

GAVARA DE CARA, Juan Carlos: *La dimensión objetiva de los derechos sociales*, Cuadernos de Derecho Constitucional 1, Bosch, Barcelona, 2010, 136 págs.

La problemática del Estado social en general, y de los derechos sociales en particular, es una de las más importantes en el Derecho público de nuestro tiempo. Son numerosas las aportaciones a la misma que han aparecido en los últimos años, muchas veces en un tono polémico, dadas las dificultades de encajar estas categorías, irrenunciabiles ya desde hace décadas, en los esquemas del Estado liberal-democrático clásico. En este contexto se inscribe el libro del que damos noticia, obra del catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona Juan Carlos Gavara de Cara, que lo ha realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre «Los derechos fundamentales como principios objetivos».

Tras unas reflexiones introductorias sobre los derechos sociales, y su dimensión objetiva, la obra se abre con un capítulo dedicado a los derechos de prestación como categoría normativa. Allí se analiza, en primer término, la contraposición entre los llamados derechos de defensa y los derechos de prestación, recordándonos que estos últimos son «sinónimo de prestación estatal, implicando acciones de los poderes públicos» (pág. 18), y que sus diversos supuestos «tienen en común la exigencia de una obligación de actuación por parte del destinatario, no de una abstención, en beneficio del titular del derecho» (pág. 19). Sigue el autor reflexionando sobre la heterogeneidad de criterios materiales para su caracterización, y la necesidad de configuración normativa, apartado

en el que insiste en la idea de que «un análisis a partir del carácter material de los derechos fundamentales implica una interrelación dogmática de los derechos de defensa y de prestación, ya que las decisiones públicas son necesarias para la garantía de ambos tipos de derechos» (pág. 27). En cuanto a los destinatarios de dichos derechos, se destaca que son, con carácter casi exclusivo, los poderes públicos, sin que quepa olvidar que «muchos de los tradicionales derechos sociales, que no siempre tienen que tener carácter prestacional, solían tener como principal destinatario a las personas privadas» (pág. 31). El capítulo se cierra con unas reflexiones sobre el contenido prescriptivo, y el efecto reflejo, de los derechos de prestación, así como la articulación de sus garantías, reflexiones en las que se afirma, entre otras cosas, que «cuando estos derechos son incluidos en la Constitución y dan lugar a pretensiones que sean aplicables directamente a favor de los ciudadanos, responden a necesidades sociales que se quieren superar de forma permanente o que ya hayan sido superadas, de modo que la prestación se realiza sin dificultades económicas o materiales para los poderes públicos» (pág. 31), mientras que en otros casos, y por tener que responder a una realidad cambiante, «los presupuestos y condiciones de la prestación se configuran y concretan a partir de una decisión legislativa» (pág. 32). Destaca Gavara el papel de las omisiones del poder público, al no adoptar la acción positiva correspondiente, en estos terrenos, y que dichas acciones positivas constituyen el contenido prescriptivo conectado a los derechos de prestación, contenido que requiere, desde luego, de la concreción normativa adoptada por el legislador.

El segundo capítulo del libro está dedicado a los derechos sociales como categoría material, y comienza con un apartado en el que se aborda el tema de la finalidad y contenido de los mismos, resaltando, en primer lugar que «la función de producción, distribución y mejora de las condiciones vitales conectadas a los derechos sociales dependen no sólo de las acciones y conductas de los destinatarios, sino también de criterios y hechos objetivos como la situación económica, coyuntural y presupuestaria de un Estado... (rigiendo) ... criterios de oportunidad política para su estructuración» (pág. 38). Tras reconocer que los derechos sociales «presentan dificultades para ser caracterizados autónomamente como categoría jurídica» (pág. 38), entra el autor en la tarea de clasificarlos, distinguiendo cuatro grupos distintos de prestaciones (págs. 39 y sigs.): en primer lugar, las prestaciones sociales en sentido estricto como las ayudas sociales; en segundo, las pretensiones de subvenciones y acciones de fomento de actividades de interés público; en tercero, las pretensiones en el marco de la procura existencial, que implican la creación, y utilización, de servicios públicos, y de instituciones públicas; por último, las pretensiones de participación en los bienes de carácter comunitario, que generalmente se relacionan con la utilización de recursos naturales de carácter público, o con el reparto de frecuencias televisivas, o de ondas de radiodifusión. Insiste el autor, además, en varias ideas importantes. La primera que «no todas las prestaciones vinculadas con derechos sociales cuentan con una identificación y protección en base a unos derechos fundamentales articulados en la Constitución» (pág. 41). La segunda, que «los derechos sociales se sitúan sobre todo en el ámbito del reconocimiento de los presupuestos sociales necesarios para garantizar el ejercicio de la libertad individual y política en ámbitos concretos» (pág. 42). La tercera, la necesidad de enfatizar su dimensión objetiva, puesto

que «más que unos derechos dirigidos a la protección de sus titulares, se entiende que son unos derechos centrados en la protección de los objetos materiales o bienes jurídicos objetivos que protegen» (pág. 43). La necesidad de la concreción normativa de dichos derechos sociales es el tema del siguiente apartado, en el que Gavara afirma, entre otras cosas, que «no es complicado o inalcanzable su establecimiento en la Constitución y la exigencia de su aplicación directa» (pág. 45), aunque, en muchos casos, «no se pueden adoptar directamente los medios que permitan efectividad a los derechos fundamentales al margen de las decisiones legislativas de configuración» (pág. 48). De ello se deriva la dependencia de la protección jurídica de los derechos sociales de la regulación normativa infraconstitucional, que es el siguiente asunto tratado en el libro, en un apartado en el que se repasan a fondo las soluciones patrias y alemanas, pero del que cabe destacar, sobre todo, la reflexión de que «un sistema de plena judicialización mediante criterios de aplicación directa extrema tendería a producir la eliminación de la posibilidad de adoptar decisiones de ordenación basadas en prioridades concretas, básicas y coyunturales» (pág. 49). Sobre el espinoso problema de la irreversibilidad de las conquistas sociales, Gavara sostiene que «el legislador puede adoptar disposiciones que modifiquen desfavorablemente la regulación de relaciones jurídicas establecidas en los derechos sociales, pero no de una forma irracional que incida arbitrariamente en situaciones jurídicas subjetivas» (pág. 60); y en cuanto a la relación de los derechos sociales con el principio de igualdad destaca su idea de que éste «no permite desarrollar un mecanismo específico de protección de los derechos sociales, aunque éstos se puedan integrar en su ámbito de protección como cualquier otra situación de carácter general» (pág. 67). En el terreno de la interrelación de los derechos sociales con las políticas públicas de alcance social se destaca la necesidad de la misma «para comprobar si efectivamente son el resultado de la implementación de dichas políticas» (pág. 76).

El tercer capítulo del libro se titula «La proyección social de la Constitución: una implementación multinivel», y comienza por una revisión general del problema de la descentralización de los derechos sociales, en la onda de las «recientes reformas de los Estatutos de Autonomía... (que) ... han propiciado la necesidad de garantizar un régimen jurídico descentralizado de los derechos sociales y civiles» (pág. 80). Analiza Gavara inmediatamente lo que llama la implementación multinivel de los derechos sociales y civiles como función concurrente de los poderes públicos, razonando que los nuevos Estatutos descentralizan la materia de forma patente, pero que «no se trata de un fenómeno que pueda considerarse que aporte grandes diferencias respecto a la situación anterior» (pág. 84), de modo que «las declaraciones estatutarias de derechos no podrán alterar el funcionamiento del bloque de constitucionalidad en materia de derechos sociales» (pág. 85). La conclusión es «un cierto grado de innecesariedad desde el punto de vista jurídico, pero sin menoscabar su función simbólica o de mandato debido» (pág. 87), puesto que las reformas estatutarias en materia de derechos sociales «no añaden a su grado de eficacia prácticamente ningún contenido del que no disfrutaran con anterioridad» (pág. 88). Estudia a continuación el autor diversos supuestos de derechos sociales concretos, y como se articulan los diferentes niveles de poder respecto a los mismos. El primero es el derecho al medio ambiente, ejemplo de solapamiento del reconocimiento

estatutario del derecho por la implementación de una política pública de carácter social. Afirma Gavara que, en principio, cualquier materia que afecte al derecho al medio ambiente se debe transferir a otro de los derechos protegidos, de acuerdo con la doctrina del TEDH y del TC. Por otra parte, la conclusión puede ser que «es tan intenso el tratamiento objetivo del título competencial o materia del medio ambiente que en realidad no existe un componente subjetivo como derecho que se independice de la política pública respectiva, a pesar de su reconocimiento formal tanto en la Constitución como en las declaraciones estatutarias de derechos» (pág. 95). En segundo lugar, analiza el autor la implementación de la política pública autonómica de asistencia y protección social como mecanismo de creación de derechos sociales y derechos civiles con repercusión social, diciendo, entre otras cosas interesantes, que «el desarrollo, articulación e implementación de una determinada política pública, en este caso de asistencia social, es el mecanismo creador de los derechos sociales específicos y concretos, es decir, el título competencial autonómico sería suficiente para la creación de los derechos sociales, sin que sea necesaria su inclusión en una declaración estatutaria de derechos, ya que sus posibles consecuencias subjetivas ya se encuentran incorporadas en el título competencial» (pág. 108). El tercer apartado aborda la inexistencia de un derecho estatutario a la asistencia sanitaria al margen de la política pública integral de sanidad pública y el derecho a la salud, subrayando que los mismos no pueden disociarse de «su integración en la política pública de carácter global e integral en materia de salud, sin que los posibles contenidos subjetivos deducibles puedan separarse de la misma» (pág. 115). El cuarto, los derechos de los consumidores, como ejemplo de la articulación de una política pública autonómica de protección mediante derechos estatutarios interrelacionados con una pluralidad de títulos competenciales del Estado. Ahí se concluye que «pluralidad de instrumentos de protección de los consumidores existe, pero un único derecho con unos efectos generales no se puede articular ni a nivel estatal, ni a nivel autonómico» (pág. 118). Por último, se aborda el tema del derecho a una vivienda digna, ejemplo de la inexistencia de un derecho al margen de la implementación de una política pública autonómica propia. Reconocidas las posibles intervenciones del Estado a través de diferentes títulos competenciales, se afirma, para concluir, que «no se produce una incidencia de decisiones estatales en los componentes subjetivos del derecho, ya que en todo caso sus repercusiones se dirigen exclusivamente a aspectos con repercusiones objetivas de una política general de vivienda» (pág. 127).

La obra se cierra con unas conclusiones, en las que se resumen las principales tesis de la misma, pero no dejan de hacerse algunas afirmaciones interesantes como la de que «los derechos sociales deben ser fundamentalmente analizados a partir de las políticas públicas de carácter social que sirven de cauce de implementación de su alcance» (pág. 131), o la de que en los diversos modelos de federalismo «se ha requerido una colaboración intensa entre las distintas unidades de poder, que se ha desarrollado de distintos modos, pero que necesariamente ha requerido de algún tipo de relaciones intergubernamentales para el desarrollo e integración del Estado social en los distintos modelos de funcionamiento» (pág. 133).

Llegado el momento de acabar esta noticia, no nos queda sino decir que nos hallamos ante un libro interesante, cuya aparente brevedad es engañosa, dado lo denso de sus argumentaciones, que injustamente hemos resumido aquí. Trata un tema de gran importancia, dado su carácter central en el Estado social en el que vivimos, y su reciente protagonismo en las reformas estatutarias más recientes. Lo hace con una relativa, como ya hemos dicho, concisión, y con una pericia técnica nada desdeñable, por lo que la obra aparece como una lectura a recomendar a quien quiera adentrarse en estas materias. Está anunciado como el primero de una serie de «Cuadernos Constitucionales» que, si continúan la estela marcada por esta obra, podrán convertirse en una referencia importante, que deberá seguirse con interés. Juan Carlos Gavara ha dado a la imprenta uno de esos ensayos que hacen progresar nuestra modesta ciencia constitucional. Sólo nos queda desear que el, siempre relativo, éxito de público que pueden alcanzar estos trabajos también le acompañe.

Ignacio Torres Muro
Universidad Complutense de Madrid