

# CAPÍTULO 72

Distribución territorial  
de competencias,  
estatutos de autonomía  
y derechos sociales.

SILVIA SORIANO MORENO

La Constitución Española define al Estado Español en su art. 1.1 como un Estado Social. Del mismo modo, el art. 2 CE reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones. Sobre la conjugación en nuestro ordenamiento jurídico de estos dos principios, la configuración y garantías del Estado Social y su articulación en nuestro modelo autonómico de distribución territorial del poder, se ocupará esta investigación. Para la construcción y avance del Estado social, además de los principios constitucionales existentes en este sentido y las disposiciones referentes al control estatal de la economía, son de vital importancia los derechos sociales. Sin embargo, y frente a los derechos conocidos como civiles y políticos, el régimen jurídico de los derechos sociales en nuestro sistema constitucional no permite que estos sean directamente exigibles.

En el caso español nos encontramos que el contenido material de los derechos sociales se encuentra afectado por la distribución territorial de competencias propia de los estados descentralizados. Esto significa que dependerá de las Comunidades Autónomas la efectiva realización de los derechos sociales en función de las competencias que tengan atribuidas (Pérez Villalobos, 2002).

Además de esta cuestión, tenemos que prestar atención a las declaraciones estatutarias de derechos que vienen recogidas en las reformas de los Estatutos de Autonomía que tuvieron lugar entre 2006 y 2011 así como las resoluciones del Tribunal Constitucional que se pronunciaron a este respecto, las SSTC 247/2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y la 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya. Las declaraciones estatutarias de derechos suponían el reconocimiento a nivel del bloque de la constitucionalidad de derechos, en su mayoría de carácter social, lo que podría dar lugar a dotar de la exigibilidad necesaria para que tales derechos fueran equiparados a los derechos civiles y políticos, al menos en el ámbito autonómico. Conocer si las declaraciones de derechos contenidas en los Estatutos de Autonomía es un contenido legítimo de este tipo de normas, así como su eficacia como tales derechos es de vital importancia para saber su posible incidencia en el régimen jurídico de los derechos en el ordenamiento español así como en la posibilidad de afianzar las garantías del Estado Social.

Este debate sobre la viabilidad de las declaraciones estatutarias de derechos se ha librado principalmente en torno a dos cuestiones: si estos derechos son o no materia estatutaria y si estas declaraciones suponen un menoscabo en la igualdad de todos los españoles en lo que a derechos se refiere. Sobre la primera cuestión, no sin complicaciones, se puede concluir, en vista de lo expuesto, que los Estatutos de Autonomía pueden declarar legítimamente derechos. Tanto la doctrina mayoritaria, como el Tribunal Constitucional han dado los argumentos

necesarios para sostener esta conclusión. Por hacer un breve repaso de las líneas esgrimidas por el Tribunal, si nos atenemos al art. 147 CE en cuanto al contenido de los Estatutos de Autonomía, podemos ver cómo las materias a que se refiere no suponen un listado cerrado, sino que éste viene completado tanto por otros artículos constitucionales como por la posibilidad de incluir materias de la propia competencia de la Comunidad Autónoma en cuestión. De esta forma, los derechos estatutarios supondrían un complemento de estas competencias propias, como vertiente subjetiva de las mismas, así como habilitaciones y límites para la actuación de los poderes públicos. El propio Tribunal Constitucional ha defendido esta posibilidad por cuanto los derechos estatutarios supondrían un complemento adecuado para el desarrollo de la función que la Constitución encomienda a los Estatutos de Autonomía (Cabellos Espiérrez, 2008).

Por otra parte, se ha hablado de la posibilidad de que las declaraciones estatutarias de derechos supongan desigualdades entre los españoles en materia de derechos, en contraposición a lo establecido en los arts. 14 y 139.1 CE. Para resolver esto hay que observar la doctrina del propio Tribunal Constitucional, en la que se viene estableciendo que la igualdad que se predica en el art. 139.1 CE no puede ser entendida como uniformidad de ordenamiento. Sobre esto, se ha podido ver cómo los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, como título de intervención puntual y a posteriori, se entienden como garantes de que esta merma de derechos no se produzca. Precisamente es el recurso al art. 81.1 CE el que nos lleva a otra de las discusiones analizadas, ya que este artículo se refiere a los derechos fundamentales. Sobre esta discusión, acerca de la diferenciación entre derechos fundamentales y derechos estatutarios, parece ser aceptada su distinción, la cual ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en diferentes ocasiones. Distinción aceptada siempre que tengamos en cuenta el actual orden de cosas, ya que la defensa del carácter fundamental de los derechos sociales, sean estatutarios o no, debe ser un paso necesario para la efectiva consecución del Estado Social.

Por tanto, las citadas resoluciones del Tribunal Constitucional declaran que los derechos recogidos en los Estatutos de Autonomía sí suponen materia posible de estos, pero se les niega efectividad porque el Tribunal los reconoce como principios o mandatos que deberá desarrollar el legislador autonómico para ser efectivamente exigibles. Con las dudas iniciales y la solución ofrecida por el Tribunal Constitucional esta resolución ha aportado menos luces que sombras para una cuestión importante de profundización en la calidad de vida de la ciudadanía y por tanto de la calidad democrática del sistema (Cámara Villar, 2009). Es la práctica legislativa posterior de las Comunidades Autónomas en la que nos debemos fijar para esclarecer de algún modo el alcance de estas declaraciones, práctica legislativa que apunta, en principio, a que el desarrollo de los derechos (especialmente los derechos sociales) a nivel autonómico es una cuestión más vinculada con el reparto competencial, como ya habíamos apuntado, que con la existencia de declaraciones de derechos estatutarios, aunque esta afirmación (de principio, ya que será necesario un análisis en profundidad) no implica que las declaraciones de derechos no puedan cumplir una función de control a la actuación de los poderes públicos autonómicos o de exigibilidad.

Sin embargo, no ha sido el caso español un hecho aislado, puesto que de forma paralela y en periodos de tiempo semejantes hemos podido asistir a reformas en sentido federal en otros Estados de la Unión Europea destacando, en lo que a declaraciones estatutarias de derechos se refiere, el caso italiano. En la reforma constitucional y estatutaria italiana encontramos el paralelismo de las declaraciones estatutarias de derechos y con las consiguientes resoluciones de la Corte Constitucional Italiana en 2004 que han dado lugar también a debate y crítica a nivel doctrinal, aunque en este caso la Corte directamente niega cualquier eficacia jurídica a estos derechos estatutarios (Castellà Andreu y Olivetti, 2009).

Esta efectividad de los derechos sociales, imprescindible para la consecución del Estado Social, se ha visto influida en los últimos años por una situación de crisis sistémica cuyos grandes perjudicados han sido los derechos sociales en todos los niveles. Cómo articular la verdadera efectividad de los derechos sociales tal y como se exige a nivel constitucional e internacional (el hecho de que su régimen jurídico sea más débil que el del resto de los derechos no significa que no contemos con instrumentos jurídicos que apoyen su verdadera efectividad), con los criterios de estabilidad presupuestaria determinados por organismos financieros internacionales y por la propia gobernanza europea, y concretados a nivel estatal y autonómico, es un reto político y jurídico que debemos abordar. Observar también hasta qué punto esta distribución territorial del poder puede suponer una tabla de salvación en algunos casos para esta categoría de derechos por las implicaciones políticas que su defensa supone.

La distribución territorial de competencias y los derechos sociales son dos cuestiones que se encuentran en la actualidad en proceso de debate a diferentes niveles, pero ver las implicaciones que la conjugación de ambas puede conllevar en la realidad supone una necesidad imperante para la ciudadanía y para el propio sistema democrático.

## REFERENCIAS

- Cabellos Espiérrez, M. A. (2008). La relación Derechos-Estado Autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto Valenciano. *Revista d'Estudis Autonòmics i federals*, 7, 106-144.
- Cámara Villar, G. (2009). Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, 259-298.
- Castellà Andreu, J. M. y Olivetti, M. (Coords.) (2009). *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*. Barcelona: Atelier.
- Pérez Villalobos, M. C. (2002). *Estado Social y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.

## APUNTES BIOGRÁFICOS

**Silvia Soriano Moreno** (Elche, 1985) es Licenciada en Derecho por la Universidad de Alicante, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Miguel Hernández y DEA del programa de doctorado “Constitución y Derechos Fundamentales en Europa”, de la Universidad de Alicante. Realizando su Tesis Doctoral en la Universidad de Extremadura, donde trabaja como profesora del Área de Derecho Constitucional (Cáceres). Ha realizado una estancia de investigación en la Università di Bologna (Italia).

Contacto: [silviasoriano@unex.es](mailto:silviasoriano@unex.es)