

## LA CLÁUSULA DE IRREVERSIBILIDAD COMO POSIBLE GARANTÍA DE LA JUSTICIA SOCIAL

**Eva María Menéndez Sebastián**

*Profesora titular de Derecho administrativo.  
Universidad de Oviedo*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Carlos FRANCISCO MOLINA DEL POZO, doña M.<sup>a</sup> José ACHÓN BRUÑÉN, don Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, don Jorge BOTELLA CARRETERO, don Javier CREMADES GARCÍA y don Vicente MORET MILLÁS.

---

### EXTRACTO

En la actualidad nos encontramos inmersos en una profunda crisis económica que entre muchas otras cuestiones está propiciando la adopción de medidas que implican recortes en los llamados derechos sociales. Ante este panorama se hace necesario analizar la legitimidad de las mismas, y, con carácter general, cuáles son los límites y obligaciones del legislador y resto de poderes públicos a la hora de afrontarlas. Y es que la cuestión no es baladí, pues de ello depende incluso la justicia social que, como se verá, está indefectiblemente vinculada a la realización del Estado Social.

**Palabras claves:** Estado Social, justicia y Derecho administrativo.

---

*Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015*

## THE CLAUSE OF IRREVERSIBILITY AS A POSSIBLE GUARANTEE OF THE SOCIAL JUSTICE

Eva María Menéndez Sebastián

---

### ABSTRACT

The current economic crisis leads to the adoption of measures involving cuts in the so-called social rights. This panorama makes necessary to analyze the legitimacy of such measures and, from a general point of view, to study the limits and obligations of the legislator and public powers regarding them. The question is vital as it conditions even social justice which, as it will be hereby seen, is unfailingly linked to the accomplishment of the Social State.

**Keywords:** Social State, justice and administrative law.

---

---

## Sumario

- I. Estado Social, justicia y Derecho administrativo
- II. La imprescindible vinculación de los derechos sociales con ciertos valores constitucionales: Igualdad, libertad, justicia y dignidad humana
- III. Derechos fundamentales, derechos sociales, principios rectores de la política social y económica o derechos humanos
- IV. Principios de estabilidad económica y sostenibilidad financiera y criterios de eficiencia y economía
- V. Efectividad, contenido mínimo y justiciabilidad
- VI. El papel de ciertas normas e instrumentos supranacionales
- VII. Conclusión

### Bibliografía

**NOTA:** Esta línea de estudio se incardina en el proyecto dirigido por el profesor TOLIVAR ALAS, bajo el título «Modelos jurídico-organizativos de optimización de las prestaciones esenciales del Estado de bienestar» (Ref.: DER-2012-32241).

## I. ESTADO SOCIAL, JUSTICIA Y DERECHO ADMINISTRATIVO

En los últimos años se ha venido planteando desde muy diversos ámbitos, dentro de los cuales se encuentra la doctrina administrativista, la necesaria reforma de la Constitución Española (CE). El foco se viene centrando fundamentalmente en la cuestión territorial y, por ende, en el Estado autonómico.

No obstante, un tema crucial de nuestra Carta Magna y que se ha visto profundamente afectado por la actual crisis es precisamente el Estado Social y su garantía. Tema respecto de cuya importancia no se corresponde en absoluto con el abandono o escasa dedicación que la doctrina administrativista le ha dedicado, como precisamente ya a comienzos de siglo se advirtió<sup>1</sup>.

No en vano, cierto sector de la doctrina constitucionalista aboga incluso por una reforma constitucional que blinde en cierta medida los derechos sociales, incluyéndolos expresamente como derechos fundamentales, lo que sin duda podría contribuir a resolver ciertos problemas que en torno a los mismos se generan y que terminan por poner en jaque al propio Estado Social, aunque no necesariamente todos los inconvenientes que hoy presentan quedarían zanjados.

En una época de recortes como en la que estamos inmersos, puede resultar chocante que se proponga reforzar el disfrute real y efectivo de los derechos sociales, o más bien, buscar con tal finalidad las garantías que ofrece nuestro sistema al respecto, no obstante, es ahora precisamente cuando mayor necesidad y justificación hay para ello. Además de la relevancia de la cuestión no puede haber ninguna duda, dado que el Estado Social conecta muy directamente con la justicia y, en particular, con la vertiente social de esta.

Por todo ello, en las líneas venideras se tratará de hacer un estudio de la situación del Estado Social, partiendo, como no podría ser de otra manera, de la Constitución, a cuyos efectos la misma será analizada desde un prisma integral, que aúne las distintas previsiones que la misma contiene y que, directa o indirectamente, repercuten en esta materia.

Todo ello con la finalidad de conocer no solo la situación actual de la cuestión, sino también de qué garantías dispone el Estado Social y qué límites infranqueables impiden al legislador y resto de poderes públicos acometer cualquier política de recortes.

---

<sup>1</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: «Prólogo», en M. Vaquer Caballería, *La acción social. (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, págs. 9 y 17-18.

Para tal cometido será necesario partir en primer lugar de qué es o en qué se traduce ese Estado Social, aunque solo sea en cuanto a unas breves pinceladas. Lo cual lleva ineludiblemente a la configuración que al respecto hace la CE, como se ha indicado, pues como acertadamente se ha señalado por la doctrina, es innegable el vínculo o relación existente entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo<sup>2</sup>. Sin embargo, es imprescindible adoptar una perspectiva más amplia, que comprenda también normas internacionales que, como se verá, son determinantes en una interpretación adecuada del tema.

Como ya se ha advertido, la «justicia social» se relaciona directamente con el Estado Social establecido en las distintas constituciones y, en nuestro caso, principalmente en el artículo 1.1 de la misma, así como respecto a los principios rectores de la política social y económica, pero también en otros momentos a lo largo de su articulado<sup>3</sup>. Y sin olvidar el fundamental mandato que el artículo 9.2 dirige a todos los poderes públicos en cuanto a la consecución de la igualdad material.

Se trata de la relación entre Estado y Sociedad, por un lado, y, de otro, de la necesidad de adaptar las instituciones del Derecho a esta nueva situación<sup>4</sup>.

A tales efectos basta con recordar que igualdad y libertad eran, así como la propiedad, los ejes fundamentales de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada en Francia en 1789, advirtiendo ya entonces Sieyès la proyección social que deben tener las libertades que en ella se proclaman<sup>5</sup>. Y no debemos olvidar que precisamente es con la Revolución francesa, como bien indicó el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra *La lengua de los Derechos*, con la que surge el actual Derecho público europeo, partiendo de la base del concepto nuevo de derecho subjetivo.

Y es que debe tenerse en cuenta que un elemento esencial del sistema que se forma a raíz de la ruptura del Antiguo Régimen es precisamente la igualdad<sup>6</sup>, valor primordial sobre el que

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, SCHMIDT ABMANN, E.: *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Madrid: INAP, Marcial Pons, 2003, pág. 51, sostiene, siguiendo a ACHTERBERG, que las decisiones constitucionales fundamentales son, al tiempo, los valores básicos del Derecho administrativo.

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, algún autor como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: *La Administración del Estado Social*, Madrid: Marcial Pons, 2007, pág. 32, indica que la llamada Constitución social se extiende a preceptos de la misma como los artículos 7, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 128, 129, 130 o 131, entre otros.

<sup>4</sup> Lo que tan acertadamente apuntara el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, 3.ª ed., Navarra: Thomson Reuters, 2009, págs. 47-52.

<sup>5</sup> Y es que, como bien advierte MUÑOZ MACHADO, S.: «Prólogo», *op. cit.*, pág. 13, los franceses pretenden la plenitud de los derechos naturales, pero también la iniciativa del Estado en la sociedad, lo que obliga a considerar que los ciudadanos no solo tienen derechos individuales, sino también y, como tan acertadamente subrayó GAUCHET, derechos sociales.

<sup>6</sup> Así, recogiendo las primeras palabras reflejadas en la importantísima obra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, *op. cit.*, págs. 25-26, «la Revolución Francesa fue un hecho totalmente distinto de lo que hasta entonces (con la excepción, quizá,

pivota el Estado Social. Y es ahora cuando nos encontramos en una situación tendente a agudizar las diferencias y poner en peligro el Estado Social y con ello la «justicia social», cuando debe echarse la vista atrás y recordar que todo el nuevo Derecho público europeo, formado a raíz de la Revolución francesa, se basa en la igualdad<sup>7</sup>, la justicia y la libertad<sup>8</sup>.

El Estado Social, como ha indicado la doctrina, podría describirse como la situación en la que se cumplen ciertos requisitos de justicia social<sup>9</sup>. Y no en vano, la Administración del Estado Social se ha definido como la actividad estatal administrativa puesta al servicio de la realización de la Constitución social<sup>10</sup>. De ahí la fuerte relación entre ambos aspectos y la necesidad de mantener el Estado Social, no solo porque sea un imperativo de la Constitución Española, sino también porque es un presupuesto imprescindible para alcanzar la justicia social.

*Welfare State* anglosajón, *État-providence* francés, *Socialstaat* alemán, el Estado del bienestar en nuestro sistema, o incluso las políticas del *New Deal* de Franklin Roosevelt en Estados Unidos, son algunas de las denominaciones que se han venido dando para designar al Estado que legisla en materia social, en el sentido de aquel que a finales del siglo XIX interviene y reaccio-

---

de las invasiones de unos pueblos por otros) habían sido los cambios políticos, un desplazamiento de los anteriores imperantes por un nuevo grupo dominante. Por el contrario, la Revolución, término que se impuso precisamente con esa significación, fue un tajo decisivo entre lo que a partir de entonces se llamaría, muy justamente, el Antiguo Régimen y el nuevo orden político y social que pretendió crearse sobre fundamentos enteramente nuevos. Se abrió así una época en la historia humana, que aún, puede decirse con el mayor rigor, continúa en su fase expansiva, tanto geográfica como respecto a la profundización de sus postulados básicos. Fueron estos, desde su origen, la libertad y la igualdad, expresados ambos, en sus mismos momentos iniciales, en dos documentos capitales: la eliminación total de los «privilegios» y la proclamación formal de «la igualdad de todos los franceses», llevadas a cabo en la famosa y mítica «noche de 4 de agosto de 1789» (que se plasmaría en los Decretos de 4-11 siguientes), y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, que pasará a ser el documento fundacional de la Revolución y su signo emblemático, hasta hoy mismo».

<sup>7</sup> No en vano, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, op. cit., pág. 57, pone el acento en esta cuestión cuando afirma: «Resulta evidente que donde más habría de operar la influencia de la lengua de los derechos y de la libertad era precisamente en el campo jurídico. El primer objetivo de la Revolución fue, entre sus ensañaciones y pulsiones, construir una nueva sociedad política y a ello se dispuso con resolución desde sus primeros pasos. Resultaba necesario para ello un nuevo Derecho que, abandonando los principios del orden jurídico del Antiguo Régimen, hiciese posible la implantación del sistema de la libertad y de la igualdad que propugnaba. Este nuevo Derecho, dada la magnitud y la osadía de los principios revolucionarios, habría de ser, simultáneamente, un nuevo Derecho Público, que articulase en una nueva relación a los ciudadanos y al poder que de ellos mismos emanaba, y un nuevo Derecho Privado, que permitiese a una sociedad al fin igualitaria y despojada de privilegios, una sociedad abierta y libre, su funcionamiento propio, fluido y espontáneo».

<sup>8</sup> Así, como ROBESPIERRE dirá: «Ha comenzado la más bella revolución que haya honrado nunca a la humanidad; mejor dicho, la única que ha tenido un objeto digno del hombre, el de fundar al fin sociedades políticas sobre los principios inmortales de la igualdad, de la justicia y de la razón ... la libertad del mundo será a la vez nuestra obra y nuestra recompensa».

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup>: *La Administración del Estado Social*, op. cit., pág. 18.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 21.

na frente a las mutaciones sociales ligadas a la revolución industrial y que constituye una ruptura fundamental en la concepción del Estado hasta entonces imperante.

Un siglo más tarde, la mundialización y la fuerte crisis económica que asola no solo a nuestro país sino a toda Europa, obliga a los poderes públicos a repensar las modalidades para hacerse cargo de los riesgos sociales.

Partiendo de los distintos modelos de Estado Social practicados en diversos países de nuestro entorno, así como su nacimiento y evolución, tanto desde el prisma jurídico como histórico, sociológico y económico, es necesario analizar el papel de los juristas y de las diversas instituciones del Derecho en la consecución y mantenimiento del Estado Social, así como la posibilidad de articular una nueva relación Estado-Sociedad para hacer frente a la crisis del mismo y cómo el Derecho, y particularmente, el Derecho administrativo, debe adaptarse a esas nuevas circunstancias y servir al citado objetivo.

Si bien la perspectiva adoptada se centrará principalmente en la vertiente jurídica de todo ello, por cuanto a la clasificación de los diversos modelos de Estado Social ha sido estudiada, principalmente desde la perspectiva sociológica, política o económica, con gran brillantez. Así, por ejemplo, cabe remitirse a este respecto a autores como Gøsta ESPING-ANDERSEN<sup>11</sup>, Pierre ROSANVALLON<sup>12</sup> o Ignacio SOTELO<sup>13</sup>, entre otros.

Todo ello sin perder de vista el papel que en la situación actual han tenido las políticas europeas, que pivotan sobre el principio de libre competencia, así como las medidas adoptadas frente a la crisis desde la perspectiva del mantenimiento del euro y no del bienestar social.

Las políticas neoliberales europeas han venido a sustituir *de facto* los valores de igualdad, justicia y solidaridad, entre otros, de las constituciones de los Estados contemporáneos de nuestro entorno y proclamados en el artículo 1.1 de nuestra Carta Magna, por el principio de libre competencia, y ello hace tambalear el Estado Social.

De otro lado, el Derecho público, que juega un papel primordial en la articulación de las relaciones entre Estado y Sociedad<sup>14</sup>, que ahora más que nunca deben reformularse y permitir al Estado recobrar su sitio, debe ser también reformulado.

<sup>11</sup> Entre otras obras de este autor destacar ESPING-ANDERSEN, G.: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1993.

<sup>12</sup> A destacar, entre otras monografías, ROSANVALLON, P.: *La crisis del Estado providencia* (trad. A. Estruch Manjón), Madrid: Civitas, 1995, o *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris: Seuil, 1995.

<sup>13</sup> SOTELO, I.: *El Estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid: Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2010.

<sup>14</sup> A este respecto resultan de sumo interés los trabajos de ESTEVE PARDO, J.: *La nueva relación entre Estado Sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid: Marcial Pons, 2013, y del mismo autor *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid: INAP, 2015, y del mismo autor *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid: INAP, 2015.

El Estado Social se plantea como objetivo, como Estado garante del interés general –en el sentido de bien común de la sociedad de Tomás de Aquino y no como suma de intereses particulares propio de Adam Smith–, preservando una serie de derechos de los ciudadanos, y reformulando los medios para alcanzarlos, pues si el instrumento que fue a este respecto en sus orígenes el Estado prestacional, no sirve hoy para recomponerlo, habrá que acudir a nuevas fórmulas.

Y es que no debe olvidarse que el Estado Social es el mayor logro histórico, que permite además la convivencia y que si en las circunstancias de crisis que vivimos no puede ofrecer los mejores servicios sanitarios, de educación, asistenciales, etc., al menos debe ser igualitario y solidario. Pues de otro modo, como se está produciendo en la actualidad, se abre –aún con mayor intensidad– la brecha entre quienes disponen de mayores recursos y quienes se ven cada vez en mayor medida privados de servicios de calidad. Y recuérdese que uno de los valores clave proclamado en el artículo 1.1 de nuestra Carta Magna es precisamente la igualdad, que a su vez es el pilar de la justicia social.

Si ya se ha expuesto la vinculación existente entre Estado Social y Justicia, es oportuno dedicar, cuando menos, unas breves líneas a otro nexo causal determinante, como es el existente entre el Estado Social con el Derecho en general y con el Derecho administrativo en concreto. Así, en primer lugar porque el tema responde como cuestión de fondo al papel del Estado en la Sociedad y la necesidad de reformular las relaciones entre ambos, siendo las instituciones de esta rama del Derecho y, en particular, muchas de las cuestiones jurídicas concretas que presenta, la excusa para acercarse a una preocupación de mayor calado como es la justicia social.

De este modo, una concepción u otra de muy diversas cuestiones y regulaciones sectoriales propias de nuestra disciplina puede incidir en dar un paso hacia adelante o hacia atrás en la consecución de los derechos sociales integrantes de nuestro Estado.

De este modo, se pretende hacer visualizar cuán importante es en la normativa sectorial la adopción de una perspectiva social. Así como el papel primordial de las instituciones de las que hace uso la Administración en la consecución de los fines que le son propios.

Y es que cuando nos encontramos inmersos en una importante y aguda crisis económica, los poderes públicos han de decidir la orientación de su intervención en la sociedad y en el mercado, tal y como en sucesivos momentos históricos ha sucedido.

Es preciso advertir, además, que no estamos solo ante una crisis económica sino también institucional, pues es evidente que la evolución experimentada en los últimos tiempos ha provocado un desajuste entre el Estado y la sociedad, de tal modo que el entramado institucional existente ha perdido sintonía con la nueva realidad social<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Así lo ha puesto de relieve la doctrina, por ejemplo, ESTEVE PARDO, J.: *La nueva relación entre Estado Sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, op. cit., pág. 20.



Ante una situación como esta, que aunque infrecuente no es la primera vez que se produce, recuérdese la crisis del Antiguo Régimen, la cual, como muy acertadamente advirtió Alexis TOCQUEVILLE, se debió a un desfase del régimen político, institucional y jurídico con la nueva sociedad que se había configurado<sup>16</sup>; los juristas debemos reaccionar también, junto a sociólogos, historiadores, economistas y políticos, en busca de una adecuada solución.

Si a resultas de aquel proceso se crearon muchas de las instituciones hoy existentes en nuestro ordenamiento, como respuesta a aquellas dificultades, hoy –y si bien la historia no se repite pero a veces rima, como advirtiera el historiador Mark Twain–, debemos cuando menos repensar también el papel de esas instituciones al servicio del logro del bienestar y de la justicia social, que un Estado Social Democrático y de Derecho como el nuestro debe garantizar.

Por todo ello, una de las ideas latentes a lo largo de estas líneas, la hipótesis de partida, y, en fin, el prisma desde el que se analizará el tema, no puede ser sino que el Estado debe adaptarse a las necesidades que la sociedad le demanda en cada momento y para ello habrá de utilizar las instituciones existentes en el modo más adecuado a sus fines, reformularlas o innovarlas, según le convenga.

Se trata al fin y al cabo de buscar los mecanismos para que la relación Estado y sociedad vuelva a encontrar la armonía, lo que de forma tan expresiva y acertada reflejara ORTEGA Y GASSET, a través de una de sus bellas metáforas<sup>17</sup>.

Por todo ello, se pretende tratar el tema de los derechos sociales y las dificultades que en la actual crisis pueden presentar, principalmente desde la perspectiva de los ciudadanos, de su derecho a disfrutar de los mismos y de la necesidad de que los poderes públicos los hagan reales y efectivos, tal y como les impone el mandato constitucional recogido en el artículo 9.2 de la CE. Y ello desde el prisma de la Constitución y del papel que en todo ello ha de jugar el Derecho administrativo.

Y es más, no solamente se entiende que introducir elementos de acción positiva para beneficiar a colectivos desfavorecidos es una opción que está legitimada a nivel constitucional, sino que incluso es una obligación de los poderes públicos por imperativo de la propia norma suprema.

---

<sup>16</sup> TOCQUEVILLE, A.: *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris: Gallimard, 1967, pág. 77.

<sup>17</sup> «En suma, que el Estado se va amoldando al cuerpo social como la piel se forma sobre el nuestro. También nuestra piel nos aprieta y nos ciñe, pero la línea de su presión coincide con los alabeos de nuestros músculos. De aquí que nos sintamos libres dentro de ella hasta el punto de ser símbolo máximo de la libertad hallarse uno en algo "como dentro de su piel". Nótese la sustancial paradoja que ello envuelve, pues se trata de que una presión que se ejerce contra nosotros es sentido como algo nuestro, como formando parte de nosotros. Lo que en puro teorema es llamado "vida como libertad", puedo llamarlo ahora, más plásticamente, "Estado como piel". Por el contrario, en las épocas de "vida como adaptación" dejamos de sentir al Estado como nuestra piel y lo sentimos como un aparato ortopédico», en «El Estado como piel», en *Obras completas. Historia como sistema y del Imperio Romano*, tomo VI, Alianza Editorial, reed. 1989, págs. 99 y ss.

El mandato constitucional de la obligación de remoción de obstáculos con el fin de que la igualdad sea real y efectiva en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho (art. 9.2 CE), es lo que viene justificando las llamadas acciones positivas, tal y como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional (TC)<sup>18</sup> o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)<sup>19</sup>.

Y es que, como han venido señalando los constitucionalistas, lo característico de los denominados principios rectores de la política social y económica es que, además de implicar ciertas obligaciones de respeto o incluso de actuación regulatoria por parte de los poderes públicos, su principal contenido normativo hace referencia a la obligación de los poderes públicos de articular prestaciones materiales o económicas que permitan la consecución del objetivo al que hace referencia el principio rector.

Además, en momentos como estos y en sistemas en que se ha alcanzado un cierto desarrollo de los derechos sociales, ha venido surgiendo otra preocupación conectada con el tema, como es el intenso debate político, social y académico a propósito de la reversibilidad o no<sup>20</sup> de las conquistas sociales<sup>21</sup>, que se analizará más adelante, al hablar de la cláusula de irreversibilidad; temas tan relevantes como la conocida «Der Vorbehalt des Möglichen» o «reserva de lo posible» del sistema alemán<sup>22</sup>, en la que juegan un papel preponderante, entre otros, nociones como la de la proporcionalidad<sup>23</sup>, la exigibilidad o la razonabilidad.

Por todo ello, sería importante que la correspondiente regulación de estos derechos tuviera en cuenta la importancia de la igualdad formal y también material en la cuestión. E intentar que en este contexto de crisis la Administración en lugar de replegarse intervenga en el sentido expuesto, pues sin duda las circunstancias desfavorables que se viven en la actualidad incrementan las diferen-

<sup>18</sup> En relación con las acciones positivas, véase, por ejemplo, la Sentencia 13/2009, de 19 de enero.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el caso *Stec* y otros contra Reino Unido, de 12 abril de 2006.

<sup>20</sup> Como ha señalado WOLFGANG SARLET, I.: «Los derechos sociales en el constitucionalismo contemporáneo: Algunos problemas y desafíos», en M. A. Presno Linera y I. Wolfgang Sarlet (eds.), *Los derechos sociales como instrumento de emancipación*, Navarra: Thomson Reuters, 2010, pág. 59, la relación entre el deber de progresividad y la prohibición de regresividad, ambas indispensables para el Estado Social y la promoción y tutela de los derechos sociales, nos coloca ante el desafío de la protección de los derechos sociales ya incorporados al patrimonio de la ciudadanía, especialmente en términos de un fuerte y, hasta cierto punto, aparentemente irreversible, desmantelamiento del Estado Social.

<sup>21</sup> A este respecto, véase, entre otros, PRESNO LINERA, M. A. y WOLFGANG SARLET, I. (eds.): *Los derechos sociales como instrumento de emancipación*, Navarra: Thomson Reuters, 2010, pág. 22. O del primer autor, *Crisis Económica y atención a las personas y grupos vulnerables*, Procuradora General del Principado de Asturias-Universidad de Oviedo, 2012.

<sup>22</sup> A este respecto, véase, por ejemplo, WOLFGANG SARLET, I.: «Los derechos sociales a prestaciones en tiempos de crisis», en M. A. Presno Linera (coord.), *Crisis Económica y atención a las personas y grupos vulnerables*, op. cit., págs. 52 y ss.

<sup>23</sup> A este respecto véase, BARNÉS, J.: «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994, págs. 495-522.

cias de no hacerlo. Siendo más necesario que nunca que el legislador, la Administración y, en fin, los poderes públicos, en cumplimiento del mandato que la CE les impone, reaccionen y remuevan los obstáculos presentes en la sociedad con la finalidad de que la igualdad material sea un hecho.

En todo caso, una vez expuesta la conexión entre Estado Social, Justicia y Derecho administrativo, es hora en líneas venideras de afrontar su estudio, partiendo, como es lógico, de nuestra Carta Magna.

## II. LA IMPRESCINDIBLE VINCULACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES CON CIERTOS VALORES CONSTITUCIONALES: IGUALDAD, LIBERTAD, JUSTICIA Y DIGNIDAD HUMANA

Es justo comenzar este epígrafe recordando, como bien hiciera el profesor MUÑOZ MACHADO<sup>24</sup>, que la diferencia sustancial entre los sistemas constitucionales europeo y americano radica precisamente en la inclinación social de los primeros, la cual junto a la consiguiente traslación al Estado de obligaciones de prestación se convertirá en una característica definitiva esencial del constitucionalismo europeo de la que ya nunca se desprenderá.

De otro lado, y como bien advirtiera el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en un sistema constitucional dotado de una jurisdicción específica de defensa de la Constitución, como es el nuestro, la norma suprema es la fuente última del ordenamiento, que conlleva igualmente la aceptación del texto supremo como delimitador del campo de juego al que han de circunscribirse las opciones políticas legítimas, parámetro normativo superior, y con todo ello el asentamiento y la profundización de la Constitución como norma jurídica efectiva, con sus positivas consecuencias políticas inmediatas de integración política y social de una sociedad<sup>25</sup>.

Teniendo presentes estas premisas, es preciso entrar de lleno ya en el objeto de este trabajo, que no es otro que analizar el Estado Social en la CE y con ello la realización de la justicia social.

Pues bien, sin ánimo exhaustivo, pero sí, al menos, orientativo, de las diversas previsiones que se contienen en nuestra Carta Magna y que se consideran aquí esenciales para el estudio y comprensión del Estado Social y, sobre todo, de qué incluye o en qué se traduce a efectos, principalmente, de las obligaciones para los poderes públicos, y, en fin, de qué garantías dispone, cabe referirse cuando menos a las previsiones de varios preceptos, como las contenidas en los artículos 1.1, 9, el título I y, dentro de él, especialmente los artículos 10, 14, 24, 27, 31, 35, 39 a 52, 53, 88, 96 o 135, entre otros.

<sup>24</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: «Prólogo», *op. cit.*, págs. 12-13.

<sup>25</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Prólogo», en L. Parejo Alfonso, *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid: Civitas, 1983, págs. 11-12.

En relación con el primero de los preceptos mencionados, debe destacarse que el artículo 1.1 de la CE no solo proclama a España como un Estado Social y Democrático de Derecho, sino que también propugna una serie de valores, algunos de ellos determinantes en esta cuestión, como es la libertad, la igualdad y la justicia, sin olvidar el pluralismo político a que se hará también referencia.

Todo nuestro sistema, por tanto, debe interpretarse teniendo en cuenta, de un lado, que el Estado Social es un objetivo, como ya se ha dicho al comienzo de este estudio, lo que ya de por sí condicionará las políticas que puedan adoptarse, y sin que ello pueda entenderse como una vulneración del pluralismo político, sino que si bien no pueden adoptarse medidas que no sean tendentes a alcanzar dicho fin o que quedan proscritas aquellas que persigan conculcarlo, por regla general y dentro del respeto a otras previsiones, como se dirá más adelante, el legislador y el resto de poderes públicos tienen cierto margen de elección de los medios para lograrlo<sup>26</sup>.

Y de otro, que nuestro ordenamiento jurídico cuenta con ciertos valores superiores que es imprescindible tener en cuenta, entre los que destacan, a este respecto, la igualdad y la justicia, pero también la libertad. Lo que, entre otras cosas, a mi juicio, implica tanto que ha de perseguirse la realización real de los mismos, como que servirán de parámetro de interpretación e, incluso, de constitucionalidad de las medidas adoptadas.

Como ya se ha visto, el vínculo entre el Estado Social y la Justicia es evidente, así como la igualdad con todo ello, especialmente por lo que se refiere a su vertiente material, dado que sin ella difícilmente se puede hablar de justicia social.

Por otra parte es preciso superar la clásica confrontación entre Estado Social y Estado de Derecho, y encontrar el modo de realizar el primero a través o dentro siempre del respeto al segundo. Y es que, como bien ha señalado la doctrina, no pueden seguir contraponiéndose «libertad-igualdad», puesto que todos estos valores se conectan entre sí y ambos son imprescindibles para hablar de justicia.

Así, la identificación tradicional de la libertad con las conquistas del Estado liberal ha hecho de ella una configuración parcial, como no injerencia, de modo similar a lo que ha sucedido con la igualdad formal o jurídica, identificada con la generalidad y universalidad de la norma al margen de su contenido y de las situaciones fácticas de sus destinatarios. Sin embargo, desde la consideración del Estado Social, la igualdad y también la libertad incluyen una vertiente social o prestacional a partir del mandato contenido en el artículo 9.2 de la CE como una prescripción dirigida a los poderes públicos para hacerlas efectivas. Y es aquí cuando la interpretación conjunta de la libertad y de la igualdad es imprescindible, pues unos y otros derechos están interconectados y radicados en valores universales.

En un Estado Democrático es, por supuesto, preciso que la libertad se ejerza de forma plena para la consecución de los derechos fundamentales, pero un Estado Democrático no puede des-

---

<sup>26</sup> Se dice que existe cierto margen porque en ocasiones incluso se determinan los medios en la propia CE, es el caso de la imposición de existencia de un régimen público de seguridad social, o del sistema de pensiones.

conocer la eficacia del principio de igualdad; desde luego, la igualdad jurídica, pero también la igualdad real porque esta, a su vez, activa el valor de justicia. Por ello, todos son valores que han de estar presentes en el Estado Democrático pero si, además, este se configura como un Estado Social, como es nuestro caso, la igualdad y su realización adquiere una trascendencia especial<sup>27</sup>.

El carácter imprescindible de la igualdad se comprueba en la referencia que a la misma hace nuestra Carta Magna en diversos preceptos, desde distintas perspectivas y con múltiples sentidos, así, no solo es un valor superior innegable, según el artículo 1.1, sino que es también un derecho fundamental, tal y como se preceptúa en el artículo 14, así como un objetivo a alcanzar por los poderes públicos, convirtiéndose en un auténtico mandato de intervención para erradicar la desigualdad existente, en el sentido del artículo 9.2.

De este modo, como ya se ha señalado y se tendrá ocasión de insistir en ello, un precepto clave en el Estado Social es el artículo 14, por cuanto prevé la igualdad, si bien aparentemente en su vertiente formal, lo que lleva indefectiblemente a su vinculación con la imprescindible igualdad material prevista en el artículo 9.2.

A este respecto y al margen de que sea objeto de un estudio más pormenorizado, cabe destacar la referencia a que no cabe discriminación, entre otras cuestiones por circunstancias de carácter personal o social. Y no debe perderse de vista que en este caso la igualdad se establece como un auténtico derecho fundamental, a través del cual y por conexión van a poder ser justiciables muchas medidas relativas a derechos sociales en vía de amparo, pues, así, por ejemplo, la sanidad, la educación, el cuidado de la tercera edad, el sistema de pensiones, etc. responden a derechos exigibles al Estado y que se sustentan, en última instancia, en la dignidad de la persona, sin que la capacidad económica pueda ser criterio excluyente<sup>28</sup>.

Pero, como ya se ha adelantado, es la igualdad material la que mayor relevancia tiene en este trabajo, precisamente porque es la base, el fundamento mismo del Estado Social, sin ella es imposible alcanzar la justicia social, como ya se ha visto. Y a este respecto es esencial el artículo 9.2. Pues no solo permite, sino que obliga a que los poderes públicos adopten las medidas precisas para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Y en ello, sin duda, jugará un papel importante la realización plena de los derechos sociales. Así, por ejemplo, a nadie se le escapa que difícilmente puede haber igualdad y justicia social sino se atiende al mandato del artículo 49, en cuanto a la integración de las personas con discapacidad.

---

<sup>27</sup> La relevancia de este principio-valor-derecho que es la igualdad, en nuestro ordenamiento jurídico, se puso de manifiesto por el propio Tribunal Constitucional en sentencias como la 103/1983, de 22 de noviembre, en cuyo FJ 6.º llega a afirmar que «la igualdad es un valor permanente en nuestro ordenamiento jurídico, al que debe colocarse en un rango central, como demuestra el artículo 1.1 de la Constitución».

<sup>28</sup> Como tan acerbamente ha señalado SOTO LOSTAL, S.: «Regresividad, derechos constitucionales y Estado social», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, julio-diciembre 2013, núm. 2/2013, pág. 51.

Producto de ese mandato no solo las acciones positivas son legítimas y acordes a la Constitución, evidentemente dentro de unos límites, cuando estén justificadas y sean proporcionales<sup>29</sup>, sino que la Carta Magna impone que los poderes públicos adopten esas u otras medidas que hagan que la igualdad sea real y efectiva. No basta, por tanto, como en otros tiempos, que los poderes públicos se limiten a respetar los derechos, a no intervenir, sino que han de hacerlo, dado además que en caso contrario las diferencias no se corrigen por sí solas<sup>30</sup>.

Por todo ello, y por lo dicho ya con anterioridad, la igualdad material es la clave del Estado Social, lo que permite alcanzarlo, y, por tanto, la perspectiva que en las diversas decisiones, políticas y regulaciones de muy variadas materias ha de ser adoptada.

Como ha señalado la doctrina, en un Estado Social y Democrático de Derecho no puede dejar de garantizarse la necesaria vertiente social de la igualdad sin que pueda quedar desprotegido el derecho fundamental a la misma y a los valores y derechos subyacentes en un Estado Social; el derecho que se ha de proteger en último término es el de la igualdad efectiva, pues no sirve de nada proclamar una igualdad que no pueda realizarse<sup>31</sup>. En fin, el derecho a la igualdad es un derecho fundamental, sin cuya proyección social y efectiva queda vacío de contenido.

Si ya se ha comprobado la innegable y relevante conexión del Estado Social con los valores de igualdad y libertad y, a través de su realización, el de justicia, pues, como se ha llegado a afirmar, los derechos sociales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia<sup>32</sup>, es hora de dedicar unas breves reflexiones a otro valor destacado de la Constitución que, como se verá, es igualmente determinante en la materia: me refiero a la dignidad humana.

<sup>29</sup> Así, por ejemplo, el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece los requisitos que han de concurrir para adoptar acciones positivas en este campo, destacando que son para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres, y que tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso.

<sup>30</sup> A este respecto es interesante la afirmación que el magistrado Francisco Rubio Llorente hizo en su voto particular a la ya citada sentencia del Alto Tribunal 103/1983, al decir que «la desigualdad no se suprime por el simple procedimiento de ignorarla».

<sup>31</sup> Así lo ha expresado de forma muy afortunada MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2/2013, julio-diciembre 2013, vol. 3, pág. 99, quien matiza además que «el artículo 14 CE, pues, contiene, además de la conocida igualdad jurídica, la materialidad de la igualdad y debe contenerla y recoger, al tiempo, el contenido sustancial del artículo 9.2 CE, pues el desdoblamiento de la igualdad en la existencia de ambos preceptos responde al énfasis del constituyente sobre el destinatario de sus respectivos contenidos y no, así, a la articulación de dos igualdades, una bajo el privilegio de ser garantizada y otra, aneja a la socialidad de Estado, desprotegida».

<sup>32</sup> Como afirma MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *op. cit.*, pág. 79, lo que precisamente, a su juicio, y aquí se comparte, hace que sean digitales y justiciables.

Y para ello el siguiente precepto en el que detenerse es el artículo 10 de la CE. Al párrafo segundo se dedicará una atención más pormenorizada al analizar más adelante el papel de las normas supranacionales en la cuestión y, en concreto, en la garantía y realización de los derechos humanos. No obstante, cabe adelantar, aunque solo sea de paso, que dicho papel va a ser determinante para integrar en nuestro sistema principios o conceptos básicos como la efectividad, la progresividad o el contenido mínimo, entre otros, de tal forma que si hay quienes dudan de que puedan extraerse de nuestra Carta Magna, se incorporan, no obstante, por esta vía a nuestro sistema.

Sin embargo, es igualmente destacable el primer párrafo de este precepto, y es que se refiere nada más y nada menos que a lo que se entiende como fundamento de todos los derechos humanos, de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos sociales, económicos y culturales, me refiero, como ya se ha adelantado, a la dignidad de la persona. Como más adelante se verá, es precisamente este fundamento común lo que para algunos autores une todos estos derechos y hace incluso impropio su clasificación<sup>33</sup>.

Este precepto proclama la dignidad de la persona, junto a los derechos que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley a los derechos de los demás como fundamento del orden político y de la paz social. Esto es lo que, como se verá más adelante, lleva a que los derechos sociales no sean solo derechos individuales sino también valores y principios de orientación que han de inspirar las diversas políticas. Y es que han de considerarse incluidos en la referencia que el citado precepto hace a los derechos inviolables que son inherentes a la dignidad humana<sup>34</sup>.

Y aunque se hará referencia más detenida a este valor y su conexión con los derechos sociales al analizar el principio internacionalmente proclamado de indivisibilidad de los derechos humanos, así como al estudiar la posibilidad de acudir a la vía de amparo por conexión con otros derechos, cabe extraer ya, de la citada previsión constitucional, una primera consecuencia determinante para este estudio, y que no es otra que las diversas medidas y políticas que se adopten por los poderes públicos han de estar guiadas por el logro de los derechos sociales, que han de ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones. Por lo que aún con mayor razón no serán constitucionales aquellas medidas cuyo objetivo sea su eliminación o aminoración, y debiendo estar motivadas las que impliquen su reducción no como objetivo, sino sobre la base de su propio mantenimiento en situación de recursos escasos.

La vinculación entre los derechos sociales y la dignidad de la persona es esencial, así lo ha puesto de manifiesto la doctrina, llegando a afirmar en algún caso que estos derechos son materialmente fundamentales precisamente por su conexión con la dignidad humana<sup>35</sup>, o que todos y cada uno de ellos –por referencia tanto a los derechos sociales como políticos y civiles–, cons-

<sup>33</sup> GARCÍA MANRIQUE, R.: «Los derechos sociales como derechos subjetivos», *Derechos y Libertades*, núm. 23, 2010, págs. 73-105.

<sup>34</sup> Así parece haberlo entendido también MUÑOZ MACHADO, S.: «Prólogo», *op. cit.*, pág. 16.

<sup>35</sup> Como indica HERREROS LÓPEZ, J. M.: «La justiciabilidad de los derechos sociales», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 1/2011, julio-diciembre 2011, pág. 83.



tituyen un conjunto integrador para la salvaguarda de la dignidad humana<sup>36</sup>, o, en fin, que todos ellos se sustentan en última instancia en dicho valor<sup>37</sup>, al que, como se verá, las normas internacionales otorgan un papel preponderante en relación con los derechos humanos.

Además cabe destacar la referencia que dicho precepto constitucional hace a un concepto imprescindible como el de «paz social» que, sin duda, pone en valor la importancia de la dignidad de la persona en nuestro sistema. Asimismo habla de este como fundamento no solo o no ya del ordenamiento jurídico, sino del orden político.

### III. DERECHOS FUNDAMENTALES, DERECHOS SOCIALES, PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA O DERECHOS HUMANOS

Con anterioridad a entrar en el estudio de las previsiones constitucionales que se refieren de forma detallada a estos derechos y que fijan las obligaciones que al respecto deben cumplir los poderes públicos, es necesario hacer una precisión, y es que no se analizarán todos y cada uno de los conocidos como derechos sociales, su contenido concreto o la regulación que de los mismos se ha venido haciendo por el legislador, lo que sin dejar de ser de sumo interés, excede con mucho el propósito e incluso la perspectiva aquí adoptada.

Y es que lo que se pretende poner de relieve en este estudio no es el régimen jurídico concreto de estos derechos, ni siquiera el de ninguno de ellos, sino su encuadre constitucional y, con ello, las garantías que a este nivel caben ser predicadas de los mismos, y con la finalidad última de concluir, en su caso, con una propuesta de reforma constitucional, y de este modo disponer de criterios que permitan enjuiciar la constitucionalidad o no de las medidas adoptadas en tiempos de crisis como los que asolan a nuestro país y ponen en jaque al Estado Social.

Partiendo de esta premisa, se procederá a continuación a dar unas breves pinceladas en cuanto al título I de nuestra Carta Magna, dedicado a los «derechos y deberes fundamentales». No obstante, dentro del citado título no solo hay que prestar atención al capítulo tercero, es decir, a los «principios rectores de la política social y económica», sino que los denominados derechos sociales están dispersos a lo largo del mencionado título, aunque preferentemente se encuentren en el capítulo tercero.

Así, ya se ha hecho alusión al relevante artículo 10, tanto en cuanto se hace eco en primer término del fundamento último de todos esos derechos y libertades, la dignidad humana, así como

<sup>36</sup> Como afirma MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *op. cit.*, pág. 100.

<sup>37</sup> En palabras de SOTO LOSTAL, S.: «Regresividad, derechos constitucionales y Estado social», *op. cit.*, pág. 51.



de la importancia que tiene la remisión a los tratados internacionales. Igualmente se ha citado el artículo 14, donde junto al artículo 9.2, se recoge la igualdad, imprescindible por lo que se ha dicho en un Estado Social. Y es que, como ha señalado algún autor, la plena igualdad es precisamente una garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad, ya que resulta además imprescindible conectar estos con ciertos valores como los indicados<sup>38</sup>.

Sin embargo, como se ha venido insistiendo, también en el capítulo segundo, «derechos y libertades», encontramos referencias al tema objeto de estudio, tanto en la sección 1.ª, dedicada a los estrictamente denominados derechos fundamentales y libertades públicas, por ejemplo, y de forma muy destacada el derecho a la educación del artículo 27, ciertos derechos de los trabajadores, como el de huelga y el de sindicación del artículo 28, o el importantísimo derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 –dado que el mismo se refiere a la tutela de todos los derechos e intereses legítimos, por tanto, también la de los derechos sociales y ello no hay que perderlo de vista precisamente por el problema o la interpretación que del artículo 53.3 se ha ofrecido, en cuanto a la justiciabilidad de los mismos–; como en la sección 2.ª, donde dentro de los derechos y deberes de los ciudadanos se amparan referencias imprescindibles en la cuestión, desde el derecho al trabajo del artículo 35, con una mención interesante a que el mismo debe ir acompañado de una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y las de su familia, el derecho a la negociación colectiva laboral del artículo 37, o las previsiones del artículo 31, que a su vez hay que conectar con los artículos 40 y 135, como seguidamente se verá.

Como ya se ha venido poniendo de manifiesto, es en el capítulo tercero del título I de la CE donde preferentemente se encuentran los llamados derechos sociales, aunque, como se ha podido comprobar, no exclusivamente. Una primera cuestión ya muy debatida, se refiere al hecho de que en los artículos 39 a 52 el constituyente emplea en algunas ocasiones el término «derecho» expresamente, es el caso de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles del artículo 42, el derecho a la protección de la salud del artículo siguiente, el derecho de acceso a la cultura del artículo 44, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada del artículo 47, donde además habla de las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho, etc. Lo que ha llevado a que algún autor entienda que se trata de verdaderos derechos subjetivos<sup>39</sup>, aunque

<sup>38</sup> Así, por ejemplo, MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *op. cit.*, pág. 83, que «el cumplimiento de las expectativas de dignidad y, por ende, de libertad, implican la realización y la salvaguarda de un mínimo básico para soportar y cubrir la propia existencia. Ello necesariamente requiere de igualdad, en sentido de justicia aristotélica. Por lo tanto, aun si se prefiere mantener las categorías, la libertad y los derechos de libertad requieren y se retroalimentan de la realización de la igualdad y de los derechos sociales. Parece difícil interpretar la libertad sin la igualdad y, por el mismo argumento, parece que los derechos civiles y políticos han de reinterpretarse a la luz de los derechos sociales y a la inversa. Si esto es así, la efectividad de todos los derechos queda confirmada, lo que no significa que todos los derechos deban y puedan disfrutar de las mismas garantías, siquiera de todas, pues, en ocasiones, la efectividad, se logra con unas y en otras, con otras y en esto también se incluye la justiciabilidad, pues parece que es la mayor de las garantías posibles».

<sup>39</sup> PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid: INAP, 2013.

la mayoría de la doctrina, especialmente constitucionalista, no comparta esta visión<sup>40</sup>. Si bien, como ya se ha dicho, en este estudio no se pretende tanto discutir la naturaleza de los derechos sociales, como definir las garantías reales de los mismos y los límites que estos implican para los poderes públicos.

Lo que sí parece poder deducirse de ese capítulo es que el grado de exigencia que respecto a ello hace el constituyente del legislador y resto de poderes públicos no es igual. Pues no puede ser lo mismo afirmar que los poderes públicos aseguran la protección social, que mantendrán un régimen público de Seguridad Social, que garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, que realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, o que promoverán y tutelarán el acceso a la cultura o velarán por la utilización racional de los recursos naturales, por ejemplo. Así, es evidente, que el margen de discrecionalidad del legislador respecto a la Seguridad Social es menor, por cuanto la CE obliga a la existencia de un sistema público de Seguridad Social o, como el TC ha afirmado, respecto al derecho a la salud, implica al menos la exigencia constitucional de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional<sup>41</sup>.

Como el propio título de este epígrafe anuncia, no hay una separación tajante en el texto constitucional entre los derechos fundamentales, los sociales y lo que sin llegar a ser derechos pueden considerarse principios de la política social y económica. Ya se ha advertido que los llamados derechos sociales no se limitan estrictamente a los recogidos en el capítulo tercero, sino que alguno de ellos son evidentes derechos fundamentales, paradigma de ello es el derecho a la educación. De igual modo hay quien ha señalado también que dentro de los mismos encontramos derechos de aplicación directa, como es el caso del derecho de huelga, la libertad sindical, el derecho al trabajo, el derecho a la negociación colectiva o el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto y, de otro lado, derechos de claro carácter prestacional, como es el de educación<sup>42</sup>.

Lo que a su vez rompe con la visión clásica de la distinción entre derechos políticos y civiles y los derechos fundamentales como derechos de libertad por contraposición a los derechos sociales como derechos prestacionales, pues precisamente un derecho social que es sin duda fundamental, según la propia CE, como es el de educación, tiene una evidente vertiente prestacional.

En relación con todo ello, es preciso hacer aquí una breve referencia a la discrepancia doctrinal existente respecto a si el carácter fundamental es predicable también de los derechos so-

---

<sup>40</sup> En este trabajo se parte de esa idea mayoritaria que entiende que la configuración de estos derechos en la CE exige la intervención del legislador para ser verdaderamente derechos subjetivos exigibles judicialmente, aunque ello no implica, a mi juicio, que no quepan controles al respecto o que el legislador pueda rehuir esa obligación de actuación que la Carta Magna le impone.

<sup>41</sup> STC 32/1983, de 28 de abril.

<sup>42</sup> Así lo ha dicho, por ejemplo, HERREROS LÓPEZ, J. M.: «La justiciabilidad de los derechos sociales», *op. cit.*, pág. 79.

ciales o, al menos, de algunos de ellos, es decir, si se opta por un criterio formal en el sentido de limitar tal consideración a los que estrictamente se encuentran en la CE dentro de la sección 1.<sup>a</sup> del capítulo segundo del título I o, por el contrario, se opta por recurrir en dicha clasificación a otras consideraciones<sup>43</sup> o, incluso, si es más correcto prescindir de clasificación alguna<sup>44</sup>. Todo ello conectado a su vez por la idea de que mientras los derechos políticos y civiles son de libertad, los sociales son de prestación.

Así, podemos encontrar autores que optan por considerar que el carácter fundamental de un derecho debe venir dado no tanto por su ubicación en el texto constitucional, como por la importancia de los bienes que protege y por conexión con el concepto de dignidad humana<sup>45</sup>.

De este modo, para quienes sostienen dicha postura, carecería de sentido la clásica distinción entre derechos de defensa de la libertad y derechos de prestación. Idea en la que abunda también otro sector doctrinal que pone de relieve el hecho de que, en parte, todos o muchos de los derechos tienen una *vis* de libertad y una *vis* de prestación<sup>46</sup>.

Como ya se ha avanzado, la clave final viene gravitando en todo caso en el tema, no exento de dificultades, de la justiciabilidad de los derechos sociales y, en concreto, del aparente trato diferente que al respecto les otorga la CE derivada de la previsión que contiene el artículo 53.3 de dicho texto normativo. Cuestión que por su entidad será expuesta más delante de forma más detallada al analizar ese precepto. Aunque, como se verá, no hay que confundir y, sobre todo, identificar, efectividad con justiciabilidad.

En todo caso, y a modo de conclusión, es necesario afirmar que, como se verá al analizar el trato que a estos derechos le dan ciertos tratados internacionales, de plena aplicación en nues-

<sup>43</sup> En esta línea el magistrado Francisco Rubio Llorente, en el voto particular a la STC 26/1987, de 27 de febrero, critica con dureza la interpretación restrictiva que implica entender como estrictamente fundamentales aquellos derechos susceptibles de amparo constitucional. Así, llega a afirmar: «No comparto en modo alguno la restringida concepción de los derechos fundamentales que se recogen en el fundamento 4.º apartado a), y que reduce el conjunto de tales derechos al de aquellos que están protegidos por el recurso de amparo. Esta concepción, que se aparta del uso habitual en la doctrina, obligaría a negar la existencia de derechos fundamentales en todos aquellos sistemas jurídico-constitucionales (la mayoría de los existentes en Europa occidental, por ejemplo) en los que no existe esa vía procesal y es, a mi juicio, absolutamente incompatible con nuestra propia Constitución que también sustrae a la libre disponibilidad del legislador (art. 53.1) los derechos comprendidos en la Sección 2.ª del capítulo segundo que son también, por eso mismo, derechos fundamentales y entre los cuales se encuentran derechos de libertad tan decisivos como el de contraer matrimonio (art. 32) o el de elegir profesión u oficio (art. 35) o garantías de instituto tan importantes para los individuos y para la estructura de nuestra sociedad como son la de la propiedad privada (art. 33), o la negociación colectiva laboral (art. 37)».

<sup>44</sup> A este respecto, véase, entre otros GARCÍA MANRIQUE, R.: «Los derechos sociales como derechos subjetivos», *op. cit.*, págs. 73-105.

<sup>45</sup> HERREROS LÓPEZ, J. M.: «La justiciabilidad de los derechos sociales», *op. cit.*, pág. 83.

<sup>46</sup> Así, por ejemplo, MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *op. cit.*, pág. 82.

tro ordenamiento, y muy especialmente el principio de indivisibilidad que de los mismos se predica, todos estos derechos y libertades tienen un fundamento común, la dignidad de la persona, y aunque tradicionalmente se vengán desarrollando en textos distintos —es el caso del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, aunque ambos tienen un origen común en la Declaración Universal de Derechos Humanos a la que la propia Carta Magna se remite—, ello no implica que no deban ser efectivos de igual modo.

#### IV. PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD ECONÓMICA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y CRITERIOS DE EFICIENCIA Y ECONOMÍA

Otro aspecto relevante de nuestra CE y, en particular, aunque no de forma exclusiva, de ciertas previsiones del título I, es la referente al aspecto económico. Determinante precisamente en cuanto a los derechos sociales se refiere, por cuanto, como se está viendo en los últimos tiempos, parecen quedar condicionados a la situación económica del país.

Si bien, como se verá al analizar los efectos de ciertas normas supraestatales en la cuestión, es cierto que los recursos no son ilimitados y que ello condiciona los servicios públicos que pueden prestarse y, por tanto, el mayor o menor grado de satisfacción de los derechos sociales, al menos, de muchos de ellos, pero lo que no significa es una válvula de escape o excusa que permita cualquier tipo de medida restrictiva o limitativa de estos derechos, por cuanto no solo ha de motivarse cada una de ellas y estar perfectamente justificadas, sino que ha de demostrarse también que dentro de esos recursos escasos se destinan el mayor número disponible al objetivo constitucional de hacer efectivo y real el Estado Social.

De esta manera, y sin ánimo exhaustivo en esta cuestión de carácter económico, es preciso destacar que el primero de estos preceptos, en particular, el artículo 31, aboga por un sistema tributario justo e inspirado en los principios de igualdad y progresividad, en que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica. De otro lado, y por lo que se refiere al gasto público, este realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución ha de responder a los criterios de eficiencia y economía.

De este modo, la igualdad material vuelve a ser la piedra angular del sistema. De otro lado, no debe perderse de vista la referencia a la justicia, cuando se exige que el sistema tributario sea justo. Justicia que nuevamente se vincula a la igualdad y que parece referirse a su vertiente social, pues se conecta también con la progresividad y la capacidad económica. Así, si bien no se fija un concreto sistema tributario, sin duda se limitan las opciones que puedan ejercerse dentro del pluralismo político garantizado por la CE, pues no cabría un sistema que no fuese justo desde ese punto de vista, que no se basase en la igualdad y en la progresividad. Por ejemplo, no sería constitucional un sistema tributario en el que todos aportasen lo mismo, al margen de su capacidad económica, de tal forma que la igualdad a la que se refiere es material y no formal.

Y decía que este precepto es importante, precisamente porque entronca con el gasto público, cuestión que tanto ha sido aducida en pro de una reducción del Estado Social. Sin embargo, hay que poner en valor, de un lado, que se refiere a una asignación de recursos públicos que adjetiviza como «equitativa», nuevamente en esa idea de justicia en la vertiente indicada. Pero de otro lado, introduce los criterios, que no principios, de eficiencia y economía.

Sin profundizar en exceso en la cuestión, cabe aludir a este respecto que, según ha advertido algún autor, el comportamiento administrativo económico será el que sirve eficazmente a los intereses generales, ahorrando en la medida de lo posible recursos públicos empleados<sup>47</sup>. Y es que junto a la eficiencia, está la eficacia, a la que se refiere la propia CE en un precepto imprescindible en el conocimiento y funcionamiento de la Administración, el artículo 103.1. Eficiencia, que implicaría que la Administración ha de actuar maximizando los recursos disponibles o minimizando costes. Pero todo lo expuesto conecta con otra cuestión que será analizada más adelante, me refiero a que de conformidad con la normativa internacional que nos vincula, los Estados deben destinar a hacer efectivos los derechos sociales el mayor grado posible de recursos disponibles<sup>48</sup>, como ya se ha avanzado.

Otro precepto clave en la materia es el artículo 40.1, que hace referencia expresa al principio de estabilidad económica, así como a una distribución de renta regional y personal más equitativa y al progreso social y económico. Pero es preciso no caer en la confusión entre el principio de estabilidad económica mencionado y el principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135, que tras su reforma tantos ríos de tinta ha hecho correr<sup>49</sup>.

Precisamente por ello no es mi intención centrar el debate en dicho precepto, sino simplemente mencionar respecto al mismo, que si bien proclama el principio mencionado, es decir, el de estabilidad presupuestaria, y prohíbe que el Estado y las comunidades autónomas incurran en déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea, no lo es menos, que dentro de las excepciones previstas en su párrafo cuarto se encuentra precisamente la recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica y social del Estado, lo cual ha de ser apreciado por la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

Como ya se ha advertido, no es mi intención ni mucho menos entrar en este debate, pero sí apuntar, que aunque deba ser una excepción, además muy motivada y justificada, la sostenibilidad

<sup>47</sup> PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, op. cit., pág. 96.

<sup>48</sup> Esto lleva a plantear dudas respecto a la exigencia que, según el autor anteriormente citado, implica la eficiencia en el sentido de que el cómputo total entre costes y beneficios sea necesariamente positivo.

<sup>49</sup> Entre otros, véase, GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson-Reuters, 2013, y de los mismos autores «El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 1, enero-diciembre 2014.

social no puede perderse de vista, de tal modo que la estabilidad presupuestaria no puede, en ningún caso, servir de excusa para atacar al Estado Social que, por otra parte, no solo, como se ha visto, es otro mandato de la CE, de igual modo que las previsiones del citado artículo 135, sino que es además un objetivo de la misma que prevalece por efecto del propio párrafo cuarto de dicho precepto.

Bien es cierto que se trata, como tantas otras ocasiones, de un concepto jurídico indeterminado, pero por ello y a pesar de la dificultad que entraña, no deja de ser determinable. Es una lástima que no se aprovechase la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el artículo 135 de la CE, para ofrecer sino una clara definición sí, al menos, algún parámetro útil en su concreción, aunque dada la precipitación con que se aprobó, en línea con la reforma constitucional, difícilmente se pudo reflexionar en profundidad al respecto<sup>50</sup>. Es más, dicha norma ni siquiera hace ni una sola referencia al Estado Social, limitándose en su artículo 11.3 a reproducir el contenido del artículo 135.4, e incorporar una brevísima referencia o, más bien, remisión al respecto, en cuanto a la recesión económica<sup>51</sup>.

Igualmente parece criticable que en el artículo 7, dedicado al principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, no haya ni una ínfima mención a la cuestión social, pero sí se insista en los objetivos de política económica y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pues no puede perderse de vista que el Estado Social es un objetivo proclamado por nuestra Carta Magna y que en la asignación de recursos es imprescindible atender a dicho fin.

En conclusión, estabilidad presupuestaria –que se entiende como la situación de equilibrio o superávit estructural–<sup>52</sup> y sostenibilidad financiera –considerando como tal la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012 y en la normativa europea–<sup>53</sup> sí, pero no a toda costa y no por encima del Estado Social. De tal forma, que serán tan inconstitucionales por vulnerar el artículo 135 aquellas medidas que sobrepasen el déficit, como las que para evitarlo

<sup>50</sup> Y es que, como bien han indicado los autores anteriormente citados, las prisas no favorecen buenas decisiones ni normas de calidad y la aprobación de esta ley fue tan precipitada como la reforma constitucional a la que viene a desarrollar, habiendo dedicado las Cortes tan solo dos meses a su tramitación. Es más, incluso el Consejo de Estado había advertido de algunas deficiencias técnicas de esta norma, que por lo demás, ya se ha reformado en varias ocasiones, lo que viene a confirmar la precipitación señalada.

<sup>51</sup> En concreto, añade al citado contenido del artículo 135.4 de la CE las siguientes matizaciones: «La recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento».

<sup>52</sup> Tal y como se ha definido en el artículo 3.2 de la citada Ley Orgánica 2/2012.

<sup>53</sup> Así se define en el artículo 4.2 de la citada Ley Orgánica 2/2012.

vulneren derechos sociales, más cuando el 135.4 establece como excepción la sostenibilidad social<sup>54</sup>, la cual merece, sin duda, un estudio particularizado en sí misma, sin que se pueda prestar la atención debida en este momento. Todo ello conecta con otro tema que se analizará a continuación, me refiero al contenido mínimo de los derechos sociales.

Y es que debe tenerse en cuenta en relación con el aspecto económico de estos derechos, que ni la efectividad de los mismos puede hacerse depender de ello, es decir, que al margen de su coste, han de estar garantizados<sup>55</sup>, al menos, en un mínimo, o de otro modo se verían vulnerados, y de otra parte, ni la realización de los mismos implica necesaria y únicamente gasto público, ni ese gasto es exclusivo de los mismos, pues también los derechos civiles y políticos conllevan ciertos costes<sup>56</sup>.

## V. EFECTIVIDAD, CONTENIDO MÍNIMO Y JUSTICIABILIDAD

Una particular atención merece el último capítulo del título I. Y es que, en efecto, el capítulo cuarto de este primer título de la Carta Magna ha de ser igualmente analizado y, en particular, el artículo 53, dado que, como se ha venido adelantando, es del mismo de donde se deriva la diferencia fundamental entre los derechos civiles y políticos y los llamados derechos sociales.

Dicho capítulo lleva por denominación «De las garantías de las libertades y derechos fundamentales». Ya de su intitulación podemos extraer una primera conclusión, y es que de igual modo que el título I de la Carta Magna en que se integra se refiere en su denominación a los derechos y libertades fundamentales, pero incluye en su contenido precisiones en relación no solo con los estrictamente fundamentales, sino en general con lo que se podría identificar con los derechos humanos, comprendiendo las dos principales categorías en que se vienen clasificando estos derechos: civiles y políticos y sociales, económicos y culturales, también el capítulo cuarto del mismo se refiere en su título a las garantías de las libertades y derechos fundamentales, pero, no obstante, y aunque preste especial atención a estos, recoge también una referencia a los principios rectores de la política social y económica, precisamente, en el controvertido apartado tercero.

Pero vayamos por partes; así la primera previsión que hace este precepto se refiere a que los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I vinculan a todos los poderes públicos, y que solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1 a).

<sup>54</sup> En esta misma línea SOTO LOSTAL, S.: «Regresividad, derechos constitucionales y Estado social», *op. cit.*, pág. 58.

<sup>55</sup> ESCOBAR ROCA, G.: «Indivisibilidad y derechos sociales: De la Declaración Universal a la Constitución», *op. cit.*, pág. 54.

<sup>56</sup> Como ha afirmado, entre otros, PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, *op. cit.*, pág. 35.



Es decir, en primer lugar establece una obviedad, porque no solo los derechos y libertades públicas del capítulo segundo vinculan a los poderes públicos, sino todos los contenidos en el título I y, en general, todos y cada uno de los mandatos, obligaciones, derechos, etc. que la CE prevé.

Sin embargo, lo que con ello pretende decirse, como así lo ha venido interpretando el TC, es que tienen efecto directo, en el sentido de que son directamente invocables ante los tribunales sin necesidad de que medie la intervención del legislador. No porque este no deba proceder a su regulación y desarrollo, puesto que acto seguido se fija la reserva de ley, sino en cuanto se entiende que esos derechos ya existen constitucionalmente; en conclusión, el legislador concreta su régimen pero no los crea.

De otro lado, cuando se refiere a dicho capítulo lo hace a ambas secciones, es decir, a los artículos 14 a 38 y, por tanto, no solo a los estrictamente fundamentales, si tales se identifican exclusivamente con aquellos que son susceptibles de amparo y, por ende, se recogen en la sección 1.ª del citado capítulo.

Lo realmente determinante de esta previsión es la reserva de ley a que somete la regulación del ejercicio de dichos derechos y libertades, así como su efecto directo. No obstante, hace una precisión más en relación con esa función preponderante que da al legislador, y es que aunque este sea el que regula el ejercicio de los mismos, no puede hacerlo sin límite alguno, sino que habrá de respetar su contenido esencial.

Pero ello, no implica que sean los únicos que tienen un mínimo esencial como límite al legislador o cualquier otro poder público, dado que de otro modo se podría llegar a la paradoja de que el resto de derechos no vinculasen a los poderes públicos, pues si estos no tienen límite alguno al respecto, ni si dejan de cumplir los mandatos que en relación con ellos se les impone desde la CE, empezando por hacerlos reales y efectivos, ocurre nada, es tanto como afirmar que pueden eludir el cumplimiento de lo que la CE preceptúa.

Finalmente, se refiere a que se tutelarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 161.1 a), que recoge el recurso de inconstitucionalidad. Varias cuestiones destacan aquí. En primer término, que dichos derechos y libertades no dejan de vincular a los poderes públicos ni de ser exigibles y efectivos por el hecho de que su tutela se vea abocada al recurso de inconstitucionalidad. Aunque hay que hacer dos matizaciones, en primer lugar, que no puede entenderse que sea el único mecanismo, pues también cabe, aunque no se diga expresamente, la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163, a la que puede llegarse cuando se trata de la impugnación en vía ordinaria de un acto de aplicación de la ley que regula el ejercicio de estos derechos y libertades.

De otra parte, que, como se verá, hay que tener en cuenta que no solo serán normas con rango de ley las que afecten a estos derechos, valga pensar en un plan urbanístico en relación con el derecho de propiedad, pues una cosa es que haya una reserva de ley en cuanto a la regulación de su ejercicio y otra que haya cuestiones que necesariamente no puedan estar previstas en una norma de esas características. En el ejemplo ofrecido, sería la jurisdicción contencioso-



administrativa la que conocería de la posible vulneración que dicha norma reglamentaria pudiera hacer del derecho de propiedad, recogido dentro del capítulo segundo a que se refiere el artículo 53.1 de la CE.

Por tanto, si bien en cuanto al respeto que el legislador haga de ese contenido esencial, habrá que acudir al recurso de inconstitucionalidad, pero también a la cuestión –por mucho que a ella no se refiere el citado precepto–, no será el único mecanismo de tutela de estos derechos. Piénsese también en una autorización del derecho de reunión que se estime que conculque el mismo o una entrada en domicilio que vulnere su inviolabilidad practicada por una Administración que obvia la solicitud al juzgado oportuno. En estos casos se trata de actos o actuaciones de la Administración que serán enjuiciables en vía contencioso-administrativa, dentro de la que existe, como se verá seguidamente, con un procedimiento específico cuando se trata de derechos de la sección 1.<sup>57</sup>

Por tanto, a dicha previsión del artículo 53.1 no puede dársele un mayor efecto que el que tiene, es decir, establecer una reserva de ley y matizar que a pesar de ello estos derechos no son disponibles absolutamente por el legislador, sino que frente a este se encuentra la garantía institucional del contenido esencial y el control por vía del recurso de inconstitucionalidad.

Pero sin que pueda irse más allá y pretender afirmar que el resto de derechos de este título no vinculan a los poderes públicos, no gozan de un mínimo necesario para hacerlos reconocibles y viables en cumplimiento de los mandatos constitucionalmente establecidos, o que no sean también susceptibles de recurso de inconstitucionalidad. Además de poner en valor su efecto directo, que por otro lado tampoco es absoluto.

Precisamente un tema clave que es y ha sido debatido en torno a los derechos sociales es el relativo a si cuentan con un contenido mínimo. Y a este respecto debe afirmarse, como ya se ha venido avanzando, que aquí se entiende que, en efecto, el hecho de estar recogidos en la CE hace que un mínimo esencial deba ser garantizado, o de otro modo no se cumplirían los mandatos que la Carta Magna impone a este respecto. Y es que aunque se requiera una concretización mayor por el legislador, se trata –empleando la expresión de LARENZ–, de un derecho inmediatamente vigente, pero que está solo parcialmente formulado en normas jurídicas en las que se delimiten claramente supuesto de hecho y consecuencia jurídica<sup>58</sup>.

No obstante, la doctrina no siempre es unánime en esta cuestión, recurriendo a distintos criterios como el de contenido esencial, a su vinculación con la dignidad humana o a la posibilidad de atender a las condiciones básicas de que habla el artículo 149<sup>59</sup>. Sea como sea, y se emplee el término que se emplee, lo que resulta evidente es que para cumplir con el objetivo de Estado So-

<sup>57</sup> Así, en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

<sup>58</sup> LARENZ, K.: *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 2.ª ed., Barcelona: Ariel, 1980, pág. 339.

<sup>59</sup> A este respecto véase, por ejemplo, PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, op. cit., págs. 64-65.

cial que propugna nuestra Carta Magna, así como los mandatos que la misma dirige a todos los poderes públicos, es preciso que un mínimo de los derechos sociales que los haga reconocibles en cada momento sea garantizado.

Y es que aunque la CE no prevea un derecho con un determinado nivel concreto de prestaciones, sí que debe entenderse que tienen un mínimo sin el cual no son reconocibles como tales o no pueden ser efectivos, lo que llevaría a vulnerar el mandato que la CE impone a los poderes públicos al respecto, o de lo contrario llevaría a la consecuencia indeseada e inconstitucional de que esos derechos y su efectividad quedasen exclusivamente al albur y discrecionalidad del legislador, y no debemos olvidar que este también se somete a la CE<sup>60</sup>.

Como ya se ha indicado, la doctrina ha empleado términos como contenido esencial, aplicable a algunos de esos derechos como el de educación y por similitud al resto, también se plantea su vínculo con la dignidad humana y la posibilidad de atender a las condiciones básicas del 149. Aunque a este respecto, a mi juicio, debe conectarse con la igualdad que es lo que pretende salvaguardar ese precepto<sup>61</sup>.

Esta teoría, como se verá, no solo parece la más acorde con la interpretación integral de la CE que pretende ofrecerse en este trabajo, sino que además se hace plenamente aplicable por efecto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que será analizado más adelante. Y es que expresamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que vela por su cumplimiento, ha hablado de ese mínimo esencial que ha de ser garantizado.

Y es que se comparte con algún autor que los derechos sociales han de garantizarse en primer lugar desde la acción del legislador, lo que ha de ser exigible, incluyendo el contenido indisponible. Y aunque parece deducirse del tenor del artículo 53.1 de la CE que la garantía del contenido esencial no alcanza a los derechos sociales, la disponibilidad del derecho por el legislador en virtud de los límites económico-financieros no conlleva la ausencia de este, pues todos los derechos constitucionalizados participan de la condición de la norma fundamental<sup>62</sup>. Es esto

<sup>60</sup> Así, siguiendo a FERNÁNDEZ, T-R.: *De la arbitrariedad del Legislador*, Madrid: Civitas, 1998, pág. 120, hay que desgarrar el mito del legislador soberano.

<sup>61</sup> Por eso mismo no se comparte la idea expuesta por PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, op. cit., pág. 65, en cuanto afirma que ese mínimo puede ser ampliado por las comunidades autónomas, y es que se entiende que en efecto lo que exceda de ese mínimo sí, pero no el núcleo básico en sí mismo, dado que ese deriva de la CE. Otra cosa es que dado que los poderes públicos han de destinar el máximo de recursos disponibles, el contenido del derecho vaya cambiando, incluso que en cada momento histórico se pueda percibir como esencial un aspecto u otro, pero en todo caso ese mínimo debe garantizarse.

<sup>62</sup> PRIETO SANCHÍS, L.: «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 22, septiembre-diciembre, 1995, pág. 50.

lo que, por otro lado, le da la pauta a jueces y tribunales para realizar la interpretación pertinente, incluso, en último caso, al margen de la concreción del derecho por el legislador.

Es cierto que, en relación con la inactuación del legislador, el ordenamiento español no contempla expresamente la figura de la inconstitucionalidad por omisión, pero, ciertamente, el TC ha abierto una suerte de control de inconstitucionalidad por omisión de derechos prestacionales cuando su desarrollo está fuertemente vinculado con la satisfacción y eficacia de derechos fundamentales, tal y como sucede, por ejemplo, con la igualdad, o el derecho a la vida e integridad física y moral en relación con la salud. En cualquier caso, lo que es claro es que en el conjunto de las competencias atribuidas al TC se sitúa la capacidad de compeler al legislador a llevar a cabo los mandatos constitucionales<sup>63</sup>.

Precisamente en relación con el contenido indisponible de estos derechos ha tenido ocasión de manifestarse en alguna ocasión el TC. Especialmente relevante es su Auto 239/2012, que conecta con el controvertido Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, por cuanto, ante la supresión del sistema universal de salud que se produjo por el mismo, ciertas comunidades autónomas como el País Vasco optaron por su restablecimiento a través de su propia normativa, lo que llevó al Gobierno central a plantear el oportuno conflicto de competencias. En relación con ello el TC en el citado auto avanza ya una postura primordial e interesante a este respecto, como es que las razones económicas no son argumento suficiente para limitar el derecho a la salud<sup>64</sup>.

En fin, la CE garantiza un mínimo esencial de todos estos derechos, sin el cual no serían reconocibles ni efectivos, algo que exige la propia norma, ya que si no quedaría vaciada de contenido. El legislador debe, por tanto, actuar en este sentido, pero también adoptar unas previsiones que sean realizables desde el punto de vista práctico y real, pues, como ha venido indicando la doctrina, el legislador debe generar normativa que, a su vez, sea realizable desde la disponibilidad ejecutiva de los recursos para la óptima realización de los derechos sociales. Pero también estamos en un Estado Social, por lo que el artículo 9.2 de la CE, que constituye una garantía para la efectividad de los derechos, representa el marco necesario para proteger los derechos sociales desde la necesaria actuación de los poderes públicos. La efectividad, pues, no solo trata de políticas públicas, sino de valores y de derechos humanos, como la igualdad y

<sup>63</sup> MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *op. cit.*, pág. 90.

<sup>64</sup> En el que el Alto Tribunal concluye que: «Teniendo en cuenta la concreción de los perjuicios derivados del levantamiento o del mantenimiento de la suspensión efectuada por las partes, así como la importancia de los intereses en juego, y apreciando este Tribunal que el derecho a la salud y el derecho a la integridad física de las personas afectadas por las medidas impugnadas, así como la conveniencia de evitar riesgos para la salud del conjunto de la sociedad, poseen una importancia singular en el marco constitucional, que no puede verse desvirtuada por la mera consideración de un eventual ahorro económico que no ha podido ser concretado, entendemos que se justifica el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos referidos a la ampliación del ámbito subjetivo del derecho a acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita».

su proyección en la solidaridad, con lo que resulta inminente encontrar, en el equilibrio normativo y la disposición de recursos, la clave para la plena proyección de los derechos sociales<sup>65</sup>.

De este modo, establecer que se está ante un derecho social configurado bajo el paraguas de la libertad o ante otro que está absolutamente condicionado a la acción de los poderes públicos para llevarlo a la práctica no ha de incidir en el mantenimiento de una clasificación por la que unos derechos hayan de quedar protegidos y otros no. Quizás, la diferencia resida en la manera de garantizar el derecho pero no afecta, por lo tanto, a su esencia, pues no olvidemos que todos ellos provienen de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y, además, son derechos constitucionalizados, elevados a rango constitucional, contenidos en una norma fundamental y, en este punto, fuente, pauta, origen y fin, objetivo y meta, principios y valores inspiradores del ordenamiento y de la actuación de sus agentes<sup>66</sup>.

En conclusión, se comparte plenamente la idea expuesta por algún autor, de que el legislador forma parte de la efectividad y garantía de estos derechos y que está obligado en virtud de un mandato genérico en cumplimiento del Estado Social y resto de mandatos expresos de la CE, partiendo del artículo 9, y es que una de las diferencias entre unos y otros derechos del título I de la CE es el efecto directo de unos frente a la necesaria intervención de los poderes públicos de otros de cara a su efectividad. No obstante lo cual, no implica desde el plano teórico un fundamento distinto ni siquiera una jerarquía entre ellos, sino un modo divergente en cierto sentido de llevarse a efecto.

De tal modo que su discrecionalidad no abarca la vulneración de los derechos, lo que se produciría de no actuar en pro de los mismos, la omisión del legislativo no es solo un no hacer sino un no hacer aquello a lo que la CE le obliga, en fin, el TC no solo puede declarar inconstitucional un acto del legislador que sea discriminatorio directa o indirectamente o que perpetúe una desigualdad fáctica, sino que también podrá compeler al legislador para que actúe.

Y aunque es indudable que el TC no va a señalar al legislador la medida concreta a adoptar, en cuyo supuesto, estaría rozando la competencia de oportunidad política y de gestión de los recursos propia de este y, en fin, el valor de pluralismo político, y asimismo es indiscutible que el reparto de recursos financieros condiciona el tipo exacto de medida a adoptar en el margen de las políticas de actuación, ello no debe excluir la eficacia de un derecho haciendo impracticable su ejercicio, y si lo hace el TC y demás órganos jurisdiccionales han de, al menos, poder advertirlo, y en la medida de las previsiones y mecanismos que se articulen y habiliten, remediarlo<sup>67</sup>.

Una vez analizada la relevante cuestión del contenido mínimo, esencial o indisponible de los derechos sociales, es oportuno pasar a tratar otro tema debatido e igualmente imprescindible como

<sup>65</sup> MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *op. cit.*, pág. 100.

<sup>66</sup> *Ibidem*, págs. 99-100.

<sup>67</sup> *Ibidem*, págs. 93-97.

es la justiciabilidad de los mismos, conectado con lo ya apuntado y clave para parte de la doctrina, ya que hay quien entiende que es esto lo que les diferencia de los derechos fundamentales<sup>68</sup>.

Y es aquí donde juegan un papel primordial las previsiones contenidas tanto en el artículo 53.2 como en su párrafo tercero. El primero de ellos por cuanto establece que cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección 1.ª del capítulo segundo ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el TC, extensible este a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

Por su parte, el artículo 53.3 determina que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, que solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Como ya se ha venido avanzando, esta previsión ha venido propiciando ciertas interpretaciones que hacen dudar de la fuerza vinculante de los derechos sociales contenidos preferentemente en ese capítulo tercero del título I. Sin embargo, hay también quien ha puesto de manifiesto las diversas posibles interpretaciones del artículo 53.3 de la CE que lo harían perfectamente viable en cuanto a la justiciabilidad de estos derechos<sup>69</sup>.

De otro lado, como ya se ha apuntado al analizar el primer párrafo, el propio precepto da por bueno como protección o garantía el recurso de inconstitucionalidad, ya cuando se refiere no a los derechos del capítulo tercero, sino a los del capítulo segundo, donde se incluyen los fundamentales pero también otros.

Se trata en este caso, por tanto, de un plus en la garantía de los comprendidos en los artículos 14 a 30, sin que ello implique que aquellos que no cuentan con el recurso de amparo queden,

<sup>68</sup> Así, por ejemplo, ADNANE RKIOUA, A.: «El artículo 10.2 CE: Un cauce para integrar el contenido de los derechos sociales. Reflexiones tras la ratificación de España del Pacto Facultativo al Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 1/2011, julio-diciembre 2011, pág. 127.

<sup>69</sup> A este respecto destaca ESCOBAR ROCA, G.: «Indivisibilidad y derechos sociales: De la Declaración Universal a la Constitución», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, julio-diciembre 2012, núm. 2/2012, págs. 57-59, que habla de interpretación literal en cuanto a que el citado precepto se refiere exclusivamente a los principios y no a los derechos contenidos en dicho capítulo III; de aquella que entiende que «de acuerdo con» no significa «mediante previas»; la interpretación auténtica acudiendo al debate suscitado al respecto del anteproyecto, que también viene a ratificar la pretendida ampliación respecto a la redacción inicial mucho más restrictiva; la interpretación sistemática interna, la interpretación sistemática externa y la finalista. Destacando a mi juicio estas últimas, por cuanto, como se ha visto, de un lado no puede tenerse en cuenta el artículo 53.3 de forma aislada, sino vinculado con otros preceptos de la Carta Magna y, en especial, con los artículos 1.1, 9.2 o 10.1; de otro lado, el artículo 10.2 remite al Derecho internacional, del que sin duda se deriva la justiciabilidad, al menos, del contenido mínimo o esencial, de los derechos del PIDESC. Y finalmente, la idea de que hay que dotar a la CE de la máxima efectividad, lo que lleva a entender que los derechos sociales son justiciables. En todo caso, todas estas interpretaciones llevan al mismo resultado.

valga el juego de palabras, desamparados, pues cabría el recurso de inconstitucionalidad, pero también la cuestión de inconstitucionalidad, el conflicto de competencias, o en vía ordinaria, por ejemplo, el contencioso-administrativo correspondiente.

Y es que por mucho que exista esa diferenciación en cuanto a que los fundamentales disponen de una vía impugnatoria más, ello no obsta para que el resto no sean vinculantes y deban hacerse igualmente efectivos, y en caso de no ser así no puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios, pero también ante el TC, que, por otro lado, y además de las vías que, sin duda, llegan a él en estos casos: recurso y cuestión de inconstitucionalidad o conflicto de competencias, entre otras, viene aceptando incluso el recurso de amparo por vinculación de estos derechos con los que estrictamente son fundamentales a estos efectos; valga de ejemplo, la conexión entre salud y derecho a la vida e integridad física y moral, o por la relevancia de la igualdad en la cuestión o el vínculo último de todos ellos con la dignidad de las personas. Por más que nuestro sistema pueda presentar mayores dificultades de control ante los derechos que se llaman de prestación<sup>70</sup>.

En conclusión, las citadas previsiones del controvertido artículo 53 no implican que el resto de derechos previstos en este título I y, en particular, los llamados sociales, no gocen igualmente de un mínimo que deba ser garantizado, y no solo indisponible para todos los poderes públicos, sino que también estos deban hacerlo efectivo, ni puede suponer que el resto de mandatos que se han expuesto y se recogen, por ejemplo, en el capítulo tercero, no vinculen a los poderes públicos, pues la CE es una norma jurídica con fuerza vinculante y eficacia<sup>71</sup>, ni puede conllevar el afirmar que no existen garantías y vías impugnatorias para hacerlos efectivos.

Es más, debe recordarse que no todos los derechos llamados sociales se recogen en el citado capítulo, basta de ejemplo, el derecho a la educación, incluido entre los denominados formalmente como derechos fundamentales y, por ende, susceptible de recurso de amparo, lo que puede ser indicio precisamente de que tal separación es más ficticia o doctrinal.

Finalmente, ya se ha avanzado que uno de los mayores problemas es la supuesta justiciabilidad reducida de los derechos sociales, pero a este respecto, ni en todos los casos es así, pues el derecho a la educación es susceptible de amparo, ni tal recurso es nota consustancial para

<sup>70</sup> Así lo entiende HERREROS LÓPEZ J. M.: «La justiciabilidad de los derechos sociales», *op. cit.*, pág. 88, cuando afirma que existen dificultades para exigir ante la justicia estos derechos al ser prestacionales y debido también a un sistema procesal poco adecuado, pensado para derechos de libertad y vulneraciones individuales.

<sup>71</sup> En esta línea apunta, entre otros, MACÍAS JARA, M.: «La plena igualdad como garantía de los derechos sociales y la proyección de la solidaridad», *op. cit.*, pág. 90.

Es cierto que, en relación con la inactuación del legislador, el ordenamiento español no contempla expresamente la figura de la inconstitucionalidad por omisión pero, ciertamente, el TC ha abierto una suerte de control de inconstitucionalidad por omisión de derechos prestacionales cuando su desarrollo está fuertemente vinculado con la satisfacción y eficacia de derechos fundamentales, tal y como sucede, por ejemplo, con la igualdad. En cualquier caso, lo que es claro es que en el conjunto de las competencias atribuidas al TC se sitúa la capacidad de compeler al legislador a llevar a cabo los mandatos constitucionales.

poder hablar de derechos fundamentales, como ha apuntado el magistrado del TC Fernando Rubio Llorente<sup>72</sup>, ni una interpretación conjunta del texto normativo supremo puede llevarnos a afirmar que los derechos sociales, por efecto del artículo 53.3, solo sean exigibles cuando el legislador los regula, por más que a estas alturas dicho poder público ya haya procedido a ello.

Sino más bien dice que mientras los derechos fundamentales, preferentemente de libertad, tienen efecto directo en cuanto que la principal función del legislador y resto de poderes públicos es el respeto, aunque no únicamente<sup>73</sup>, los de prestación requieren para su realización efectiva la intervención positiva de estos, primeramente del legislador pero también con posterioridad de la Administración en ejecución de lo previsto por él.

Es decir, precisamente lo que debe deducirse del artículo 53 no es que los derechos sociales no deban ser igualmente efectivos, sino que para ello el papel de los poderes públicos es en cierto modo más intenso y es, por tanto, ese distinto mandato según la labor del legislador y resto de poderes públicos lo que viene a establecerse en dicho precepto.

Además no debe olvidarse que el propio TC ha venido aceptando, en cierta medida de forma similar a lo que hace el TEDH respecto de los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la posibilidad impugnatoria de estos derechos en vía de amparo por su conexión con alguno de los derechos fundamentales, además de la dignidad de la persona del artículo 10.1 que, como ya se ha visto, es el fundamento último de todos los derechos humanos. Sin olvidar la relevancia a este respecto de la igualdad, así como del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24, que se refiere a todos los derechos e intereses legítimos, por tanto, también a los derechos sociales, lo que hace que los mismos no solo puedan sino que deban ser garantizados en vía jurisdiccional.

## VI. EL PAPEL DE CIERTAS NORMAS E INSTRUMENTOS SUPRANACIONALES

Hasta ahora se ha tratado de ofrecer una visión del Estado Social desde la perspectiva constitucional, sin embargo, limitarse exclusivamente a ese punto de vista supone desconocer otras normas de nuestro ordenamiento determinantes en la materia.

Precisamente es necesario partir aquí también de nuestra Carta Magna, en particular, de los artículos 10.2 y 96 de la misma. Así, el primero de ellos establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

<sup>72</sup> En su voto particular a la ya citada sentencia del Alto Tribunal 103/1983.

<sup>73</sup> El ejemplo más claro es el derecho a la educación que sin prestación no es efectivo.



También hay que tener en cuenta el artículo 96 de la CE, por cuanto establece que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno, siendo así que sus disposiciones solo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. Y a este respecto, como bien ha indicado el propio TC, aunque de la previsión del artículo 96.1 de la CE no se derive que se convierta *per se* el tratado en medida de la constitucionalidad de la ley en cuestión –en su caso–, pues tal medida seguiría estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, si bien interpretado, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con el tratado o acuerdo internacional<sup>74</sup>.

Respecto a las normas supranacionales que se hacen eco de los llamados derechos sociales cabe afirmar, de un lado, que pueden encontrarse diversos instrumentos a este respecto que vinculan a España y que, de un modo u otro se han venido integrando en nuestro sistema. Sin que, por tanto, puedan obviarse, tanto por la remisión expresa del artículo 10.2 de la CE, como por efecto el artículo 96 del mismo cuerpo normativo. Así, cabe mencionar, entre otros, tres ámbitos en que se ha prestado atención a esta cuestión: el propio de las Naciones Unidas, donde partiendo de la DUDH se aprueban el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el PIDESC; en la esfera del Consejo de Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, con la jurisdicción propia del TEDH, y la Carta Social Europea; y en el seno de la Unión Europea, junto a determinadas previsiones determinantes de los tratados, cabe hacer mención particular a la Carta de Derechos Sociales Fundamentales, aunque con las limitaciones de eficacia mencionadas, y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

De otro lado, y a pesar de que parece ser una tendencia el hecho de regular separadamente los derechos llamados de libertad o civiles y políticos –según las clasificaciones o denominaciones que quieran emplearse–, de un lado, y los de prestación o derechos sociales, económicos y culturales, de otro, no parece haber duda de que para estas normas e instrumentos internacionales, todos ellos forman parte de los derechos humanos –de igual modo que se recogen en nuestra Carta Magna dentro del título I–, y que aunque no sea siempre fácil conseguirlo, se proclama la indivisibilidad de todos ellos de forma expresa<sup>75</sup>, vinculando precisamente dicho principio a una atención igual entre los derechos humanos<sup>76</sup>.

En todo caso, y sin ánimo exhaustivo, sí cabe afirmar que se prevén no solo obligaciones negativas o de respeto sino también positivas o de hacer respecto a estos derechos, así como el objetivo de que sean reales y efectivos, poniendo los Estados comprometidos los medios de los que

<sup>74</sup> Así se recoge expresamente en el fundamento jurídico quinto de la STC 28/1991, de 14 de febrero.

<sup>75</sup> Así, como recuerda ESCOBAR ROCA, G.: «Indivisibilidad y derechos sociales: De la Declaración Universal a la Constitución», *op. cit.*, págs. 49 y ss., la indivisibilidad de los derechos humanos es un *leitmotiv* de la doctrina de Naciones Unidas, habiendo quedado la diferencia entre el PIDESC y el PIDCP, en cuanto a su vinculación, superada por el Protocolo Facultativo del primero de ellos de 2008. Además, de forma expresa se habla de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos en la Resolución 32/130, de 16 de diciembre de 1977, de la Asamblea General de las Naciones Unidas o, posteriormente, en la Declaración de Viena de 1993.

<sup>76</sup> Así se dice en la citada Resolución 32/130.



dispongan en la consecución del citado fin<sup>77</sup>. Es decir, como ya se dijo al comienzo de esta exposición, el Estado Social es un fin en sí mismo, lo que implica que no puedan adoptarse políticas que tengan por objetivo atentar contra el mismo o que se aparten deliberadamente de la citada meta.

Y es que, como ha señalado la doctrina, de la indivisibilidad se derivan una serie de consecuencias que, al fin y al cabo, es lo relevante. Entre otras, cabe destacar que todos los derechos son igualmente importantes en el sentido de tener el mismo fundamento, es decir, la dignidad de la persona, normalmente ligada a la libertad<sup>78</sup>. De otro lado, ello implica que no exista jerarquía entre los distintos derechos, pero también, y lo que es más importante, que tanto unos como otros deban reinterpretarse a la luz del resto. Y finalmente, se señala como consecuencia de esa indivisibilidad el hecho de que han de ser igualmente efectivos, lo que es de suma relevancia para lo aquí expuesto y, en fin, la clave misma de todo lo dicho y, por tanto, al margen, en principio, del supuesto coste, aunque ello deba hacerse compatible con los medios disponibles.

No obstante, ello entronca nuevamente con el debate en torno a la efectividad, exigibilidad y, especialmente, justiciabilidad de los derechos sociales<sup>79</sup>. Sin embargo, se comparte el criterio aludido por algún autor<sup>80</sup>, respecto a que son conceptos diferentes y que el principio de indivisibilidad exige igual efectividad, pero de ello no se deduce que todos los derechos deban contar con idénticas garantías, por mucho que parezca igualmente lógico que a mayor justiciabilidad se da una mayor efectividad. Y todo ello sin perder de vista que si todos los derechos son iguales y deben ser efectivos de igual modo, el que unos puedan implicar mayor gasto que otros debería ser una cuestión indiferente<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Como se ha visto, el PIDESC y aun con mayor intensidad el comité encargado de velar por el cumplimiento del mismo, hacen hincapié en la obligación de destinar a este fin los recursos disponibles, de poner los medios que cada Estado tenga a su alcance. En esta línea, también la Carta Social Europea en su parte I comienza afirmando que las partes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecimiento de las condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios que seguidamente enumera y que se refieren a los derechos ya aludidos.

<sup>78</sup> Así, en esta dirección apunta la doctrina cuando insiste en que la idea de libertad presente en la DUDH es la libertad real o efectiva, es decir, los derechos sociales sirven también a la libertad, desde una concepción realista y exigente de la misma, desde el entendimiento de que una persona no puede considerarse libre si no encuentra satisfechas sus necesidades básicas, como ha indicado ESCOBAR ROCA, G.: «Indivisibilidad y derechos sociales: De la Declaración Universal a la Constitución», *op. cit.*, págs. 53-54, pág. 53.

<sup>79</sup> Así, por ejemplo, hay autores como CORRIENTE CÓRDOBA, J. A.: «La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Anuario de Derecho Europeo*, núm. 2, 2002, págs. 124-125, que entienden que los intereses legítimos no se convierten en verdaderos derechos subjetivos si no concurre un mecanismo de exigibilidad, entendiendo como procedibilidad ante una instancia con competencia para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Lo que le lleva a entender, siguiendo a FERRAJOLI, que se trata de simples omisiones no coercibles ni justiciables.

<sup>80</sup> Véase ESCOBAR ROCA, G.: «Indivisibilidad y derechos sociales: De la Declaración Universal a la Constitución», *op. cit.*, págs. 53-54.

<sup>81</sup> De esta idea es ESCOBAR ROCA, G.: «Indivisibilidad y derechos sociales: De la Declaración Universal a la Constitución», *op. cit.*, pág. 54.

Es más, como ya se ha dicho, no es que no tengan garantías sino a lo sumo es que gozan de una menor posibilidad de interpretación por el TC, lo que también puede achacarse a la mayor intervención del legislador, si bien el Alto Tribunal puede enjuiciar por distintas vías las medidas en cuestión; lo que en principio no cabe es el recurso de amparo respecto del derecho individual, aunque incluso en este caso se recurre en ocasiones a la conexión con derechos fundamentales sí susceptibles del mismo<sup>82</sup>.

Puede con todo ello afirmarse que, si bien dentro del respeto al pluralismo político, tanto la CE como muchas otras normas supranacionales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico marcan los objetivos que las políticas deben perseguir y, en particular, si bien no concretan ni limitan los medios para conseguirlo, sí imponen que con ellas se persiga la plena realización del Estado Social.

Lo dicho, sin duda, condiciona y encorseta considerablemente las opciones del legislador y resto de poderes públicos, puesto que no todas son válidas, ya que si no respetan el citado objetivo o no emplean los medios adecuados y existentes para ello, estarán vulnerando la CE, con independencia de que los derechos sociales afectados en concreto se incluyan o no entre los derechos que según una interpretación restrictiva se consideran fundamentales, es decir, aquellos que son susceptibles de recurso de amparo, y es que ello afectará a los medios impugnatorios, pero no al hecho de que la medida en sí misma sea o no constitucional o, de otro modo, se llegaría a la paradoja de que por el hecho de que no todos los derechos reconocidos en el título I de la CE gocen de ese privilegio impugnatorio, los poderes públicos pudieran incumplir los mandatos que nuestra Carta Magna les impone en la materia.

## VII. CONCLUSIÓN

Una vez examinado el marco constitucional e internacional más relevante por lo que al Estado Social se refiere, es hora de concluir este capítulo exponiendo un tema crucial del mismo y que deriva en último término de todo lo antes expuesto, me refiero a los límites que se derivan de ese marco para los poderes públicos, muy especialmente, para el legislativo, así como si cabe deducir, en consecuencia, la existencia en nuestro ordenamiento de una cláusula de irreversibilidad de las conquistas sociales<sup>83</sup>. Pues todo ello servirá también para conocer si los recortes operados en los últimos tiempos son constitucionales o no.

<sup>82</sup> Si bien a este respecto también algún autor como DÍAZ CREGO, M.: «El Tribunal Constitucional y la protección indirecta de los derechos sociales», *Revista de los Derechos Sociales*, núm. 1/2012, enero-junio 2012, pág. 29, ha criticado que, salvo en raras ocasiones, la jurisprudencia constitucional estudiada no se haya parado en analizar el contenido de ningún derecho social concreto, ni ha deducido del reconocimiento del mismo obligaciones positivas claras exigibles a los poderes públicos.

<sup>83</sup> Término, el de las «conquistas sociales», empleado por el propio TC en su Sentencia 81/1982, fundamento jurídico 3.º.

En la línea apuntada, ya se había manifestado en los años ochenta del pasado siglo el TC, particularmente en relación con el tema del sistema de Seguridad Social, cuando sostuvo que los poderes públicos deben buscar los medios para lograr que la realidad se acerque a los principios rectores del capítulo tercero del título I de la Constitución, y, singularmente, para promover condiciones de igualdad real y efectiva. Aunque ya entonces matizara que se deben adoptar decisiones y normas respecto al mismo, que lo configuren, dentro de las posibilidades reales, como más adecuado para conseguir los fines constitucionalmente previstos<sup>84</sup>, lo que, como se ha visto, ratifica el PIDESC.

Esto ha llevado a entender por parte de algún autor que si bien los citados principios, entre otras cosas, son mandatos constitucionales de optimización, es decir, han de lograrse en la medida de las posibilidades imperantes en cada momento, no implican el establecimiento de una cláusula de irreversibilidad de las conquistas sociales, dado que no suponen una prohibición constitucional de disminución de los niveles de protección alcanzados<sup>85</sup>.

Por el contrario, otros autores sostienen que nuestra Carta Magna se pronuncia por la irreversibilidad de las medidas de progreso social, en el sentido de entender que se trata de pasos hacia una meta, siendo posible únicamente su modificación favorable<sup>86</sup>, y quien ha entendido que dicha cláusula, que surge en Alemania –*Nichtumkehrbarkeitstheorie*–<sup>87</sup>, como ya se ha visto, sí puede predicarse de nuestro ordenamiento<sup>88</sup>.

Cuestión esta, la referente a la cláusula de irreversibilidad, que resulta de suma relevancia precisamente en los momentos actuales, en que las políticas de recortes, basadas aparentemente en la crisis económica, ponen en peligro cada vez con mayor intensidad esas conquistas sociales.

Se interprete de un modo u otro, y tras lo visto hasta ahora, lo que no parece dejar resquicio a la duda es que, de un lado, no todo recorte o menoscabo en las conquistas sociales es posible,

<sup>84</sup> En este sentido, véanse sentencias como la 134/87, de 2 de julio, o la 189/87, de 24 de noviembre.

<sup>85</sup> Así, siguiendo a otros autores, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>º</sup>: *La Administración del Estado Social*, op. cit., pág. 49, apunta a que si, como consecuencia, por ejemplo, de un empeoramiento de la coyuntura económica general, se hace necesario, podría producirse un descenso del nivel de protección.

<sup>86</sup> En esta línea, quizás un tanto radical véase LÓPEZ GUERRA L. y DE ESTEBAN J.: *El régimen constitucional español*, vol. I, Barcelona: Labor, pág. 348.

<sup>87</sup> Teoría que, como ya se ha indicado, fue elaborada a finales de los años setenta del pasado siglo por el jurista alemán Konrad HESSE, si bien la doctrina alemana no fue unánime en este sentido, constituyéndose más bien como una postura minoritaria, según indica PAREJO ALFONSO, L.: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, op. cit., pág. 89. Asimismo hay quien advierte de las diferencias existentes entre la CE y la Ley Fundamental de Bonn, en el sentido de que en esta última no se positivizan los derechos sociales, lo que hace necesario buscar garantías como la citada irreversibilidad para dar efectividad a la cláusula del Estado Social. Es el caso de GONZÁLEZ MORENO, B.: *El Estado Social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, op. cit., págs. 218-221.

<sup>88</sup> Ente otros, CANCIO, R.: «La inconstitucional regresión de las conquistas sociales», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 855, 10 de enero de 2013.

al menos, sin vulnerar la Constitución, y de otra parte, en todo caso ha de estar justificado debidamente. Pues, se entienda como un mandato de optimización o como una auténtica cláusula de irreversibilidad –aunque aquí se considera que en ningún caso es absoluta–, lo cierto es que el contenido de lo que puede llamarse Constitución social implica límites en la toma de decisiones atinentes a los derechos sociales, empezando por el núcleo mínimo e inviolable de los mismos<sup>89</sup> –respecto del cual, como ya se ha visto, si no en el sentido de contenido esencial del artículo 53 de la CE, sí al menos en cuanto a que los principios rectores de la política social y económica prevén mandatos que se imponen a los poderes públicos por la Carta Magna y que estos deben atender–.

Así, precisamente el hecho de no disponer, a diferencia de los derechos fundamentales, de efecto directo, obliga a una mayor intervención del legislador, imponiendo que se adopten políticas tendentes a la consecución de estos en la forma más eficaz y eficiente posible. Ya se ha visto, al estudiar los artículos 9.2 y 53 de la CE y el PIDESC, la necesaria intervención del legislador y resto de poderes públicos, es decir, que se les impone no solo límites sino también auténticas obligaciones de hacer.

Aunque ello no implique que la irreversibilidad sea absoluta, es decir, no puede compartirse la idea de HESSE en cuanto que quede prohibido cualquier retroceso en las conquistas sociales alcanzadas –dado que estas están indefectiblemente unidas a los recursos existentes–, sí conlleva que, al menos, esas medidas de restricción sean justificadas y cuenten con determinados requisitos que de no cumplir las convertirán en inconstitucionales. A lo que debe sumarse el imperativo constitucional que en aras de la igual real y efectiva impone el artículo 9.2 de la CE.

Y es que, como ha señalado algún autor, a pesar de la confusión a que ha llevado la previsión contenida en el artículo 53.3 *in fine* de la CE, como ya se ha visto, los principios rectores de la política social y económica tienen un evidente carácter normativo y vinculan a los poderes públicos<sup>90</sup>.

En efecto, de un lado, ninguna duda cabe ya respecto a su auténtico carácter normativo y no meramente programático, así lo ha reconocido el TC<sup>91</sup>. De otro lado, el hecho de que no pueda exigirse directamente –sin intervención del legislador y la Administración– un grado o nivel concreto de prestaciones, no significa en absoluto que no tenga consecuencias para los poderes públicos, precisamente no solo límites sino también y, por ello mismo, importantes deberes de

<sup>89</sup> Como indica, entre otros, PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, op. cit., pág. 115.

<sup>90</sup> *Ibidem*, pág. 36. Si bien no se comparte con el autor anteriormente citado que pueda hablarse en puridad de auténticos derechos subjetivos, tal y como se conciben en nuestro ordenamiento y mientras no media la intervención del legislador, pues eso es lo que pretende establecer el artículo 53 de la CE y parece unánime en la doctrina constitucionalista y en la jurisprudencia del TC, aunque sin duda ello no implica en absoluto que quepa su incumplimiento o que no conlleve consecuencias para los poderes públicos.

<sup>91</sup> Valga de ejemplo la STC 14/1992, de 10 de febrero.

actuación. Y en todo caso, ello no empece en absoluto para que sirvan de parámetro de constitucionalidad de las normas y medidas adoptadas por los poderes públicos<sup>92</sup>.

Tal interpretación es coherente además con la citada previsión constitucional del artículo 53.3, previsión que, como ya se ha dicho, ha contribuido a la poca claridad en torno a la naturaleza de los principios rectores de la política social y económica. Pues lo que matiza el citado precepto es que los principios recogidos en el capítulo tercero del título I de la CE solo pueden ser alegados en la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que los regulen.

Esto no implica en absoluto que no quepa su impugnación o que no contengan auténticos mandatos jurídicos, siendo, incluso, posible acudir al TC en caso de considerar que la regulación que se haga de los mismos vulnere la Carta Magna. Simplemente implica que el grado concreto de concreción y prestaciones exigibles será el que se fije por el legislador, dado que sin mediar dicha intervención legislativa los principios no se convierten en verdaderos derechos subjetivos. Es más, según lo visto, podría impugnarse la regulación que conculque el objetivo de Estado Social y, por tanto, vulnere la CE.

Es más, podría declararse inconstitucional la regulación que se haga de estos derechos cuando no se cumpla con lo que se fija en la CE, es decir, no cabrían medidas tendentes únicamente o directamente a hacer recortes sin más<sup>93</sup>. Además, en su caso, los mismos han de estar justificados de forma suficiente. Aunque ello no implique que no quepa ningún recorte, ni que la CE determine con precisión las políticas al respecto, pues de otro modo supondría obviar otro principio esencial que proclama el artículo 1.1 de nuestra CE, como es el pluralismo político, pero siempre sin perder de vista que el Estado Social es un objetivo de la CE y que el pluralismo político lo que comprende es la opción entre varios tipos de medidas para alcanzar ese fin. Y que los principios rectores han de ser tenidos en cuenta por todos los poderes públicos e informar su actuación, como así determina el artículo 53 de la CE.

Así, por ejemplo, el artículo 40 impone que las políticas estén orientadas al pleno empleo y a una distribución más equitativa de la renta, por lo que no impone un modelo concreto o una opción específica para alcanzarlo, pero sí proscribire toda política que no esté orientada en esa dirección, por lo que tales medidas serían susceptibles de ser declaradas inconstitucionales.

Eso sí, sin que puedan los tribunales sustituir al legislador o a la Administración, pues el principio democrático implica la separación de poderes, es posible enjuiciar las medidas con respecto

<sup>92</sup> Como así sucede en el ordenamiento francés, a raíz de varias decisiones del *Conseil Constitutionnel*, particularmente la de 16 de julio de 1971 y poco más tarde la de 15 de enero de 1975, como indica BAQUERO CRUZ, J.: «La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 4, 1998, pág. 657.

<sup>93</sup> En esta línea PAREJO ALFONSO, L.: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, *op. cit.*, págs. 90-91.

a los parámetros que se derivan de la CE. Es más, entender que del principio de separación de poderes se deriva la imposibilidad de enjuiciar al legislador y a la Administración en el cumplimiento de los mandatos constitucionalmente establecidos respecto a ambos, supondría vaciar a la Carta Magna de eficacia y al TC de su principal cometido como garante de la misma.

Igualmente es preciso hacer alguna mención a la Administración, como poder público que es y con un papel también relevante en esta cuestión. Y a este respecto recuérdese además que, como ya se ha indicado, las normas constitucionales que contienen o regulan objetivos y fines del Estado, como es el caso, condicionan también la teoría de las funciones administrativas<sup>94</sup>.

De otro lado, si bien los tribunales tienen ciertos límites respecto a la Administración, en particular, los derivados del artículo 71.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto prohíbe que estos sustituyan la discrecionalidad administrativa, no es menos cierto que la misma norma prevé incluso el recurso frente a la inactividad material de la Administración.

De igual modo, no solo sería exigible que la Administración actúe cuando una norma se lo imponga, sino que también sus propias normas y actuaciones no solo pueden, sino que deben ser enjuiciadas conforme a la Constitución. Sin olvidar también el importante papel que los principios generales del Derecho juegan en esta disciplina. Así, por ejemplo, en este caso son elementales el principio de proporcionalidad o el de eficacia, previstos en el artículo 103 de la CE en relación con la actuación de la Administración.

Finalmente, en cuanto a esta cuestión, debe hacerse alusión también a otra institución de suma relevancia en el Derecho administrativo, como es la responsabilidad patrimonial, reconocida en el artículo 106.2 de la CE y desarrollada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues incluso podría pedirse responsabilidad patrimonial por acción u omisión siempre que se cumplan los presupuestos de lesión resarcible, imputación y relación de causalidad<sup>95</sup>.

Otra cuestión a tener en cuenta en esta materia, y que no es en absoluto baladí, es la referente a la conexión de los derechos sociales con otros, en particular, algún derecho fundamental como la vida y la integridad física, derecho a la tutela judicial efectiva o, muy especialmente, la igualdad, así como otros como la dignidad, a lo que ya se ha hecho referencia. Pudiendo, en el caso de los reconocidos en los artículos 14 y sección primera del capítulo segundo del título I de la CE, acceder al recurso de amparo. Y, en cuanto a los comprendidos en la sección 2.<sup>a</sup>, no debe olvidarse que

<sup>94</sup> Tal y como ha advertido SCHMIDT ABMANN, E.: *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, op. cit., pág. 51.

<sup>95</sup> Así, por ejemplo, destaca el tema de las listas de espera, a cuyo respecto véase, entre otras, la sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de mayo de 2000, rec. núm. 1/1998. Y sobre la misma, GUICHOT REINA, E.: «Responsabilidad por fallecimiento en lista de espera sin mediar retraso: Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de mayo de 2000», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 38, 2000, págs. 135-142.

respecto a los mismos el artículo 53.1 de la CE les reconoce la importante garantía del contenido esencial, si bien, como se ha visto, del PIDESC y la interpretación que al efecto hace el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estos también gozan de un contenido mínimo indisponible que ha de ser garantizado aunque no tenga idéntico significado a dicha institución.

En todo caso, la CE fija unos fines claros al respecto y un modelo social que ha de ser alcanzado con base en principios como la igualdad, progresividad, asignación equitativa o criterios de eficiencia y economía, conforme establece el artículo 31 de la CE, sin olvidar la estabilidad económica del artículo 40 y la presupuestaria del artículo 135<sup>96</sup>. Aunque todo ello en el marco de un Estado Social de Derecho, de un modelo social constitucional y europeo, destacando que ese mismo precepto permite precisamente, como se ha visto, que se excepcione el límite de déficit público, entre otras causas, por razones de sostenibilidad económica o social del Estado, y sin perder de vista principios que los propios tratados de la Unión Europea recogen como el de desarrollo sostenible desde el prisma también social o la cohesión social<sup>97</sup>.

Como decía, la CE fija unos fines a los que se debe llegar, dejando en muchos casos los medios a elegir en manos del legislador y la Administración dentro del pluralismo político. No obstante, en ocasiones también fija medios, es el caso del sistema público de Seguridad Social o el servicio público de educación o sanidad. De tal modo que en esos supuestos no cabría otra opción, ni respecto del resto cabrían medidas que no fueran tendentes y adecuadas a los fines establecidos constitucionalmente<sup>98</sup>.

De ello se derivan varias consecuencias, en primer lugar, que la actuación de los poderes públicos es enjuiciable no solo respecto a aquellas medidas que atenten directamente contra el modelo social constitucional y europeo establecido, sino también por cuanto deben encaminarse a los fines establecidos en nuestra Carta Magna, como, por ejemplo, el pleno empleo, e incluso, condicionando en ocasiones los medios para alcanzarlos; es el caso del servicio público de educación o el régimen público de Seguridad Social.

<sup>96</sup> Así, como ya afirmara PAREJO ALFONSO, L.: «El Estado social administrativo: Algunas reflexiones sobre la "crisis" de las prestaciones y los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 153, septiembre-diciembre, 2000, pág. 249, la llamada crisis del Estado Social y, por tanto, de los servicios públicos no pone en cuestión el modelo constitucional, sino que rompe los esquemas y categorías establecidos sobre la relación Estado-sociedad, en particular los referidos a la organización de la ejecución administrativa de las políticas públicas, es decir, de los servicios públicos, poniendo en evidencia el atraso del estudio y teorización de la aludida organización.

<sup>97</sup> Como ha indicado BURTON, E.: «The compact city: Justo or Just Compact? A preliminary Analysis», en *Urban Studies*, vol. 37, núm. 11, 2000, pág. 1969, el desarrollo sostenible demanda equidad o justicia social.

<sup>98</sup> Y es que, como ha indicado la doctrina, entre otros, PAREJO ALFONSO, L.: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, op. cit., págs. 88 y 91, hay que tener en cuenta las distintas formas de postivización constitucional empleadas, pues no será lo mismo que se formule un mandato genérico o un principio, o que, por el contrario, se trate de decisión material precisa, cuya transgresión determinará la inconstitucionalidad de las medidas legislativas. Y no debe olvidarse que, como ya se ha indicado, en el capítulo tercero del título I de la CE se engloban previsiones de diversa naturaleza e intensidad.



De otro lado, es preciso tener presentes principios como el de eficacia o proporcionalidad para enjuiciar los medios elegidos, de tal modo que sin llegar a sustituir el criterio del legislador ni la discrecionalidad de la Administración, se disponga de medios que hagan posible exigir a los poderes públicos el cumplimiento de las obligaciones que para ellos se derivan de la CE.

Así, ni cualesquiera medidas que supongan un menoscabo de derechos sociales son constitucionales, por mucho que nos encontremos en crisis, ni pueden adoptarse sin estar suficientemente justificadas, siendo necesario que se acredite debidamente que son adecuadas y proporcionadas al objetivo que persiguen, que se incardinan dentro de los fines que la norma suprema establece y, siguiendo la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que no vulneran el núcleo indisponible de estos derechos, a lo que se une que se han de destinar los recursos disponibles.

Es más, como bien ha indicado algún autor<sup>99</sup>, no siempre la efectividad de estos derechos implica o viene de un incremento del gasto público. Además también la realización de otros derechos o libertades implica gasto público.

Pero, como se ha visto, la estabilidad presupuestaria y, en particular, los límites al déficit público, no deben ser óbice o, más bien, coartada para incumplir los mandatos que la CE impone a los poderes públicos, o atentar contra el modelo social que la misma claramente ha establecido. Y en esta línea parece apuntar también el TC cuando en el ya mencionado Auto 239/2012 sostiene que las razones económicas no son argumento suficiente para limitar el derecho a la protección de la salud.

En fin, que sin poder hablar de cláusula de irreversibilidad absoluta, sino más bien de mandato de optimización, lo que es indudable es que la Carta Magna ofrece garantías a los derechos sociales, no tanto porque se constituyan como auténticos derechos subjetivos directamente invocables ante los tribunales sin mediar la actuación del legislador, sino más bien porque responden al objetivo constitucional de Estado Social, porque suponen mandatos no solo de respeto sino también de hacer para los poderes públicos, que junto a lo establecido en el artículo 9.2 de la CE suponen verdaderas obligaciones positivas o de intervención en la consecución de ese objetivo que busca como fin último hacer real y efectiva la justicia social, principalmente a través de la igualdad material.

Y es que no debe olvidarse que el Estado Social –prisma que se ha adoptado aquí– es el mayor logro histórico alcanzado, pues como se proclamara ya en la importantísima Declaración de Filadelfia de 1944, un país no puede ser sostenible sin una justicia social<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, op. cit., pág. 35.

<sup>100</sup> En relación con esta importantísima declaración véase SUPLOT, A.: *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Francia, 2010.



## Bibliografía

- ADNANE RKIOUA, A. [2011]: «El artículo 10.2 CE: Un cauce para integrar el contenido de los derechos sociales. Reflexiones tras la ratificación de España del Pacto Facultativo al Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 1/2011, julio-diciembre.
- BAR CENDÓN, A. [2012]: «La política social de la Unión Europea», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, julio-diciembre.
- BARNÉS, J. [1994]: «Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario», *Revista de Administración Pública*, núm. 135.
- CANCIO, R. [2013]: «La inconstitucional regresión de las conquistas sociales», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 855, 10 de enero.
- CARMONA CUENCA, E. [2000]: *El Estado Social de Derecho en la Constitución*, Madrid: CES.
- DÍEZ MORENO, F. [2004]: *El Estado social*, Madrid: CEPYC.
- ESCOBAR ROCA, G. [2012]: «Indivisibilidad y derechos sociales: De la Declaración Universal a la Constitución», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, julio-diciembre.
- ESTEVE PARDO, J. [2013]: *La nueva relación entre Estado Sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid: Marcial Pons.
- [2015]: *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid: INAP.
- FERNÁNDEZ, T-R. [1998]: *De la arbitrariedad del Legislador*, Madrid: Civitas.
- GALIANA SAURA, A. [1999]: «La actividad legislativa en el Estado Social de Derecho», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 2.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. [1983]: «Prólogo», en L. Parejo Alfonso, *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid: Civitas.
- [2009]: *La lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, 3.ª ed., Navarra: Thomson Reuters.
- GARCÍA MANRIQUE, R. [2010]: «Los derechos sociales como derechos subjetivos», *Derechos y Libertades*, núm. 23.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A. [2013]: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson-Reuters.
- GONZÁLEZ MORENO, B. [2000]: *El Estado Social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Madrid: Civitas.
- GUICHOT REINA, E. [2000]: «Responsabilidad por fallecimiento en lista de espera sin mediar retraso: Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de mayo de 2000», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 38.
- HERREROS LÓPEZ, J. M. [2011]: «La justiciabilidad de los derechos sociales», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 1/2011, julio-diciembre.
- MARQUET SARDÀ, C. [2010]: *Los derechos sociales en el Ordenamiento jurídico sueco. Estudio de una categoría normativa*, Barcelona: Atelier.

- MUÑOZ MACHADO, S. [2002]: «Prólogo», en M. Vaquer Caballería, *La acción social. (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PÉREZ ALBERDI, M.<sup>a</sup> R. [2011]: «La jurisprudencia social del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 1/2011, julio-diciembre.
- PONCE SOLÉ, J. [2013]: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid: INAP.
- PRESNO LINERA, M. A. (coord.) [2012]: *Crisis Económica y atención a las personas y grupos vulnerables*, Procuradora General del Principado de Asturias-Universidad de Oviedo.
- PRIETO SANCHÍS, L. [1995]: «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 22, septiembre-diciembre.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup>: *La Administración del Estado Social*, Madrid: Marcial Pons, 2007.
- SOTELO, I. [2010]: *El Estado social: Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid: Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero.
- SOTO LOSTAL, S. [2013]: «Regresividad, derechos constitucionales y Estado social», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, julio-diciembre.
- SUPIOT, A. [2010]: *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Francia.
- TOCQUEVILLE, A. [1967]: *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris: Gallimard.
- VAQUER CABALLERÍA, M. [2002]: *La acción social. (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia: Tirant lo Blanch.