poderes del Estado; una distribución de poderes horizontal y vertical de acuerdo a normas que señalan el ámbito de cada uno; y, especialmente, primacía de la Constitución, de forma que ningún acto del Estado, incluida la legislación, pueda ir en contra; además, primacía de la ley sobre los demás actos estatales; control a través de tribunales independientes.

Sobre todo, hay que subrayar la necesaria vinculación de la democracia con el Estado de Derecho, lo que significa: a) que las decisiones de la mayoría de los ciudadanos, cuando actúa como un poder constituido, no están sobre el Derecho, sino bajo el Derecho (por tanto, sometida a la Constitución y leyes); pero también, b) que dicha mayoría, aunque actúe como poder constituyente originario, no posee un poder ilimitado sobre el Estado. Como dice García-Pelayo: “El componente democrático encuentra sus límites en la estructura

El propio Chávez, inspirador y propulsor principal del texto constitucional aprobado en 1999, ha aclarado que en el tiempo en que dicho texto fue propuesto, él no era ni socialista ni comunista, sino que creía en la posibilidad de un capitalismo humano, inspirado en la tercera vía de Tony Blair.

normativa del Estado de Derecho, a la vez que es generalmente considerada como una parte integrante esencial de éste. Su contenido se amplía a la dimensión social, que pone, a su vez, los límites al decisionismo democrático, ya que debe respetar los valores constitucionalmente protegidos” (p. 1664). Esta es una idea esencial, para entender el *Estado democrático y social de Derecho*, pues parece ser que la concepción de Chávez acerca del significado de la democracia, a menudo llega a negar la necesidad de que sea compatible con el Estado de Derecho y con la constitucionalidad.

Aunque el artículo 2 de la Constitución de 1999 declara que “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”, nada del restante texto constitucional nos indica que esto equivalga a la proclamación de un Estado socialista o a que se autorice la instauración del socialismo. La ambigüedad o la poca claridad a que pueden dar lugar los conceptos de *Estado social* y o de *socialismo*, puede generar las confusiones sobre este particular. Sin embargo, en Venezuela disponemos de una importante y extensa sentencia de nuestra Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia⁴, en la que se analiza el significado y alcance que en nuestra Constitución tiene el *Estado Social de Derecho*, y en la que se aclara que el mismo no implica ninguna tendencia o inclinación hacia un Estado socialista, pues respeta “la libertad de empresa” y “el derecho de propiedad”. Se trata de un “Estado que protege a los habitantes del país contra la explotación desproporcionada [...] impidiendo o mitigando las prácticas que atentan contra la justa distribución de las riquezas”, mediante medidas legales para regular la economía, restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general o limitar legalmente la libre empresa por las razones previstas en la Constitución.

El propio Chávez, inspirador y propulsor principal del texto constitucional aprobado en 1999, ha aclarado que en el tiempo en que dicho texto fue propuesto, él no era ni socialista ni comunista, sino que creía en la posibilidad de un *capitalismo humano*, inspirado en la tercera vía de Tony Blair.

COMPROMISO ENTRE DOS GRUPOS DISTINTOS

El establecimiento de un Estado democrático y social de Derecho no ha

sido, la mayoría de las veces, resultado de una decisión unánime que expresaría la totalidad homogeneidad de quienes comparten los mismos valores o las mismas ideologías políticas, sino ha sido, más bien, el resultado de una transacción o compromiso, que se produjo como resultado de negociaciones entre personas con ideologías y valores no sólo diferentes sino a menudo opuestas. Aunque se trata de una cuestión que debe ser examinada país por país, y en sus distintas épocas, se ha tratado, en términos generales, de lograr una transacción o compromiso entre dos grupos muy distintos: por un lado quienes consideran que el orden social y económico de la sociedad capitalista es, en conjunto, satisfactorio o adecuado y están interesados, sobre todo, en preservar la libertad individual frente a los peligros de intromisión estatal; y, por otro lado, se sitúan los partidarios de la intervención del Estado para modificar dicho orden económico y social, introduciendo criterios de justicia social, que podría incluir medias de redistribución, lo cual requeriría cambiar las reglas constitucionales bajo las que habría funcionado el Estado liberal. Un acuerdo entre ambos grupos, que hiciera posible la común aceptación de las nuevas reglas ha sido difícil, sin embargo en muchos casos ha sido posible lograr una transacción y compromiso, mediante la instauración de un Estado de bienestar keynesiano, capaz de promover al mismo tiempo el crecimiento y la distribución a través de la constitución de un Estado social y democrático de Derecho⁵.

El compromiso consistió, básicamente, en la mayoría de los casos, en abrir a nivel constitucional la posibilidad de crear nuevos derechos de carácter económico o social, o en limitar los derechos tradicionales, pero, en ambos casos, se difiere o se traslada la decisión concreta sobre tales cuestiones a nivel de la legislación ordinaria. Esto significa, en primer lugar, que junto a los derechos individuales clásicos, de raigambre liberal, que implican fundamentalmente un deber de abstención por parte del Estado, se reconocen otros derechos de naturaleza económica y social, a favor de ciertos sectores sociales menos favorecidos, que lejos de suponer una abstención del Estado, requieren cierta actividad positiva de las autoridades públicas, a través de regulaciones o de prestaciones directas (derecho a la seguridad so-



cial, a la educación, a la salud, etc.). Pero, a diferencia de los preceptos constitucionales tradicionales, que garantizan los derechos constitucionales del primer tipo, y que son tenidos como normas perfectas, acabadas y plenamente exigibles, muchas de las que consagran estos nuevos derechos económicos y sociales, son consideradas como normas meramente programáticas, de modo que para ser efectivas necesitan un desarrollo jurídico y administrativo, mediante la creación de servicios públicos y la consiguiente provisión de recursos presupuestarios. De manera que la mera consagración constitucional de estos nuevos derechos, a través de normas de carácter programático, implica una obligación de carácter más bien político o moral, pero no estrictamente jurídica, por parte del Estado. El compromiso o transacción consiste en que la Constitución, tras una consagración del derecho que considera en abstracto deseable, remite a la legislación para el establecimiento de las condiciones o modalidades de su ejercicio, suspendiendo entre tanto su aplicación. De manera que el compromiso puede consistir en aplazar o diferir la decisión relativa a su efectiva aplicación sine die.

El Estado social implica también que la Constitución admite la posibilidad de que por vía legislativa se establezcan ciertas limitaciones o condicionamientos a algunos de los derechos fundamentales tradicionales, que antes eran considerados como absolutos. Por ejemplo, limitaciones al derecho de propiedad por razones de interés social; o limitaciones a la libertad de contratación derivadas del desarrollo del Derecho del Trabajo. Aquí, como en el anterior caso, es la ley la que debe regular la cuestión. Sin embargo entre las dos situaciones existe una evidente asimetría, pues en tanto que los nuevos derechos económicos y sociales son de naturaleza programática, en el sentido que su efectividad queda suspendida hasta que la ley lo establezca, los derechos fundamentales tradicionales son en principio plenamente efectivos y sólo pueden ser objeto de condicionamientos o limitaciones a través de leyes dictadas expresamente para tal fin. En tales condiciones, es evidente que con tal solución son favorecidas las posiciones más conservadoras. Pero la lucha se traslada del nivel constitucional para desarrollarse ahora, fundamentalmente, en el terreno legislativo y su resultado va a depender, en definitiva, de la correlación de fuerzas en el ámbito del parlamento y de los procedimientos utilizados para la aprobación de las leyes, y de los controles posibles sobre las mismas.

LA BRASA PARA SU SARDINA

Si comparamos esta Constitución con las de 1947 y 1961, es cierto que contiene un mayor número de disposiciones relativas a los derechos económicos y sociales, pero ello no significa que no haya reconocido o que se hayan descuidado los derechos individuales y políticos más tradicionales. Por otra parte, debido a la coexistencia, en su interior, de valores y principios heterogéneos, hace compatible la unidad política nacional con una diversidad y pluralidad cultural y de opiniones políticas. Y hace posible, también, que entre los ciudadanos surjan controversias sobre el distinto peso o énfasis que deben tener los diversos principios y valores incorporados a la Constitución y, especialmente, sobre la oportunidad y ritmo con que deben ser desarrolladas las distintas normas programáticas contenidas en ella. Todas estas controversias son nor-

En verdad, nadie sabe qué entiende Hugo Chávez por el socialismo venezolano del siglo XXI, pero parece evidente que si se tratara de un socialismo democrático, como el que existe o ha existido en muchos países de Europa occidental, sería perfectamente posible que fuera construido a partir de la Constitución vigente de 1999, sin necesidad de ninguna modificación.

males y los eventuales conflictos políticos que de allí surgen son perfectamente legítimos. Pero cuando se pretende reducir unilateralmente los valores y principios consagrados en la Constitución a los de un solo signo, seleccionando sólo aquellos que responden a una ideología particular e ignorando o rechazando los restantes, se abandona el terreno de la legitimidad y de la constitucionalidad. Y, al parecer, esto es lo que pretenden hacer algunos cuando, apoyándose en algunas citas selectivas del Preámbulo de la Constitución y a ciertos artículos, referentes a ciertos principios generales y a algunos valores políticos y sociales considerados deseables, pretenden que ellos autorizan la implantación del socialismo. Se trata de una selección unilateral y sesgada del texto constitucional, pues ante la diversidad de derechos consagrados en el mismo desechan algunos de los más importantes, contradiciendo con ello el mismo texto de nuestra Constitución, que garantiza a todos “el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos” (Artículo 19); de todos los derechos y no de algunos interpretados unilateralmente de acuerdo a un determinado signo ideológico.

La Constitución vigente garantiza expresamente, entre otras cosas, la iniciativa privada y la libertad económica (Art. 112 y 299), el derecho de propiedad (Art. 115). Si además tenemos en cuenta las disposiciones en las que se consagran los derechos políticos, nuestro vigente texto constitucional autoriza al establecimiento de un socialismo democrático, como el que has establecido los gobiernos socialdemócratas en Europa occidental, pero no a un socialismo totalitario como el que han implantado cuando se ha seguido la inspiración marxista-leninista.

Fue en un importante discurso, pronunciado con motivo de su juramentación como Presidente, después de su reelección, el 10 de enero de 2007, cuando Hugo Chávez anunció al país que se iniciaba un proceso urgente de reforma radical de la Constitución de 1999, para eliminar los componentes de la misma que impedían u obstaculizaban avanzar hacia el socialismo y que, al ser eliminados, iban a permitir abrir *la vía venezolana al socialismo* y que iban a hacer posible el *socialismo del siglo XXI*⁶. Con ello estaba reconociendo expresamente que el texto constitucional vigente cons-

tituía un obstáculo para la implantación del socialismo.

En verdad, nadie sabe qué entiende Hugo Chávez por el *socialismo venezolano del siglo XXI*, pero parece evidente que si se tratara de un socialismo democrático, como el que existe o ha existido en muchos países de Europa occidental, sería perfectamente posible que fuera construido a partir de la Constitución vigente de 1999, sin necesidad de ninguna modificación. En efecto, dicha Constitución afirma, simultáneamente, la validez de los clásicos derechos del hombre, proclamados por el liberalismo político, por una parte; de los derechos de inspiración democrática, relativos a la participación de todos en las decisiones públicas, por otra parte; y, finalmente, de los más recientes derechos de carácter económico y social que requieren prestaciones positivas del Estado; tratando de lograr una cierta síntesis de todos ellos que conduzca al modelo que nuestro texto constitucional denomina *Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia*. Pero para esto se requeriría de todos, tanto del Gobierno como de la oposición, un compromiso auténtico y sincero, no fraudulento, de respetar la Constitución. La gran pregunta es: ¿Es esto mucho pedir?

* Profesor de la Universidad Central de Venezuela.

NOTAS

- 1 En la que hablaba de un “Estado federal, democrático y social” (Art. 20.1), y de un “Estado de Derecho republicano, democrático y social” (Art. 28.1). *Vid.* Instituto de Estudios Políticos, *Constituciones Europeas (Alemania Occidental, Checoslovaquia, Francia, Italia, Suiza, Unión Soviética)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1960, pp. 27 y 28.
- 2 Todas las citas de *Las transformaciones del Estado contemporáneo* las hago según la 4ª edición de este libro, que es la incorporada a las *Obras Completas*. Vol. II. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 1655-1664.
- 3 Véase el razonamiento neoliberal en mi ensayo, “Apogeo y Decadencia de la Democracia Representativa”. En: J. C. Rey, J. Barragán, y R. Hausmann, *América Latina. Alternativas para la Democracia*. Caracas: Monte Ávila Editores, p. 47.
- 4 Sentencia N° 85, del 24 de Enero del año 2002, Ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, <<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/85-240102-01-1274%20.htm>>.
- 5 Para los detalles puede consultarse el libro de García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (1985).
- 6 Véase el texto del discurso en <http://archivos.minci.gov.ve/doc/folleto_jurametacion_presidente.pdf>.