

**LA NUEVA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD.  
APROXIMACIÓN AL TRASFONDO DE LA CRISIS, MARCIAL  
PONS, MADRID, 2013, 205 PÁGS.**

**JOSÉ ESTEVE PARDO**

GUILLERMO ESCOBAR ROCA

*Universidad de Alcalá*

En el entorno del II Congreso internacional del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, de la Universidad de Alcalá, que versó sobre “Ombudsman y democracia”, finalizado cuando escribo esta recensión (octubre de 2013), un distinguido constitucionalista chileno me manifestó sus dudas, por otra parte tan frecuentes como desinformadas, incluso entre académicos, sobre el carácter democrático del actual sistema político venezolano. Sugerí a mi colega conversar con funcionarios de la Defensoría del Pueblo de ese país, presentes también en el Congreso, para obtener información de primera mano. Por lo que pude escuchar, uno de estos funcionarios comenzó su respuesta más o menos con estas palabras: “para explicar la Venezuela de hoy tendríamos que remontarnos al menos treinta años atrás, cuando comenzó a manifestarse con mayor claridad la crisis del sistema político anterior”. La anécdota me sirve para recordar un dato obvio: solo se puede comprender la realidad jurídico política en perspectiva histórica. Un jurista sin conocimientos históricos es siempre un mal jurista.

El libro que comentamos presenta una buena síntesis de la evolución del Estado y de sus relaciones con la sociedad en los últimos dos siglos y medio, abarcando desde el origen del Estado contemporáneo (el Estado liberal de Derecho) hasta la actualidad, con especial énfasis en la evolución de la Administración en las últimas décadas, síntesis que continúa con la expresión de algunas ideas útiles para el desarrollo del Estado y del Derecho del inmediato futuro. El tono de la obra es claro y didáctico, con pocas pero muy bien seleccionadas notas. No me extrañaría que desde los absurdos criterios oficiales de evaluación de la “calidad” científica, el libro fuera “suspendido”, por “divulgativo”.

El libro aún (y sale relativamente bien del paso, pues la apuesta no era fácil) referencias jurídicas y sociológicas y aportaciones teóricas; de otro modo dicho, descripción de hechos y selección de autores o doctrinas justificadoras o críticas con tales hechos. Transita además de lo descriptivo a lo prescriptivo, resultando inevitables (por el formato elegido) algunas simplificaciones y omisiones en la descripción y algunas carencias en la prescripción. En lo que tiene de propuestas, estamos más bien ante un ensayo, ante intuiciones que, aunque mueven a la reflexión, se encuentran por desarrollar.

Podríamos reconstruir el planteamiento del autor en una suerte de fórmula dialéctica. Dejando de lado su descripción del Estado liberal y comenzando con el Estado social, nos encontramos con tres fases en la evolución de las relaciones entre Estado y sociedad (la periodización es nuestra y aproximada):

1. Tesis (1950-1980). El Estado social propugna una fuerte interrelación entre Estado y sociedad. El Estado asume el protagonismo y dirige a la sociedad (pp. 49 y ss.). Frente a las anteojeras del izquierdismo trasnochado (opinión mía, no del recensionado), el autor sostiene que el Estado social es una conquista histórica, un proyecto en gran medida conseguido (pp. 73-74). Apunta también una idea interesante, que ayuda a legitimar en parte el presente y a proyectar mejor el futuro: el Estado social no impone la prestación estatal directa para la satisfacción de las necesidades básicas (pp. 26-27 y 57). Esta solución requiere, a mi juicio, fórmulas de garantía y presenta riesgos pero de ello apenas se habla. Sorprende (porque el tema es más importante de lo que parece creer Esteve) que el autor desconozca los planteamientos al respecto expuestos en la obra más completa sobre la materia (publicada justo un año antes de la fecha en que Esteve cierra su obra).

2. Antítesis (1980-2013). No se han cumplido los vaticinios de un Estado supresor de la autonomía de la sociedad (pp. 77-79). Sin embargo, el Estado ha crecido demasiado, y ello hasta límites insostenibles, sobre todo desde el punto de vista financiero (pp. 57-63). Por ello, desde los ochenta del siglo pasado, en conexión con una tendencia general neoliberal, se produce un repliegue del Estado (privatización en sentido amplio) y una devolución de funciones a la sociedad (pp. 79-84). Paralelamente a este fenómeno la sociedad se hace más fuerte, pero no en el sentido idealizado por el liberalismo clásico sino desde el reforzamiento de los grandes poderes económicos, inclusive a nivel global, que miran por sus propios intereses, no solo descuidando sino también poniendo en riesgo la satisfacción de los intereses generales y del bien común (pp. 116-132). Hasta aquí podríamos estar básicamente de acuerdo.

3. Síntesis (2013). Hoy nos encontramos con una situación insatisfactoria. El Estado social está en riesgo pero también lo está el mismo Estado, incapaz de cumplir sus funciones características. Esteve propone una reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad para limitar los poderes privados y recuperar la satisfacción de los intereses generales y del bien común, si bien desde un Estado en “retirada ordenada”, en “repliegue estratégico” (pp. 24 y 27-28). Se apoya en planteamientos teóricos poco esbozados, atisba algunos brotes en el Derecho positivo (se echan de menos referencias más claras y concretas) y ahí se queda. Frente a la exposición de la tesis y de la antítesis, la síntesis nos resulta así poco desarrollada, algo quizás inevitable, pues la “nueva correlación” que se propone “no está todavía efectivamente ensamblada” (p. 19). Esta carencia no es del autor, sino general en la ciencia jurídica, más acostumbrada a explicar el pasado que a diseñar el futuro. Critica Esteve el “autismo” de los juristas (p. 20); quizás más que ceguera ante la realidad, creo que el problema está en la dificultad congénita de la ciencia jurídica para proponer cambios. Hay un cierto agujero negro: los filósofos y sociólogos del Derecho se quedan en las nubes y los juristas no despegan de la tierra.

La obra es arriesgada (solo por transitar caminos apenas explorados, merece elogios) y sin duda interesante (pues mueve a la reflexión e invita a la profundización) pero, dada su brevedad (el asunto daría para varias tesis) y su cierto tono ensayístico, conduce a algunas simplificaciones (quizás inevitables en una síntesis histórica tan apretada), inexactitudes y omisiones. La Historia no es tan lineal y está llena de matices que no encajan en una explicación por fases. Las afirmaciones de corte sociológico requieren apoyatura empírica. Las propuestas de desarrollo futuro exigen más claridad en los objetivos que se quieren conseguir y concreción de lo conseguido. Veamos:

1. Hay temas importantes (para el asunto del libro, la relación entre Estado y sociedad) que apenas se tratan. Por ejemplo, el principio democrático es clave y de él casi nada se nos dice. Además, las afirmaciones históricas que se realizan sobre la democracia (p. ej., pp. 40-41) son muy discutibles. El papel de la Unión Europea en todo este proceso es también muy relevante y tampoco se nos presenta.
2. Si se nos dice que hay que atender a la realidad social, las afirmaciones no deberían ser tan genéricas y teóricas (Tönnies y Luhmann son interesantes pero no concretan) sino apoyarse en datos empíricos. Tras una afirmación tan contundente (y creemos que excesiva) como la que se hace (“el poder ya no se localiza en el Estado sino en su extrarradio”, p. 21) podrían haberse puesto más ejemplos de casos en los cuales el poder político se ha plegado ante el económico o decirse algo sobre la influencia de los grupos de presión en la redacción de leyes o en la toma de decisiones concretas. Por cierto, el lector ocupado bien podría ir acercándose al problema a través del cine; por ejemplo, *Capitalismo: una historia de amor* (Michael Moore, 2009), *Inside job* (Charles Ferguson, 2010) o *El Capital* (Constantin Costa-Gavras, 2012), entre otras películas recientes.
3. La propuesta, central en la obra, de replanteamiento de las relaciones entre Estado y sociedad, tiene una apoyatura teórica algo débil, basada sobre todo en las formas de acción del Estado, cuando, como el mismo Esteve reconoce (pp. 25-26), lo importante son los fines y las funciones, y de esto apenas se habla, aunque la cuestión se centra, correctamente pero sin suficiente desarrollo, en el Derecho constitucional. Dejando fuera la *Steurung* discusión, que poco nos aporta (pp. 165-168), se cita la doctrina del bien común (¡pero se queda en Santo Tomás!, pp. 171-175), la doctrina del Estado garante (pp. 169-171) y la doctrina del Estado regulador (pp. 175-181) pero estas dos últimas se refieren a los medios, no a los fines ni a las funciones del Estado. Parece haber un nuevo agujero negro esta vez entre los filósofos y sociólogos del Derecho y los administrativistas. Los autores que se citan son foráneos y ninguno teórico del Estado ni constitucionalista. La redefinición de los fines y funciones del Estado está por hacerse. ¿Es que no hay un solo teórico del Estado o constitucionalista que haya tratado este tema? La materia es constitucional y falta doctrina constitucional en esta obra.

4. Por último, las referencias jurídicas que ponen de manifiesto que algo está cambiando (en la línea propuesta por Esteve) se nos quedan cortas y no acaban de convencernos. Sorprendentemente, apenas se citan datos concretos de Derecho español (las últimas páginas nos hablan de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Alemania). El mismo concepto de Derecho público que se maneja y que parece clave, por no explicitarse suficientemente, carece de fuerza de convicción. Falta también sistemática (podrían haberse unificado los ejemplos de las pp. 86-113 y 183-205, pues se advierten algunas duplicidades) y sobre todo evaluación de resultados.

Esta recensión no puede dar cuenta de muchos otros temas abordados en el libro de forma más bien tangencial y fragmentaria (entre ellos, la evolución del Derecho administrativo y de su concepto, el cambiante papel de los municipios o del sistema tributario, el servicio público, la autorregulación, los límites constitucionales a la democracia, la sociedad del riesgo, la relación entre Estado, ciencia y tecnología, la función actual del Derecho de la competencia, la privatización del poder normativo y de la justicia o el excelente análisis que se realiza de la reforma del artículo 135 de la Constitución) pero siempre solvente. Desde luego, las críticas que formulo no empecen el alto valor del libro. La lectura de esta obra es imprescindible para entender la situación actual del Estado y repensar su futuro, tema sin duda clave para juristas y profesionales de las ciencias sociales.