



Trabajo Fin de Grado

El Estado social autonómico

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche

Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Curso académico 2014/2015

Autor: Alejandro Boix García del Río

Tutor: Francisco Javier Sanjuán Andrés

RESUMEN

Este trabajo se asienta sobre dos ejes, por un lado el carácter social de nuestro Estado y por otro lado su organización territorial autonómica. Para referirnos al primero nos sirve como referencia el artículo 1 de nuestra Constitución que califica al Estado como social, democrático y de derecho. Este término a su vez acoge otros como la igualdad, la no discriminación y la participación política sobre la que se asienta la soberanía nacional.

Para comprender mejor su evolución llevaremos a cabo un repaso del desarrollo de las libertades y garantías constitucionales en nuestro país caracterizadas tradicionalmente por la desigualdad existente entre las clases sociales que participaban en la vida política, como consecuencia de esta situación de desigualdad se produjeron conflictos colectivos que conllevaron una presión social para las clases dominantes y que propiciaron que se pasase de un Estado abstencionista a un Estado intervencionista y marcadamente prestacional, basado en la planificación de objetivos socioeconómicos y que se sirve de la cesión de competencias a las Comunidades Autónomas para combatir los altos niveles de desigualdad económica y social existentes.

De este modo se establece el Estado social que persigue por un lado garantizar unos derechos sociales a la ciudadanía basados en la dignidad de la persona y por otro lado establecer fórmulas de participación social en la vida política a través de los agentes sociales. De la mano de reputados autores analizaremos en mayor profundidad este concepto que nos sirve como aproximación de los principios que trataremos a continuación.

Nos referiremos entre otros al principio de solidaridad que sirve como marco de convivencia de nuestro ordenamiento jurídico. Muy vinculado al principio de igualdad este principio permite que los recursos no se concentren únicamente en determinados territorios más propicios para ello, sino que exista un equilibrio tanto en la distribución de recursos como de capital. De igual modo trataremos el principio de autonomía, el cual ordena la disposición territorial de nuestro Estado en las distintas Comunidades Autónomas y concede a estas cierta autonomía en orden a gestionar sus respectivos intereses.

Veremos que nuestra forma de gobierno ha sido tradicionalmente centralizada, analizaremos las razones que han podido propiciar este hecho, sin embargo en la actualidad descentralización y democracia son dos términos que se hallan poderosamente vinculados, así pues definiremos la forma organizativa de nuestro Estado y veremos sobre que competencias se reserva competencia exclusiva en materia legislativa y sobre que otras delega la potestad de su regulación en las Comunidades Autónomas a través de sus propios Estatutos.

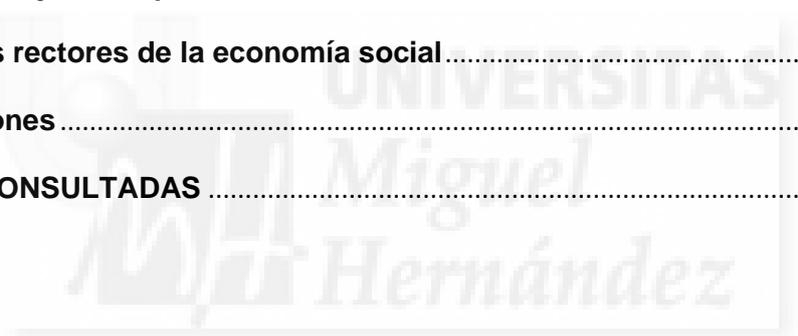
Nuestro Estado social se asienta sobre tres ejes fundamentales que son la libertad, la igualdad y la participación; de los cuales derivan una serie de principios contenidos en el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución bajo la denominación de principios rectores de la política social y económica. Existe cierta controversia entre los expertos en torno a la cuestión de calificar estos principios como derechos constitucionales fundamentales y por tanto alegables ante los Tribunales, o meros principios rectores que deben regir las políticas económicas y sociales. Por ello llevaremos a cabo un análisis objetivo y sistemático observando la posición de diversos autores al respecto.

Para finalizar pondremos de relieve por un lado los avances en materia de derechos sociales que contiene nuestro sistema Constitucional y por otro lado aquellas cuestiones que por su trascendencia política han suscitado debate acerca de su eficacia y que son por tanto susceptibles de ser reformadas o en lo posible revisadas.



Índice

1. Introducción	6
2.1. Evolución y significado del artículo 1.1. en la CE de 1978.....	10
2.2. Orígenes y evolución del Estado social	12
2.2. ¿Qué es el Estado social o de bienestar?	14
3. El principio de solidaridad	17
4. El Estado autonómico	20
4.1. Principios del Estado autonómico.....	20
4.2. Un Estado Social políticamente descentralizado	24
4.3 Avances del Estado autonómico.....	26
4.4 Problemas jurídico-políticos del Estado Autonómico.....	27
5. Principios rectores de la economía social.....	30
6. Conclusiones	36
FUENTES CONSULTADAS	39



Abreviaturas utilizadas

CC.AA. Comunidades Autónomas

CE Constitución Española de 1978

STC Sentencia Tribunal Constitucional

UE UNIÓN EUROPEA

TC Tribunal Constitucional



1. Introducción

Queremos dejar claro previamente que nuestra intención en este trabajo no es darnos a profusos debates ni extensos análisis sobre las diversas cuestiones constitucionales que se hallan de vigente actualidad, sino más allá de todo eso mostrar una imagen clara de lo que representa en primer lugar el Estado social como regulador del sistema económico, social e interventor prestacional de políticas públicas con el objetivo de garantizar unas condiciones de vida dignas.

Para ello analizaremos brevemente el artículo 1 de nuestra Constitución Española de 1978 –en adelante, CE- por su importancia como enseña, pues establece nuestra forma de gobierno y asume el carácter social y democrático del Estado de derecho como valores superiores de nuestro marco de convivencia, al tiempo que nos sirve para enmarcar nuestra Constitución y empezar a conocer las profundas implicaciones que estos términos adquieren en nuestro ordenamiento jurídico.

A continuación llevaremos a cabo una aproximación de sus orígenes, es decir cómo surge y cuales han sido los acontecimientos decisivos que han conducido al Estado social en forma tal como lo conocemos hasta nuestros días matizando las motivaciones que propiciaron el reconocimiento de derechos a raíz de una realidad caracterizada por profundas desigualdades y una importancia cada vez mayor en la sociedad de la clase trabajadora como partícipe de la vida política y social. Nos detendremos a analizar que significa exactamente la concepción de Estado social y que implicaciones tiene en el conjunto de la sociedad de la mano de destacados autores, que nos aportarán valiosos puntos de vista para comprender esta compleja realidad que engloba funciones asistenciales y abastecedoras de servicios sociales que permiten mantener una calidad de vida a sus usuarios. En este sentido Forsthoff lo denominó la procura existencial y atribuyó la responsabilidad de su cumplimiento al Estado. Se pasa de un Estado abstencionista a un Estado intervencionista y adquiere mayor importancia el aspecto prestacional del Estado con lo más desfavorecidos, cuya misión pasará a ser la de tratar de aliviar la situación de vulnerabilidad de aquellos que se encuentran en situación de exclusión o desventaja económica, social o referida a las oportunidades que

ese individuo o conjunto de ellos tenga de desarrollarse como tales y hacer frente a las obligaciones que le impone la vida en sociedad.

A continuación analizaremos el principio de solidaridad, hemos elegido este y no otro porqué a lo largo de la elaboración de este trabajo nos hemos dado cuenta de su papel como enseña de la convivencia en nuestro ordenamiento jurídico, del que se derivan múltiples principios y políticas que desarrollamos en este trabajo. Así como por su importancia como regulador en el ámbito de las competencias compartidas entre Estado y Comunidades Autónomas –en adelante, CC.AA-, haremos referencia a su evolución y a las formas de solidaridad existentes en el Constitucionalismo del Estado social. Así pues nos remontaremos a sus orígenes, la Revolución Francesa para comprender su significado primero y su adaptación jurídica posterior, queremos destacar asimismo la importancia que tiene este principio para enfrentar la realidad del sistema capitalista que hace a los hombres más competitivos, ambiciosos y codiciosos creando en el proceso todo un espectro de excluidos sociales.

La definición que hace el Tribunal Constitucional –en adelante, TC- del principio de solidaridad es la más rica en expresión y la más exhaustiva en contenido que hemos encontrado: “principio del ordenamiento jurídico por el cual la persona (individual) es llamada a actuar no por cálculo utilitario o por imposición de la autoridad sino por libre y espontánea expresión de la profunda sociabilidad que caracteriza a la persona misma”. Hace referencia a la libre voluntad de la persona para actuar en favor del otro sin ningún tipo de imposición individualista ni autoritaria sino fruto de esa profunda sociabilidad y ese afán por no permitir situaciones de injusticia que caracteriza al ser humano.

Comenzamos el cuarto epígrafe con una breve aproximación de la historia de nuestro Estado relativo a la divergencia entre descentralización y centralización. Nuestro Estado ha sido mayoritariamente centralista a lo largo de la historia, ello puede deberse por un lado a su disposición geográfica que facilita la centralidad en la toma de decisiones respecto a los servicios en un único punto y por otro lado a los diversos regímenes autoritarios que se han sucedido y cuyo componente autoritario en sí mismo ha derivado en un rígido centralismo. Así excepto dos intentos fallidos ocurridos durante la forma de

Estado republicana en 1873 y 1931 podemos decir que la organización centralista del Estado se ha impuesto, especialmente a partir de 1939 y hasta la instauración de la democracia, en la que inevitablemente fruto del surgimiento de sensibilidades que reclaman mayor autonomía y poder de decisión se avanza hacia un modelo descentralizado.

A continuación profundizaremos acerca de los principios que deben guiar la realidad del Estado autonómico y que establecen una suerte de premisas fundamentales para su existencia. Nos referimos aquí al principio de solidaridad del que ya hablamos en el apartado anterior, al principio de unidad como principio rector de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, que otorga la soberanía nacional al conjunto de los españoles evitando así que su titularidad y capacidad decisoria recaiga únicamente en algunos territorios. Además establece un único orden económico estatal que será el encargado de mantener un equilibrio en el plano económico entre Comunidades Autónomas para impedir que existan ventajas económicas en ciertos territorios en detrimento de otros. Pasamos a desarrollar la composición de nuestra forma territorial que se deriva del principio de autonomía, el mismo establece que el Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas en orden de menor a mayor rango de atribuciones competenciales, matizamos la diferencia entre autonomía y soberanía, ya señalada anteriormente respecto al principio de unidad que actúa como límite y garante de la soberanía nacional. A continuación comentaremos brevemente lo que esto implica en cuanto a la distribución de competencias, diferenciando aquellas materias cuya titularidad se encuentra cedida a las Comunidades Autónomas respecto de aquellas sobre las que el Estado se reserva competencia exclusiva y que mecanismos, facultades y herramientas proporciona el Estado a las Comunidades Autónomas para aplicarlas. A continuación observamos que requisitos son necesarios para constituirse en autonomía y como se configura el mapa territorial español. En último lugar comentaremos sucintamente los principios de igualdad y de colaboración realizando un análisis de la Sentencia 42/1981 del Tribunal Constitucional.

Por su importancia en el objeto de estudio que nos ocupa abordamos la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas reservándose el primero la potestad legislativa y en algunos casos ejecutiva en aquellas materias que por su importancia deben ser uniformes en todo el territorio en pos del principio de unidad y de igualdad que comentamos en el apartado anterior y dejando en manos de las Comunidades Autónomas la ejecución a tenor del artículo 149.1 CE.

Posteriormente en el apartado quinto analizaremos los principales puntos de vista en torno al debate que suscita la clasificación de los principios rectores de la economía social contenidos en el Capítulo III de la Constitución respecto a su calificación como derechos constitucionales, fundamentales o principios rectores y veremos en que categorías se clasifican en nuestra Constitución; por un lado aquellos que tienden a proteger a las personas, instituciones o grupos sociales que se hallen en situación de desventaja o dependencia respecto del resto de la sociedad, y por otro aquellas disposiciones que tienden a proteger bienes de uso común.

Por último, en el apartado sexto evaluamos algunos avances y fracasos de nuestro modelo constitucional, así como el tratamiento que se le ha dado por parte del Poder Judicial a la resolución de conflictos en el ámbito autonómico, y la atribución que la Constitución hace del reparto de competencias a las Comunidades Autonomas aportando un marco flexible que tiene su máxima expresión en los Estatutos de Autonomía. En cuanto a los debates que plantea la doctrina constitucional analizaremos la polémica que suscitó la última reforma constitucional del artículo 135 CE destinada a asegurar el pago de la deuda, la limitación que sufren las Comunidades en materia fiscal, el desapoderamiento de la soberanía de España tras la entrada en la Unión Europea - en adelante UE - , y la ineficacia de la cámara territorial del Senado.

2. El Estado social

2.1. Evolución y significado del artículo 1.1. en la CE de 1978

El artículo 1.1 de nuestra Carta Magna establece el marco fundamental en que debe ser entendido nuestro Estado, a estos efectos dice que *“España se constituye en un Estado social y democrático de derecho”* (artículo 1, Constitución Española de 1978), al cual concierne llevar a cabo una políticas públicas basadas en la igualdad y la participación que garanticen el cumplimiento efectivo de estos valores. En este sentido *“el Estado social se define por su relación con el ser humano, con el desarrollo de su personalidad y el fomento de su responsabilidad”* (SÁNCHEZ FERRÍZ, 2005:488).

Del mismo modo el Estado interviene en las relaciones laborales sobre las que se reserva competencia exclusiva en virtud del artículo 149 CE, así como en las relaciones sociales en las que se compromete -y con tal objeto se constituye a él mismo- a suavizar las desigualdades a través de los derechos sociales (SÁNCHEZ FERRÍZ, 2005:486). Con el término *“se constituye”* que aparece en el artículo 1.1 de nuestra Constitución se pretendía destacar que es España quien se da una Constitución y mediante ella instituye un Estado social y democrático de derecho (DELGADO-IRIBARREN, 2005).

El primer antecedente del artículo 1 de la Constitución Española de 1978 en nuestro Estado lo encontramos en la Constitución de 1931 que se corresponde con la Constitución de la II República española y en la que en su artículo 1 se declaraba que: *“España es una república democrática de trabajadores de toda clase”*. Si llevamos a cabo un análisis comparado en Europa veremos como este término queda plasmado también en muchos países de nuestro entorno; así la Constitución italiana de 1947 establecía en su artículo primero que: *“Italia es una República democrática basada en el trabajo”*. Encontramos su evolución en una forma más similar a la que consta en nuestra Constitución actual en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que enuncia en su artículo 20 que: *“La*

República federal de Alemania es un estado federal, democrático y social”, fue aquí durante la República de Weimar donde por primera se constitucionaliza la concepción de Estado social de derecho (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:55-56). De modo similar se expresa la Constitución francesa de 1958 cuando dice que: *“Francia es una República, indivisible, laica, democrática y social...”*. Al mismo tiempo que se constitucionaliza el término “Estado social de Derecho” comienza a introducirse la expresión “Estado democrático de Derecho” que trata de conseguir por un lado la plena democratización del aparato del Estado, estableciendo procesos que refuercen la participación de la ciudadanía en la elección del ejecutivo y las decisiones que de ellos emanen. Y por otro lado, la igualdad real de la ciudadanía en orden a garantizar derechos sociales y económicos inherentes a la condición de ciudadano y ciudadana.

Cabe destacar la importancia del principio democrático por englobar otros principios fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico. Así sucede con el principio de igualdad, surgido de la Revolución Francesa plasmado por primera vez en nuestro Estado, al igual que el principio democrático, en la Constitución republicana de 1931 que en su artículo 2 proclamaba la igualdad ante la ley de todos los españoles, mientras que el artículo 25 recogía la prohibición de discriminación por determinadas circunstancias -naturaleza, filiación, sexo, clase social, riqueza, ideas políticas y creencias religiosas-. El mismo principio democrático se relaciona también con la participación política, derecho fundamental recogido en el artículo 23 CE de nuestra Constitución Española de 1978, y que otorga ese protagonismo en la participación a los que constituye en ese momento como principales actores de la actividad política como son los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos y organizaciones empresariales (artículo 7), las asociaciones (artículo 22), las fundaciones (artículo 34), los colegios y organizaciones profesionales (artículo 36 y 52 respectivamente) y las organizaciones de consumidores y usuarios (artículo 51).

Otros derechos que reconoce implícitamente este principio es el reconocimiento de derechos políticos a todos los ciudadanos *“sin discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”* mediante el gobierno de la mayoría pero con respeto a las minorías haciendo efectivo el principio de

pluralismo como valor superior del ordenamiento jurídico (DELGADO-IRIBARREN, 2005)

2.2. Orígenes y evolución del Estado social

El término Estado social se lo debemos al jurista y politólogo alemán Herman Heller que establecía esta posición doctrinaria del Estado como alternativa socialdemócrata entre la anarquía económica y la dictadura fascista mediante la dotación de un contenido económico y social al Estado de Derecho (VIVER PI-SUNYER, 1994: 77-79). Como hemos referido anteriormente la Ley fundamental de Bonn es la primera Ley que lo consagra en su artículo 9.2. Para tener una perspectiva más amplia como objeto de estudio que es vamos a partir desde sus orígenes (DELGADO-IRIBARREN, 2005).

El Estado social surge a partir de la Segunda Guerra Mundial como contraposición al Estado liberal decimonónico imperante hasta ese momento con el objetivo de integrar amplias capas sociales descontentas ante la situación de marginalidad política y social que vivían. Ante este panorama la burguesía liberal imperante entre los siglos XVIII y XIX llevo a cabo políticas que en ese momento podrían ser consideradas de carácter progresista como fue el reconocimiento de libertades económicas propias de la sociedad industrial, el derecho a la propiedad, y el reconocimiento de la igualdad jurídica que en líneas generales defendía una misma Ley y unos mismos tribunales para todos los ciudadanos sin discriminación alguna.

El reconocimiento formal de estos derechos no conllevo sin embargo su efectividad en la práctica ya que para llegar a ser ejercidos esos derechos necesitaban de ciertos estímulos en pos de la igualdad. Así la libertad de empresa estaba sujeta a la posesión de medios económicos, la libertad para elegir trabajo estaba condicionada por factores tales como la formación, el ámbito geográfico, el nivel de ingresos, etc. Por lo que en la práctica seguían existiendo una terrible desigualdad, pobreza extrema, pésimas condiciones de vida, trabajo infantil, jornadas de trabajo larguísimas y sin vacaciones,

seguridad, días de descanso e higiene. Esta situación conllevó que se produjeran graves conflictos sociales lo que trajo consigo el reconocimiento de las libertades políticas y de los derechos de participación. Se produce en este momento un cierto intervencionismo estatal que permite asegurar unas condiciones de vida mínimas por medio del establecimiento de derechos económicos y sociales en materia de educación y seguridad social, reconociendo derechos tales como tener una vivienda digna, establecer un descanso semanal, unas vacaciones, unas condiciones de trabajo adecuadas, percibir una remuneración justa. Nace así el Estado social de derecho por el cual se lleva a cabo una planificación económica reconociendo libertades económicas como la libertad de empresa, de comercio o de contratación. En definitiva, se produce un desarrollo sustancial en la materia no sólo con la presencia de los postulados sociales en las constituciones, sino también del desarrollo por parte del legislador de una significativa legislación en la materia.

Al tiempo que se establece el derecho a la propiedad privada como principal fin del Estado liberal, dotando a este derecho de los atributos de natural, sagrado e inviolable (PI-SUNYER, 1994: 77-79). Debemos tener en cuenta que la introducción de derechos sociales en el período de entreguerras así como en períodos posteriores se llevó a cabo como solución a la presión social que asfixiaba y amenazaba con desbancar a la burguesía liberal dado los niveles de desigualdad existentes y por otro lado como salida a una profunda crisis del Estado Liberal. Esta interpretación más social de los derechos individuales no va a comportar sin embargo su efectividad práctica pero tal y como señala Mirkiné *“definen una tendencia y marcan los inicios de un nuevo proceso de garantía de los derechos sociales que deberá hallar cumplimiento futuro”*. Además de ser una garantía de futuro como bien apunta Mirkiné este reconocimiento de derechos sociales actúa como elemento de educación de las masas (SÁNCHEZ FERRÍZ, 2005: 477-482).

La tardía instauración del Estado social moderno en España se debió a su concurrencia con la época franquista y la consiguiente restricción de derechos y represión de libertades que sufrieron los ciudadanos, mientras que en otros es de Europa su ciclo expansivo ya se había desarrollado durante las décadas cincuenta y sesenta hasta la primera mitad de los setenta. *“Gracias al rodaje y*

desarrollo que el Estado social había experimentado en Europa, el Estado Social quedo mejor perfilado cuando aprobamos nuestra Constitución en 1978” (PÉREZ, 2005: 557-561). Antes de la aprobación de la Constitución el sistema de seguridad social integrado por el mutualismo obrero y por institutos de reformas sociales se limitaban a reconocer una serie de derechos básicos como la enfermedad, el paro forzoso, y las pensiones de invalidez y viudedad cuya competencia correspondía exclusivamente al Estado.

Tras la aprobación de la Constitución se reconocen la asistencia sanitaria universal y la educación pública, básica, gratuita y obligatoria con el correspondiente traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas. Cabe destacar que la construcción del Estado autonómico ha estado fuertemente impregnado por el componente identitario y la ideología nacionalista consecuencia del propio diseño territorial adoptado por la Constitución, está estableció que solo aquellos territorios con más *“identidad histórica”* *podiesen optar a constituirse en autonomías, de modo que era la propia Constitución la que “ligaba autonomía plena con identidad histórica, así se terminó exacerbando el discurso identitario como único medio para alcanzar un nivel elevado de autonomía” (RODRÍGUEZ, 2013: 13-23). Aunque sin embargo la Constitución establece diversas vías de acceso a la autonomía para los territorios, en los territorios con un componente identitario fuerte los partidos de ámbito no estatal desempeñaron un papel relevante en el acceso a la autonomía. La cuestión territorial no era una cuestión cerrada en la Constitución, era abierta y con diversas vías.*

2.2. ¿Qué es el Estado social o de bienestar?

El Estado social nace como hemos dicho tras la Segunda Guerra Mundial, aparece como resultado del colapso del Estado burgués liberal decimonónico para atender a las demandas de una sociedad más reivindicativa en cuanto a la defensa de sus propios derechos como elementos configuradores del sistema social (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:774) con el objetivo de redistribución e igualación en materia económica y jurídica.

Tal como señala Monereo, *“supone la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante, y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política”*.

También podríamos definirlo como la responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos mediante la inclusión de derechos sociales dentro de los derechos de la ciudadanía, estableciendo una igualdad efectiva entre ciudadanos y aportando una seguridad económica y unos servicios sociales básicos a la ciudadanía. Supone por un lado, la socialización del Estado y por otro, la estatalización de la sociedad manteniendo un equilibrio vincular entre ambos sistemas. Desde un punto de vista socialista lo que se pretende es lograr una sociedad sin clases sociales, sin embargo desde el punto de vista capitalista supone el tránsito del Estado abstencionista al Estado intervencionista (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:776).

Esto no es más que el desarrollo de lo que Forsthoff llamó la procura existencial cuya responsabilidad corresponde al Estado. En el mismo sentido García Pelayo ha convenido en señalar que es *“responsabilidad del Estado llevar a cabo medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo, abogando en este caso por el cuidado y especial protección con los más desfavorecidos. De este modo nace como hemos dicho antes “el Estado prestacional” con la misión de proteger a la sociedad llevando a cabo la definición de los objetivos económicos–sociales.*

Así en nuestra Constitución *“la actividad prestacional de las comunidades autónomas se han acabado configurando como la principal instancia de desarrollo del Estado social en España”* (AGUDO, 2013: 39-42). Este es un campo de estudio multidisciplinar aunque es objeto de estudio especialmente por parte de las Ciencias Sociales, incluye el análisis de cuestiones sociales como las relativas al envejecimiento de la población, que afecta al sistema de la seguridad social y más concretamente al sistema retributivo de las pensiones, los cambios familiares incluyendo aquí aspectos como las familias

monoparentales, o los diversos escenarios que plantea la globalización. En este sentido trata de proponer soluciones a los problemas sociales, se consideran como tales cuando afectan a una parte importante de la población y además es percibido como tal por la sociedad (ADELANTADO, 2000: 1-4).

Un ejemplo claro de este tipo de problemas y el principal que enfrenta en estos momentos nuestro Estado es el desempleo, que sin ninguna duda se ha convertido en la principal preocupación y fuente de frustración para muchos españoles. También estarían incluidos en esta categoría la pobreza o el trabajo infantil, y aunque en nuestro Estado los índices de ocupación infantil no son elevados, la pobreza consecuencia del desempleo se está convirtiendo cada vez más en una realidad que es responsabilidad del Estado social atemperar.



3. El principio de solidaridad

Para hallar el primer precedente de este principio que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico debemos remontarnos a la Revolución Francesa. Se utiliza este término como fórmula de fraternidad en términos morales; en primer lugar es un deber respecto a los derechos de los demás y en esta línea debemos entenderlo como la voluntad activa de hacer posible la existencia de cada uno de nosotros. Este término se recupera en nuestros tiempos debido al capitalismo competitivo hacia el que evoluciona el Constitucionalismo liberal.

De este modo se pasa a un constitucionalismo insolidario caracterizado por la libertad e igualdad de mercado y la individualidad del sujeto frente al ser colectivo que entiende al ser humano como miembro de una comunidad. En este momento el otro es visto como un competidor y se crea un amplio rango de excluidos sociales, ya que el modo de participación más relevante para la sociedad en la que el individuo tiene que convivir es la contribución monetaria a través del mercado. En nuestro ordenamiento jurídico el principio de solidaridad se recoge en el artículo 138 de la Constitución que afirma: *“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”* y en el apartado 2 de este mismo artículo señala que no serán permitidos privilegios económicos o sociales en distintas comunidades autónomas. Para llevar a cabo este cometido, es decir para corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el Principio de solidaridad se crea el fondo de compensación.

Concretamente el artículo 158.2 determina *“Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”*. Este artículo supone una extensión en el plano de los derechos sociales del artículo 149.1 que garantiza la igualdad de derechos en todo el territorio español. A pesar de que el artículo reconoce la importancia de asignar fondos suficientes en los Presupuestos

Generales del Estado para asegurar la prestación de unos servicios públicos mínimos y equitativos en todo el territorio este artículo fue desarrollado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, para que fueran las propias comunidades las encargadas de asegurar estos servicios y en caso de no contar con los recursos suficientes sería el Estado el encargado subsidiario de mantenerlos (PÉREZ, 2005: 568-571).

El fondo de compensación interterritorial trata junto al principio de solidaridad de reducir el efecto propio de los sistemas de producción capitalista, sistema que establece unas premisas en la sociedad que contribuyen al desarrollo desigual de los territorios, favoreciendo la inversión en aquellos territorios que ya de por sí cuentan con mejores infraestructuras, recursos y capital. *“Así la solidaridad interautonómica es un instrumento de colaboración normativa”* (STC 18/1982) que contribuye a los objetivos que le son propios al Estado Social, *“es asimismo un elemento de apoyo y lealtad entre el Estado y las Comunidades Autónomas”* (STC 96/1986) que pone siempre el acento en su vinculación al interés general (STC 64/1990) (DE CABO, 2005: 384-387).

La definición más acertada que hemos encontrado de este principio la encontramos en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de febrero de 1992 que define la solidaridad como *“principio del ordenamiento jurídico por el cual la persona –individual- es llamada a actuar no por cálculo utilitario o por imposición de la autoridad sino por libre y espontánea expresión de la profunda sociabilidad que caracteriza a la persona misma”*. Las formas en que se puede manifestar este principio son; en primer lugar la interpersonal que conlleva el desarrollo de la personalidad del individuo y que se expresa mediante la participación de este en el sistema -ciudadanía social-, así como mediante el principio de dignidad como fuente de derechos y deberes del ciudadano.

En segundo lugar, la solidaridad recogida en la Constitución española y de gran relevancia también en el sistema constitucional italiano. Esta segunda interpretación del principio de solidaridad ampara la protección a los *“sujetos débiles”* entendidos como minorías étnico-culturales, sexuales, mujeres, parados o excluidos sociales. En este sentido la Sentencia 23/1992 recoge que *“el Estado social y democrático de derecho tiene entre otras significaciones*

legitimar los medios de defensa e intereses de los grupos (...) socialmente dependientes”. Por último cabe destacar la solidaridad entendida entre trabajadores. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1983, entiende que la CE establece unos derechos colectivos laborales que son de necesario ejercicio colectivo, así la Sentencia 70/1982 establece que se reconoce legitimación colectiva –sindicatos- para intervenir en procedimientos referidos a conflictos colectivos (DE CABO, 2005: 378-384).



4. El Estado autonómico

4.1. Principios del Estado autonómico

Nuestra forma de Estado ha sido tradicionalmente centralizada, sin embargo ha habido múltiples intentos de descentralización fallidos a lo largo de la historia de nuestro Estado, entre ellos los correspondientes a la República federal en 1873 y la Segunda República en 1931. A partir de 1939 se instauró en nuestro Estado un sistema autoritario caracterizado por un rígido centralismo, posteriormente durante la Transición se aprobarían los regímenes preautonómicos que dieron lugar a lo que podríamos definir como una modalidad a medio camino entre Estado unitario con autonomía y Estado federal (ARAGON REYES, 2001:18-25). En la actualidad la descentralización es un término que se halla vinculado al concepto mismo de democracia, hasta tal punto que ÁLVAREZ CONDE opina que *“el fenómeno centralizador ha cumplido ya su papel histórico y que, incluso puede ser considerado como un freno a la instauración y el desarrollo de la democracia”*. Así pues la descentralización política debe servir para acercar los centros de decisión a la ciudadanía (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:777).

Los principios que deben guiar esta relación entre Estado y Comunidades Autónomas se encuentran articulados a través del artículo 2 de nuestra Constitución, que al igual que el principio de solidaridad, que establece que debe existir un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio mediante un fondo de compensación, -que ya tratamos anteriormente-, de forma tal que no puedan sucederse situaciones de privilegio entre las Comunidades Autónomas a través de la vía estatutaria, consagra los principios de unidad mediante la atribución de competencias a los órganos generales del Estado como garantes de la unidad y el interés suprarregional. Consideramos este como principio rector de la relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas dada su importancia al sostener que la soberanía nacional pertenece exclusivamente al pueblo español y no a cada uno de sus territorios, dicho precepto parece impedir el derecho de autodeterminación remitiendo las intenciones de independencia a una declaración de voluntad sin ningún efecto

jurídico (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:778). Asimismo establece un único orden económico nacional (Artículos 131.1, 138.2 y 139.2 CE) y configura la igualdad de trato (artículo 139 CE) entre Comunidades Autónomas, que deriva del principio mismo de solidaridad al que nos hemos referido en el epígrafe anterior por su importancia como elemento integrador y garante de una buena convivencia entre Comunidades y Gobierno. Merece la pena destacar por ser este el principio fundamental para que hablemos de un Estado autonómico del principio de autonomía política por el cual se establece que el Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas en orden de menor a mayor rango de atribuciones competenciales. Concretamente el profesor Andoni PÉREZ AYALA determina que *“nuestra Constitución caracteriza al Estado como autonómico reconociendo expresamente a las nacionalidades y regiones el derecho a la autonomía y al autogobierno en los términos que se precisa en disposiciones constitucionales del Título VIII, (relativo a la organización territorial del Estado) así como en los respectivos Estatutos de Autonomía”*. Queremos matizar en este punto que si bien es cierto que el artículo 137 de nuestra Constitución concede a las Comunidades Autónomas *“autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*, no debemos equiparar autonomía a soberanía como afirma la STC 24/2007, que impide que esa autonomía pueda oponerse al principio de unidad, así como que la autonomía local pueda oponerse al principio de unidad estatal, tal y como reflejan las sentencias 4/1981, 32/1981, 27/1987, 33/1993, y 385/1993 (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:778).

Otorga por tanto a las Comunidades Autónomas unas funciones en orden a conservar su rango de autonomía como puede ser la capacidad de dirección política, autonomía legislativa para elaborar sus propias leyes en aquellas materias cedidas por el Estado, autonomía administrativa y ejecutiva para ejecutar en su ámbito aquellas normas con fuerza de ley dictadas por el Estado en aquellas materias sobre las que se reserva competencia exclusiva. Como puede ser en materia de seguridad social y en materia laboral, autonomía financiera en cuanto a obtención de fondos y destinación del gasto.

A este respecto encontramos en el artículo 156.1 de la Constitución la facultad conferida a las Comunidades Autónomas para gobernar su propio presupuesto

en base al en los Presupuestos Generales del Estado, así las Comunidades Autónomas gozan de la capacidad de autogobierno fiscal desde 1993 mediante la cesión del impuesto sobre la renta de las personas físicas –I.R.P.F.-, cuyo margen de fijación a decisión de cada Comunidad pasó del 15% al 50%. Asimismo poseen capacidad para regular el IVA (85%-50%) y fijar el porcentaje en los impuestos especiales (40%-58%) (ROURA, 2012: 31).

Con el objetivo de asegurar la financiación de los servicios públicos esenciales del Estado del bienestar en modo que todas las Comunidades Autónomas recibieran los mismos recursos por habitante se creó el Fondo de garantía que supone un incentivo para la equiparación del desarrollo entre territorios teniendo en cuenta como elemento de referencia la renta per cápita.

Otra de las facultades que se difieren del Principio de autonomía es la capacidad organizativa en orden a permitir la creación de sus propios órganos e instituciones a través de la elaboración de sus propios Estatutos de Autonomía. Conviene recordar que pese a que actualmente tenemos un modelo de estructura territorialmente descentralizado, España históricamente ha sido un Estado centralizado desde la crisis del Antiguo Régimen con excepción del período correspondiente a la II República Española.

Una de las características más relevantes de la forma en la que la Constitución española regula el principio de autonomía estriba en el hecho de que esta regulación se basa en el denominado *principio de disponibilidad*. Esto es, la Constitución no establece cuáles son las Comunidades Autónomas, cuál es la forma de acceder a la autonomía, cuáles las competencias que corresponden a las mismas. Sino que se limita a fijar los requisitos y condiciones mínimas y deja a la capacidad de acción de las futuras Comunidades Autónomas, actuando normalmente de conformidad con los órganos generales del Estado, la concreción de estas cuestiones. Por lo tanto la Constitución no determina cuales son estrictamente la Comunidades Autónomas precisando que podrán constituirse como tales aquellas que reúnan las exigencias del artículo 143.1CE

Se establece que son titulares del derecho de autogobierno y pueden convertirse en Comunidades Autónomas:

- a) Las provincias limítrofes o colindantes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- b) Los territorios insulares.
- c) Ciertas provincias, sin necesidad de unirse con otras, si tienen una *“entidad regional histórica”*.
- d) E incluso, con autorización de las Cortes Generales, ciertos territorios cuya dimensión no supere la de una provincia (art. 144).

“En la actualidad, tras los pactos autonómicos del 31 de julio de 1981 celebrados entre el gobierno de UCD -entonces en el poder- y el PSOE, se han constituido 17 Comunidades Autónomas que cubren prácticamente la totalidad del territorio estatal, dibujando así el mapa autonómico que la Constitución había dejado abierto. Tan solo Ceuta y Melilla están, por el momento, al margen de la organización autonómica. Concretamente, en base al primer supuesto del artículo 143 CE -provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes- se han constituido nueve Comunidades Autónomas -Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, País Valenciano y País Vasco-. Salvo en los casos de las dos Castillas y de Extremadura, en sus respectivos Estatutos se proclama el carácter de nacionalidades históricas de las Comunidades que se crean a partir de los mismos.

Por otro lado amparándose en el segundo supuesto del artículo 143 CE -territorios insulares- se han constituido las Comunidades Autónomas de las Islas Canarias y de las Islas Baleares.

Por último las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se han considerado dotadas de entidad regional histórica son Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra y Murcia. En cambio en el caso de Madrid se han recurrido a las previsiones del artículo 144 CE que se refiere a provincias sin entidad regional histórica” (PI-SUNYER, 1994: 148-151). Por último se encuentran el principio de cooperación y el de igualdad, ambos consecuencia del principio de solidaridad y relacionados con este. El Tribunal Constitucional señaló en la STC 42/1981 que *“cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la*

igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales”. (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:787)

4.2. Un Estado Social políticamente descentralizado

El sistema español establece un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tal y como se establece en los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución, que determinan el grado de descentralización y de poder transferido por el Estado en favor de las Comunidades Autónomas, en concreto el primero de ellos alude a las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas mientras que el segundo precepto determina que competencias serán exclusivamente del Estado. Del mismo modo las normas y Estatutos de Autonomía configuran el marco de este reparto de competencias.

Conviene aclarar que por competencia nos referimos a la *autorización* que un centro de poder autonómico tiene para ejercer una función -ya sea legislar, administrar, etc.- sobre una determinada materia -Comercio Exterior, Urbanismo, Medio ambiente, etc.-. Pese a lo dicho hasta ahora conviene matizar que la Constitución no cierra el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se limita a establecer en su artículo 149 una lista de 32 competencias reservadas al Estado y otro listado para las Comunidades en el artículo 148. Sin embargo, no en todas esas materias el Estado tiene atribuidas las mismas funciones. En algunas, en las que se considera más necesario este tratamiento unitario corresponden al Estado todas las funciones tanto legislativas -potestad de dictar leyes y reglamentos- como ejecutivas -potestad para aplicar las normas generales mediante actos administrativos y los llamados reglamentos internos-. Tales son los casos por ejemplo relativos a nacionalidad, inmigración, emigración, extradición y derecho de asilo, relaciones internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, legislación mercantil, penal y penitenciaria, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, etc.

En otras, sin embargo el Estado se reserva solo la legislación pero la ejecución de las leyes puede corresponder a las Comunidades Autónomas. Así se

establece explícitamente, por ejemplo en el apartado séptimo del artículo 149.1 CE en el que se afirma que es competencia exclusiva del Estado la “*legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*”. Conviene aclarar que todas las competencias que pudiendo ser asumidas por las Comunidades Autónomas no lo sean corresponderán al Estado en virtud del artículo 149.3 CE. La ejecución de la legislación estatal por parte de las Comunidades Autónomas responde al principio de igualdad que comentamos anteriormente y que garantiza una suerte de uniformidad en las políticas que emanan de los órganos estatales en materia legislativa -artículo 139.1 CE-, por lo tanto no comprende, como se ha visto, el desarrollo reglamentario de las leyes laborales estatales, sino “*el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales*”, lo que incluye actuaciones administrativas, inspectoras, sancionadoras, así como la aprobación de normas para la organización de los servicios correspondientes -“*reglamentos organizativos*”. De este modo, las Comunidades Autónomas competentes se convierten en las “ejecutoras” ordinarias del Ordenamiento laboral y no sólo del interno, sino también del Derecho social comunitario y del internacional (CAVAS MARTÍNEZ y SANCHEZ TRIGUEROS, 2005: 108-109).

Merece la pena destacar el margen más amplio que se otorga a las Comunidades Autónomas en materia de seguridad social, al tiempo que el Estado se reserva de nuevo competencia exclusiva por un lado en cuanto a la legislación básica, que debe ser común y uniforme para todo el Estado en tanto que contiene aspectos fundamentales de las Sentencias: 32/1981, 102/1995, entre otras.

Y por otro lado en cuanto al régimen económico que al igual que sucedía en el caso anterior trata de garantizar la unidad del sistema de Seguridad Social impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas (CAVAS MARTÍNEZ y SANCHEZ TRIGUEROS, 2005: 112-113).

Podemos determinar por tanto que el mayor ámbito de libertad de las Comunidades Autónomas a la hora de desarrollar sus propias leyes se da en el

tercer nivel de Derechos Constitucionales conocidos como derechos de prestación o sociales (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:789).

4.3 Avances del Estado autonómico

Un elemento clave que define la relación del Estado con las Comunidades Autónomas, mediante las cuales realiza sus funciones interventoras, es la descentralización política, que define una estructura muy próxima al Estado federal. En este sentido la descentralización política ha contribuido a tratar los conflictos territoriales en el ámbito jurídico como disputas competenciales solucionables por el Tribunal Constitucional y no como conflictos de identidades o lealtades dejando así de lado el fuerte componente identitario que impregna a la mayoría de autonomías y reduciendo así las tensiones nacionalistas.

Las similitudes entre el Estado federal y el Estado autonómico se refleja a través de la dualidad institucional que permite que existan autoridades con jurisdicción en todo el estado a nivel legislativo, ejecutivo y judicial como es el caso del Tribunal Superior de Justicia -en adelante TSJ-, al tiempo que coexisten y se coordinan con autoridades que tienen jurisdicción territorial. La Constitución española de 1978, en su Título VIII, relativa a la organización territorial del Estado estableció un diseño abierto en la atribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se recogió un conjunto de competencias que podían ser asumidas por las Comunidades Autónomas y se relacionaron las competencias atribuidas de forma exclusiva al Estado; pero, respecto de estas últimas, las Cortes Generales podían tanto atribuir a todas o alguna de las comunidades autónomas la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices establecidos en la ley estatal con los correspondientes controles, como transferirles o delegarles facultades propias de las competencias estatales en virtud del artículo 150.2 de la Constitución. Tal diseño responde a un modelo abierto y flexible, en el que las facultades propias de las competencias atribuidas al Estado podrían trasladarse tanto en

su regulación como gestión y ejecución a las Comunidades Autónomas (SOLÓZABAL ECHEVARRÍA, 2004: 3-5). En este sentido cabe advertir que los artículos 148 y 149 de la Constitución Española, funcionan como marcos, ya que las verdaderas competencias se concretan generalmente de los Estatutos de Autonomía. A partir de su aprobación puede decirse que existe en España una distribución territorial del poder político, desde ese momento puede hablarse ya de un régimen constitucional de distribución del poder pues garantiza el derecho a participar en el autogobierno de los propios asuntos. El conflicto de preferencia aplicativa en materia de asunción de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas se resuelve en el artículo 149.3 CE que determina que *“El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”*. (1)

4.4 Problemas jurídico-políticos del Estado Autonómico

Muchos expertos han planteado la necesidad de reformar el Estado social en orden a satisfacer necesidades que debieron haber sido contempladas en el texto constitucional como por ejemplo políticas para contener el déficit mediante una fuerte restricción del gasto público social, aplicando las respectivas restricciones al sistema de la seguridad social. En este sentido se llevó a cabo en septiembre de 2011 una reforma de nuestra Constitución pactada por el PP y el PSOE destinada a garantizar por la vía constitucional el equilibrio presupuestario de las Administraciones Públicas, y la prioridad absoluta del pago de la deuda pública sobre cualquier otra rúbrica presupuestaria.

Dicha reforma del artículo 135 CE se suponía que debía contribuir a mejorar la confianza de los mercados en la capacidad de la economía española para hacer frente a sus obligaciones internacionales en materia de déficit y deuda pública. En concreto, el artículo se refiere a:

a) La obligatoriedad de cumplir con las obligaciones de déficit público estructural establecidas en el marco de la Unión Europea.

b) El establecimiento del principio de equilibrio presupuestario para las Administraciones Locales.

c) La necesidad de autorización legal para emitir deuda pública, y el carácter absolutamente prioritario de su servicio.

d) El establecimiento de excepciones en caso de recesión, catástrofe u otra condición que dañe gravemente la economía española (GONZALVO MORUELO, 2004).

Además en dicho artículo -tanto en su versión anterior como en la reformada- se establece que los créditos para satisfacer la deuda pública “no podrán ser objeto de enmienda o modificación”. Ello significa que, constitucionalmente, no se podría hacer una reestructuración ordenada de dicha deuda (MOISÉS MARTÍN). Otro efecto, no menos importante, de la reforma constitucional, es el establecimiento de controles exhaustivos por parte de la Administración General del Estado sobre el resto de las Administraciones Públicas, en un ejercicio de recentralización fiscal y financiera, que deja poco margen a las comunidades autónomas y nacionalidades para desarrollar un aspecto clave de cualquier posibilidad de autonomía o autogobierno: la política fiscal. Esta medida muy cuestionada por la precipitación con la que se llevó a cabo y por no haber permitido apenas el debate social y político en torno a lo necesario de la medida entronca con la protección social que constituye el elemento esencial del Estado Social. Así tal y como afirma el profesor PERÉZ AYALA *“la cuestión autonómica ha sido a lo largo del último cuarto de siglo de vigencia del régimen constitucional y unitario y sigue siéndolo en el momento presente la más conflictiva de todas las cuestiones constitucionales”*, especialmente en el País Vasco, en el que el terrorismo ha condicionado la solución.

Otra de las problemáticas a las que se enfrenta nuestra forma política es el entendimiento correcto de las exigencias de igualdad, así muchos expertos coinciden en que la entrada en la UE supuso, al tiempo que un gran avance en nuestra capacidad competitiva y en nuestras relaciones con los países vecinos, un desapoderamiento competencial en el sentido que no respeta la distribución de competencias establecido en la norma fundamental.

Por otro lado, a nivel interno cada vez se hace más patente la necesidad de reforzar los instrumentos de cooperación dotándolas de unas competencias efectivas para llevar a cabo sus funciones. En este sentido pondremos como ejemplo al Senado como cámara territorial, cuyas funciones quedan muy restringidas en la práctica, ya que se le priva de competencias para llevarlas a cabo. De modo que las modificaciones que el Senado proponga a proyectos legislativos pueden ser posteriormente ignoradas cómodamente por el Congreso limitándose así la bicefalia que el ordenamiento jurídico reconoce a ambas cámaras como reguladores legislativos (ALVAREZ CONDE y TUR AUSINA, 2013:792). Un rasgo común que plantean todas las propuestas reformadoras del régimen autonómico estatutario es que se plantean sobre la base de una ampliación del ámbito competencial autonómico, así la mayoría de propuestas reformadoras plantean la asunción de competencias sociales por parte de las Comunidades Autónomas (PÉREZ AYALA, 2013: 568-571).

5. Principios rectores de la economía social

El capítulo 3º del Título 1º de nuestra Constitución *de los principios rectores de la política social y económica* se encarga de establecer los principios genéricos que deben regir la política social y económica del Estado y que contribuyen a conformar el denominado bienestar social apuntalando como ejes del Estado Social la libertad, la igualdad y la participación. Así el artículo 9.2 de nuestra Constitución establece que “*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas(...)*”. La particularidad de estos principios de nuestro ordenamiento jurídico es que no pueden ser alegados ante los Tribunales de Justicia a menos que la Ley que los regula ,lo establezca de esa forma. En este punto hemos de reconocer que existe cierta controversia entre los expertos acerca de si el Capítulo III de nuestra Constitución referente a *los principios rectores de la política social y económica* contiene derechos fundamentales, derechos constitucionales o más bien principios rectores; a este respecto se han manifestado reputados constitucionalistas, como PÉREZ ROYO que considera que el Capítulo III, aún cuando forma parte del Título I de la Constitución española denominado “*De los derechos y deberes fundamentales*”, no reconoce derechos fundamentales, toda vez que ellos no vinculan, sino que orientan a la acción de los poderes públicos y no pueden *ser alegables ante los tribunales sino de acuerdo con la ley que los desarrolla* (art. 53.3 CE), por ello, constituirían derechos de configuración legal, pero no constitucional (PÉREZ ROYO, 2003 :612, 286).

Por su parte ÁLVAREZ CONDE entiende que algunos preceptos del Capítulo III se refieren de forma expresa a la existencia de derechos, aunque estos no tengan la misma naturaleza de otros derechos contenidos en el Capítulo II. Sin embargo, para el profesor ÁLVAREZ CONDE, resulta difícil proclamar de los mismos su consideración de auténticos derechos subjetivos, ya que no otorgan a los particulares, de forma directa, un poder de acción frente al Estado, aunque con el desarrollo legislativo correspondiente pueden llegar a adquirir esa condición. Por ello, prefiere llamarlos expectativas de derecho o, utilizando otras categorías conceptuales en otras disciplinas, auténticos derechos potestativos (ÁLVAREZ CONDE, 2005: 592-593).

En la misma línea se expresa PRIETO SANCHIS, al considerarlos auténticos derechos aunque al igual que el profesor ÁLVAREZ CONDE para que los ciudadanos pudieran exigir su cumplimiento en los tribunales sería necesario su ulterior desarrollo legislativo para que surja un derecho subjetivo en sentido técnico. De otro lado LÓPEZ MENUDO considera que el artículo 53 CE propicia una rotunda negación a los principios rectores como derechos subjetivos de lo que por otra parte se admite o postula a los derechos fundamentales. El profesor LOPEZ MENUDO niega el carácter de derechos a los artículos 43.1, 45.1 y 47 CE por considerar que esos “(...) *supuestos derechos no han sido objeto de un trato distinguido (...)*” por el Tribunal Constitucional “(...) *paradójicamente, sobre los mismos se han producido pronunciamientos especialmente negativos*”. En este sentido también se ha manifestado ATIENZA (18), en general dicho autor niega el carácter de derechos subjetivos a todos los principios en bloque, por considerar que “*difícilmente puede admitirse que lo que contiene el capítulo tercero sean derechos, como sugiere la denominación del Título I -puesto que no son alegables a los tribunales-, y menos fundamentales*”. Por lo tanto podemos concluir que gran parte de la doctrina coincide en que es necesario su desarrollo legislativo para que puedan ser alegados ante los tribunales.

Podemos clasificar los Principios Rectores en dos categorías, por un lado aquellos que tienden a proteger a las personas, instituciones o grupos sociales que se hallen en situación de desventaja o dependencia respecto del resto de la sociedad como pueden ser:

- Los disminuidos físicos o psíquicos (art. 49 CE).
- Los miembros de la tercera edad mediante un sistema de pensiones que les procure “*suficiencia económica*” “*durante la tercera edad*” y “*un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*” (art. 50 CE).
- Los parados por medio de “*un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales*

suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo...” (art. 41 CE).

- Los emigrantes (art. 42 CE).
- Los jóvenes, en cuanto a su participación en el ámbito “*político, social, económico y cultural*” (Art. 48 CE).
- Los hijos habidos fuera del matrimonio, (art. 39 CE) este artículo recoge “*la protección social, económica y jurídica de la familia*” como entidad uniformadora de relaciones jurídicas y obligaciones sociales en el marco constitucional de nuestra legislación.
- Los consumidores, (art. 51 CE) con los cuales los poderes públicos se comprometen a promover la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentar sus organizaciones y oír a éstas en las cuestiones que puedan afectarles.

Por otro lado encontramos aquellas disposiciones que tienden a proteger bienes de uso común como son:

- La salud, el deporte, la educación física y el ocio (art. 43 CE).
- El medio ambiente y la calidad de vida (art. 45 CE), este precepto hace referencia al deber de conservación de nuestro medio ambiente por medio de la “*solidaridad colectiva*”. Así como de la utilización racional de los recursos naturales por parte de los poderes públicos en orden a promover su mantenimiento. Por último, se establecen sanciones penales o administrativas así como la obligación de reparar el daño causado en los casos en que exista un infracción de estos principios entendiéndose como tal la provocación de emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones; la liberación de radiaciones ionizantes u otras sustancias en el aire, tierra o aguas; la alteración del hábitat de flora amenazada; la introducción de especies de flora o fauna no autóctonas perjudiciales; el establecimiento de depósitos o

vertederos de desechos o residuos que sean tóxicos o peligrosos o el maltrato de animales domésticos, entre otros. Según recoge la STC 127/1990, de 5 de julio, dictada en relación con el artículo 347 bis del Código Penal de 1973, para que exista el delito ambiental "se requiere tan sólo que, contraviniendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, se produzca un peligro grave para las condiciones de la vida animal, sin requerir dicho precepto la relación causal entre el vertido y la muerte concreta de las especies piscícolas". Bajo este precepto subyace asimismo el derecho de los ciudadanos a gozar de una calidad de vida que sea coherente con la dignidad de la persona reconocida en el artículo 10 de la Constitución. A pesar de la literalidad de la norma cuando señala que *"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*. Al igual que sucedía con el conjunto de Principios Rectores que componen en el Capítulo III de nuestro ordenamiento jurídico existe cierta controversia acerca de si el artículo 45 CE puede ser considerado como un derecho o como un principio rector. En este sentido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 45/89 de 20 de febrero ha señalado que *"los principios rectores se configuran como mandatos al legislador, para que regule la materia específica de acuerdo con el principio constitucional, y a partir de la regulación, se hace extensivo el mandato a los demás poderes públicos para que la apliquen"*. A este respecto BETANCOR RODRÍGUEZ aboga que el derecho del artículo 45 CE no puede ser considerado directa e inmediatamente como un derecho subjetivo. Ello por cuando a la vista del artículo 53 este supuesto derecho carece de contenido esencial y de protección judicial cualificada, lo que lo aleja de los derechos del Capítulo II. Además, al precisarse de una ley que lo desarrolle considera que estamos ante un posible derecho legal más que constitucional. Sin embargo desde el punto de vista de la profesora JORDÁ CAPITÁN (20) el artículo 45.1 CE recoge y reconoce a las personas un auténtico derecho, el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, al tiempo que les impone el deber de conservarlo.

Sin embargo, a juicio de la profesora JORDA CAPITÁN matizando su posición, considera que el derecho a un medio ambiente adecuado parece, por el momento, y por lo que al individuo respecta, quedar relegado a una “declaración de intenciones”, en tanto en cuanto sobre este soporte constitucional, no se lleguen a precisar por el legislador los concretos extremos de este derecho”. En este sentido, considera que el eventual desarrollo legislativo deberían concretar que es lo que debe entenderse por un “medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, quiénes u cómo podrán accionar cuando el mismo sea, no ya únicamente lesionado, sino puesto en peligro por determinadas actuaciones, o qué deba entenderse por “calidad de vida”. Aspectos que no suponen sino el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 45.1 CE. Para CANOSA USERA el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es un derecho constitucional, decir lo contrario, según el aludido profesor, sería olvidar la voluntad del constituyente que quiso reconocer un derecho. No obstante ello, considera que la estructura de este derecho no está cerrada en la Constitución, ni el legislador ha procedido a ese cierre. Ante tal incertidumbre, sigue correspondiendo al legislador estatal desarrollar el derecho y cerrar su estructura, fijando su contenido y precisando su objeto, para tal fin se deberá partir del art. 45.1 CE porque es donde se haya implícito su contenido esencial. Por otro lado, para el citado profesor, el tenor literal del artículo 45.1 CE es determinante no cabe hacer con este precepto una interpretación radicalmente contraria a la que su tenor literal indica. De similar modo se pronuncia la STS de 6 de julio de 1983, cuando señala que *“El artículo 45 de la Constitución, invocado por el actor, que exige a los poderes públicos defender y restaurar el medio ambiente, sólo puede ser alegado ante esta jurisdicción de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollan (artículo 53 del texto constitucional)”*.

- El patrimonio histórico, cultural y artístico. (artículo 46 CE)

- La vivienda (artículo 47 CE), constituye una necesidad básica para la vida personal y social del individuo, y en particular para el desarrollo de

la vida familiar. El disfrute de este marco espacial permite satisfacer al individuo y a la familia necesidades biológicas (albergue, defensa contra las inclemencias de la naturaleza y del clima, conservación de la salud física y mental...), necesidades personalísimas (intimidad, bienestar, seguridad...) y, en última instancia, necesidades sociales y ambientales.

Así la Constitución afirma que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (...)”*. Sin embargo al igual que el artículo 45 CE parece que este principio actúa más como una declaración de intenciones que como una verdadera garantía por parte del Estado, de asegurar una vivienda a todos los españoles debido en gran medida a la imposibilidad que tienen los propios ciudadanos de acudir a los tribunales para exigir su cumplimiento (AGUDO ZAMORA, 2013: 50). En nuestro Estado los precios de las viviendas aumentaron considerablemente respecto al resto de Europa debido a la especulación que ocasionó la *burbuja inmobiliaria*. A partir de 2002 el Banco de España comenzó a alertar sobre la sobrevaloración de la vivienda, aunque fue demasiado optimista al opinar que sería *“compatible con una reabsorción paulatina y ordenada”*, quizá porque temía pinchar la burbuja. A pesar del desastre económico y social que supuso para nuestro Estado la *burbuja inmobiliaria* la propia Constitución hace referencia a la regulación de la especulación urbanística por parte del Estado cuando dice: *“Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*.

- El derecho al trabajo (artículo 35 CE), comprende el deber de los Poderes públicos de promover su realización efectiva.

6. Conclusiones

Pese a que tradicionalmente nuestra forma de Estado ha sido centralizada, en la actualidad los conceptos de descentralización y democracia se hallan fuertemente vinculados hasta el punto de que la carencia del primero pueda poner en cuestión la existencia del segundo, así pues nuestra Carta Magna opta por un modelo a medio camino entre Estado unitario con autonomía y Estado federal, en el cual se reconoce a las respectivas CC.AA autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, término que hemos de diferenciar del concepto de soberanía, en cuanto a que este se encuentra supeditado al principio de unidad que establece que la soberanía nacional pertenece exclusivamente al pueblo español, no así a algunos de sus territorios independientemente considerados.

En cuanto a la atribución de competencias el Estado se reserva competencia exclusiva en materia laboral, de seguridad social, en lo relativo a la obtención de fondos y a la destinación del gasto, sin perjuicio de que las CC.AA en orden a su potestad de autogobierno fiscal puedan elaborar sus propios Estatutos y destinar los gastos en aquellos ámbitos que requieran mayor inversión ya sea por cuestiones ideológicas o sociales.

La definición que hace el artículo 1 de nuestra Constitución como un *Estado* social y democrático de derecho, establece por un lado los fines sociales que persigue el Estado social y por otro lado la calificación de derecho provee de un marco legislativo propio a todos los individuos que componen el Estado español en pos de asegurar los derechos que el propio ordenamiento jurídico les otorga. Además el término democrático engloba otros principios fundamentales como el de igualdad, no discriminación o participación política entre otros, que dispone las bases para que hablemos de soberanía nacional basada en la participación de la ciudadanía como actor de la vida política y social. No olvidemos que el Estado social surge con el objetivo de integrar amplias capas sociales descontentas que vivían en una situación de marginalidad política y social; en un primer momento las medidas que se adoptaron carecían de efectividad ya que necesitaban de ciertos estímulos

para cambiar la deriva tradicional del modo de relacionarse entre trabajadores y empresarios, ciudadanos y políticos, una relación tradicional que se asentaba en la sumisión de los primeros frente a los segundos y que dejaba vía libre a la corrupción y al abuso de poder de unos sectores sobre otros. En este punto conviene destacar que el reconocimiento de libertades políticas y derechos de participación fue fruto de la presión social que ejercían amplios sectores de la sociedad mediante conflictos colectivos en muchos casos ante la realidad de desigualdad existente y la crisis del estado democrático, y no fruto de un sentimiento de solidaridad por parte del ejecutivo. En definitiva desde el punto de vista capitalista se pasa de un Estado abstencionista a un Estado intervencionista, mediante el establecimiento de objetivos socioeconómicos, y desde un punto de vista socialista se pasa a un Estado prestacional, que trata de brindar una cierta calidad de vida basada en el respeto a la dignidad de la persona por medio de la cesión de competencias atribuidas a las CC.AA y que pretenden conseguir una sociedad sin clases combatiendo la desigualdad y garantizando unos derechos sociales esenciales.

Podríamos estructurar los fines que persigue el Estado social en base a dos modalidades de contribución. Por un lado su contribución al Estado social de derecho defiende dos actuaciones: combatir la desigualdad y garantizar unos derechos sociales que supongan un régimen de igualdad equitativo para todos los ciudadanos poniendo el foco de protección en aquellos con menos recursos. Y por otro lado la contribución del Estado social al Estado democrático mediante el establecimiento de fórmulas de participación social a través de los agentes sociales como son los sindicatos y organizaciones empresariales o los Consejos económicos y sociales permiten a estos participar en la elaboración de normas jurídicas y establecen la necesidad de concertación en la adopción de acuerdos políticos.

El Estado social se asienta sobre tres ejes fundamentales que son, la libertad, la igualdad y la participación; al tiempo que articula una serie de principios contenidos en el Capítulo III de nuestra Constitución bajo la denominación de principios rectores de la política social y económica, estos se diferencian respecto a los derechos fundamentales principalmente en que no pueden ser alegados ante los tribunales, al menos no de una forma directa, para ello sería

necesario el desarrollo legislativo ulterior de dichos preceptos de forma tal que pudiesen ser considerados auténticos derechos subjetivos con fuerza de ley.

Vivimos en una sociedad competitiva que tiende a valorar los hechos en términos de rentabilidad antes que en términos de solidaridad, valorando los acontecimientos antes por su valor monetario que por su valor equitativo y humanitario, nos encontramos en una sociedad que produce a medida que se desarrolla altos niveles de desigualdad y un amplio espectro de excluidos sociales que necesitan de la atención de alguna entidad coordinadora, como antes hemos hablado del Estado prestacional.

Para hacer frente a estos defectos de los que adolece el sistema capitalista, y con el objetivo de garantizar un marco de convivencia adecuado se articula el principio de solidaridad para corregir los desequilibrios territoriales que se puedan producir, por razón de que la propia inversión atrae hacia esos territorios más inversión, por el contrario, cuanto más precario sean sus sistemas de producción, cuanto más primario el sector que se encuentre implantado en la región, mas necesidad tendrán esos territorios de capital para potenciar su industria. Podemos entender este principio como una extensión del derecho de igualdad.

Nuestra generación ha nacido con una batería de garantías constitucionales y derechos que garantizan un marco de convivencia adecuado entre el Estado y los ciudadanos, sin olvidar por cierto los sentimientos nacionalistas que en definitiva reclaman mayor autonomía para sus respectivos territorios; y creemos que en esa línea debe dirigirse las sucesivas reformas de nuestro ordenamiento jurídico, la tendencia a la descentralización y la dotación de mayor poder ejecutivo a las autonomías, acercando los centros de decisión a la ciudadanía y creando fórmulas que permitan una mayor participación a estas son creemos que el camino que la evolución natural de un Estado desarrollado debe seguir.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía y Urls:

-ALVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario, Derecho Constitucional, Tecnos (Grupo Anaya S.A), Madrid, 2013, pags 55-56, 773, 774, 776, 777, 778, 787, 789, 792

-VIVER PI-SUNYER, Carles, Ordenamiento Constitucional Constitución, Vicens-Vives, 1994 p. 77-79, 148-151, 80-81

-SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José, El Estado Autonómico en perspectiva, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 124. Abril-Junio 2004, pag 3, 5, 19-23

-SÁNCHEZ FERRÍZ, Remedios, Funcionarios Ejemplares, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013 p. 488, 486, 477-482, 490-494

-ROURA GOMEZ, Santiago, El Estado Social Autonómico: normas y presupuestos, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2012, p. 31

-RODRÍGUEZ, Ángel, Seminario El Papel de Andalucía en la Construcción del Estado Social Autonómico, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013 p. 13-23

-PEREZ ROYO, Javier, Curso de Derecho Constitucional, Marcial pons, Madrid, 2003 p. 612

-PÉREZ AYALA, Andoni, Funcionarios Ejemplares, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013 p. 557-561, 568-571

-MOISÉS MARTÍN, José. Ver http://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/articulo-Constitucion-excesiva-innecesaria-inconsistente_0_203680224.html

-HELLER, Herman, Teoría del Estado, Comares, 2004

-GONZALVO MORUELO, Ramon Manuel. Ver <http://entendiendolahistoria.blogspot.com.es/2014/06/reparto-de-competencias.html>

-DELGADO-IRIBARREN, Manuel, 2005 <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=2>

-DE CABO MARTÍN, Carlos, , Funcionarios Ejemplares, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013, p.378-384

-CAZORLA PRIETO, Luís María, Temas de Derecho Constitucional, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 399.

-CAVAS MARTÍNEZ, Faustino y SANCHEZ TRIGUEROS, Carmen, La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis. Anales de derecho. Universidad de Murcia. Número 23. 2005. Pags 108-109, 112-113

-CANOSA USERA, Raúl, Constitución y medio ambiente, Dykinson, Madrid, 2000. pp. 99 y ss.

-ATIENZA, Manuel, “Sobre la Clasificación de los Derechos Humanos en la Constitución” “Los Derechos humanos y la Constitución de 1979” Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva época, monográfico nº 2, pp. 123-132; cit. por Jordano Fraga, Jesús, La Protección..., Barcelona, 1995, p. 459.

-ARELLANO, Manuel y BENTOLILA, Samuel, La burbuja inmobiliaria: causas y responsables, 2009 . Ver <http://www.cemfi.es/~arellano/burbuja-inmobiliaria.pdf>

-ARAGÓN REYES, Manuel , Economía y Derecho ante el Siglo XXI, Lex Nova, Valladolid, 2001 p. 18-25

-ÁLVAREZ CONDE, Enrique, Curso de Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 2005, p 592

-AGUDO ZAMORA, Miguel, Seminario El Papel de Andalucía en la Construcción del Estado Social Autonómico, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2013 p. 39-42, 50

-ADELANTADO, José, Las políticas sociales, Ariel, Barcelona, 2000 p. 1-4

