



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

El derecho “fundamental” a una vida digna,  
aseguramiento de recursos básicos por el Estado

Presentado por:

**David García Martínez**

Tutelado por:

**Dr. D. Juan Fernando Durán Alba**

Valladolid, 25 de julio de 2022

## ÍNDICE.

1. **INTRODUCCIÓN.** pp. 6-7.
  
2. **LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS DERECHOS SOCIALES.** pp. 7-28.
  - 2.1 **La prestación de recursos públicos en el marco del Estado Social.** pp. 7- 13.
  - 2.2 **La problemática de los derechos socioeconómicos.** pp. 13-28.
    - 2.2.1 *La teoría del defecto de nacimiento de los derechos socioeconómicos.* pp. 13-15.
    - 2.2.2 *La relatividad de la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos socioeconómicos.* pp. 15-20.
    - 2.2.3 *El condicionante económico.* pp. 20-24.
    - 2.2.4 *La justiciabilidad de los derechos socioeconómicos.* pp. 24-28.
  
3. **EL DERECHO A LA VIDA Y LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CE.** pp. 29-42.
  - 3.1 **El derecho a la vida.** pp. 29-33.
    - 3.1.1 *La vida como presupuesto de los demás derechos y como derecho subjetivo.* pp. 29-31.
    - 3.1.2 *El derecho a la vida y su relación con los principios rectores.* pp. 31-33.
  - 3.2 **Análisis de los principios rectores de la política social y económica.** pp. 33-42.
    - 3.2.1 *La naturaleza de los principios rectores.* pp. 33-36.
    - 3.2.2 *Funcionalidad de los principios rectores.* pp. 36-42.
      - 3.2.2.1 *Como parámetros de constitucionalidad.* pp. 36-37.
      - 3.2.2.2 *Como criterios informadores de la actuación legislativa y judicial.* pp. 37-42.
  
4. **EL DERECHO A LA VIDA DIGNA MEDIANTE ASEGURAMIENTO DE RECURSOS BÁSICOS POR EL ESTADO.** pp. 42-59.
  - 4.1 **La fórmula del derecho a la vida digna.** pp. 42-46.

**4.2 Posible contenido del derecho a la vida digna. Breve referencia a la energía y el agua como recursos básicos.** pp. 46-51.

4.2.1 *Derecho a la energía.* pp. 46-49.

4.2.2 *Derecho al agua.* pp. 49-51.

**4.3 Las propuestas de reforma de la Constitución y sus consecuencias.** pp. 51-59.

4.3.1 *Como principio rector del Cap III.* pp. 51-54.

4.3.2 *Como principio rector fundamentalizado, reforma del capítulo III.* pp. 54-59.

**5. CONCLUSIONES.** pp. 59-61.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS.** pp. 62-64.

## **RESUMEN.**

El derecho a la vida digna mediante prestación de recursos básicos por el Estado es la propuesta de un nuevo derecho a incluir en la Constitución Española. Su finalidad es la protección de una cierta calidad de vida, removiendo aquellos obstáculos del mercado que impidan a la población disfrutar de recursos básicos como la energía y el agua. Su forma de incluirlo en el texto constitucional, como principio rector o como derecho fundamental, con lleva una menor o mayor densidad jurídica del precepto, según se apueste por un nuevo paradigma que supere el Estado Liberal o no. Es por ello que se estudiará el Estado social y su protección actual, los principios rectores y su propuesta de fundamentalización.

## **PALABRAS CLAVE.**

Estado social, mercado, derechos socioeconómicos, libertad, igualdad, condiciones materiales, derecho a la vida, principios rectores, derecho fundamental, vida digna, derecho a la energía, derecho al agua, reforma constitucional.

## **ABSTRACT.**

The right to a dignified life through the provision of basic resources by the State is a proposed new right to be included in the Spanish Constitution. Its purpose is the protection of a certain quality of life, removing those market obstacles that prevent the population from enjoying basic resources such as energy and water. The way it is included in the constitutional text, as a guiding principle or as a fundamental right, entails a lesser or greater legal density of the precept, depending on whether or not a new paradigm that goes beyond the Liberal State is chosen. This is why we will study the social state and its current protection, the guiding principles and their fundamentalisation proposal.



## **1. INTRODUCCIÓN.**

El derecho a la vida digna es una propuesta de reforma constitucional, como fortalecimiento del Estado Social, consagrado en el art. 1.1 de la Constitución.

Consiste en la formulación del aseguramiento por el Estado de ciertos recursos básicos, más concretamente, ciertos recursos sin los cuales el desarrollo vital de los ciudadanos no es posible. Así, nos referimos específicamente al abastecimiento de energía y agua, aunque la lista podría ampliarse a muchos otros recursos que representan necesidades básicas en el día a día de las personas y en su desarrollo.

El principio al que responde esta reforma no es otro que el ya recogido por el derecho mencionado: el derecho de los ciudadanos a vivir una vida digna, cuya proyección en el abastecimiento de ciertas necesidades básicas no puede depender del nivel económico de los individuos ni de la coyuntura económica de los mercados. Se trata de proteger a los ciudadanos, mediante la desmercantilización de ciertos recursos. En el caso de la energía y el agua, poseen la singularidad de ser recursos naturales, que requieren de grandes infraestructuras e inversión y que se encuentran en muchas ocasiones en manos privadas. Así, se abre una puerta a la protección constitucional del abastecimiento de éstos bienes, protección que podrá ser asegurada mediante su constitucionalización como principio rector, o mediante el planteamiento de una fundamentalización de este bloque de derechos sociales.

De esta forma, se presenta un nuevo derecho a la vida cuyo fin último es la protección de cierta calidad de vida., distinto del ya recogido por el art. 15 de nuestro texto constitucional y que se encuentra más relacionado con los mencionados principios rectores de la política social y económica, los cuales serán objeto de estudio.

No obstante, son muchas las cuestiones que pueden plantearse en este sentido. Es necesario señalar que el derecho pretendido no busca entrar en conflicto con aquellas cláusulas que definen nuestro modelo económico como economía de mercado, estos es los derechos de propiedad privada, art. 33, y de libertad empresarial, art. 38, pero abre el debate a encontrar una solución de forma que se aseguren, al menos, unos mínimos existenciales.

En esta línea, el debate está en los límites del mercado a la hora de fagocitar ciertos sectores y en la forma que tiene el ordenamiento de construir esos límites.

La fórmula escogida para asegurar el derecho dependerá de la redacción y la minuciosidad del precepto en sede constitucional, de forma que la Constitución establezca unos mínimos y el legislador posea la competencia discrecional restante para su desarrollo; y de su lugar dentro del articulado, que determinará su protección y efectividad. Este lugar dentro del texto constitucional también es susceptible ser completamente reformado, de forma que todos los derechos sociales sean correctamente fundamentalizados, como propuesta de refuerzo del vínculo al Estado social.

Para todo ello, el presente trabajo va a analizar primeramente la realidad del Estado social y su naturaleza, centrándonos en los derechos socioeconómicos como instrumentos protectores de la libertad y la igualdad real y efectiva, y en el estudio de las problemáticas que rodean a este conjunto de derechos.

Posteriormente entraremos a analizar el derecho a la vida y su actual protección otorgada por el artículo 15 de nuestro texto constitucional, para diferenciar y relacionar la protección que el derecho a la vida digna pretende. Seguidamente analizaremos la forma en que la Constitución recoge los derechos sociales, cuyo núcleo se encuentra en los principios rectores de la política social y económica.

Por último, plantearemos el nuevo derecho a incluir, su posible contenido, presentando dos recursos básicos como la producción y suministro de energía y agua; y dos propuestas de reforma constitucional y sus consecuencias. Ambas propuestas incluirán el derecho junto al resto de principios rectores, pero una de ellas irá más allá al planear una reforma total del Capítulo III.

## **2. LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS DERECHOS SOCIALES.**

### **2.1 La prestación de recursos públicos en el marco del Estado Social.**

El art 1.1 de la Constitución Española describe el Estado español como social, democrático y de derecho. De estas tres cláusulas, es la del Estado social la más tardía y la que mayores dificultades ontológicas plantea. ¿Qué es el Estado social?

El término Estado social encierra en cierta manera similitud con el denominado Estado de bienestar y ambos parecen compartir un mismo momento histórico o paso evolutivo en el desarrollo de las democracias occidentales, como último escalón que completaría a los Estados democráticos de derecho, surgidos por la ideología liberal y la culminación

de la igualdad formal del Derecho, con la correspondiente extensión de los sufragios. Sin embargo, ni son términos sustituibles o sinónimos, no responden a la misma realidad; ni comparten una misma génesis histórica, aunque se pueda afirmar que la constitucionalización del Estado social esté ligada al objetivo del Estado de bienestar.

Con respeto a la diferente naturaleza de ambos términos, debemos señalar que el Estado social se refiere a una realidad estrictamente jurídica, de derecho, aquella recogida en nuestro texto constitucional. El Estado de bienestar es, sin embargo, una realidad no normativa, sino un término descriptivo de una realidad sociopolítica y socioeconómica<sup>1</sup>.

Si bien estos preceptos están interconectados, pues es innegable que la fórmula del Estado social, como programa constitucional o decisión política de naturaleza meramente normativa posee como objetivo una realidad material que podría identificarse con el Estado de bienestar; también son preceptos independientes.

Así, por ejemplo, el Estado social se presenta como un último escalón en la democratización constitucional del Estado, no pudiendo existir Estado social sin Estado democrático de derecho. El Estado democrático necesariamente debe convertirse en Estado social para dar respuesta y atender a todas las demandas de los distintos sectores que integran la sociedad, sin exclusión alguna. De alguna forma, el Estado pasa a ser verdaderamente democrático cuando pasa a ser social<sup>2</sup>. Así como el Estado liberal se legitima en la creación de la libertad personal, política y económica de los ciudadanos, el Estado social va a asumir el compromiso del acceso real de todos los ciudadanos a determinados bienes que satisfagan las necesidades básicas para el ejercicio real de su libertad, como la vivienda, la sanidad, y la educación<sup>3</sup>.

Sin embargo, el Estado de bienestar, como realidad material socioeconómica y política, es compatible con otros modelos de Estado que no sean ni democráticos ni de derecho, pero que posean ciertas medidas de cobertura social que nos permitan calificarlo como tal<sup>4</sup>. Un ejemplo claro sería el de nuestro propio país durante la dictadura de Francisco

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., "El Estado Social", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, septiembre-diciembre 2003, p. 140.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, 141-142

<sup>3</sup> GARCÍA AMADO, J. A., "Justicia distributiva y Estado social. ¿Debe ser el Estado un Estado igualitario?", en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 9, 2016, p. 267.

<sup>4</sup> *Íd.*

Franco, con desarrollo de un incipiente Estado de bienestar, pero de ninguna manera calificable como Estado democrático.

Para mayor independencia de los términos, algunos autores como Elías Díaz llegan incluso a negar el objetivo final de cláusula del Estado Social de la construcción de un Estado de bienestar, entendiendo este último un modelo propio del neocapitalismo, incompatible con lo que para él es el verdadero objetivo de la cláusula del art 1.1: la posibilidad del tránsito hacia una sociedad socialista<sup>5</sup>. Aunque esta posición posea numerosos detractores, ya que parece improbable que el constituyente de 1978, en el contexto político y con la correlación de fuerzas de entonces, tuviese esa intención en la redacción del artículo, sirve para entender la independencia de los términos, uno como constructo jurídico y otro como resultado material.

Por lo tanto, el Estado social es una realidad jurídica, normativa, distinta de los resultados materiales que pueda pretender u originar, aunque también innegablemente unida a éstos. La identificación de qué es el Estado social pasa por conocer los medios e instrumentos normativos que lo forman, para la consecución de sus objetivos. El Estado social es la cláusula constitucional que permite la adaptación de todo el ordenamiento jurídico a sus fines, posibilita el desarrollo normativo y guía la interpretación jurisprudencial para completar y perfeccionar la democratización del Estado, llevando la actuación del Estado a la protección de los intereses de toda la sociedad, y no solo de las clases dominantes como podía suceder durante los primeros momentos del constitucionalismo.

El estudio del Estado social es el estudio de los instrumentos jurídicos que lo forman, con el objetivo de democratizar la función protectora del Estado. El Estado pasa de ser un “Estado meramente policía” en protección de la total libertad de mercado, en interés de la burguesía, con el liberalismo y su comprensión “idealista, racionalista, individualista y carente de todo sentido histórico del individuo”; a ser un Estado parte e intermediario en las relaciones entre individuos que merezcan de protección por la desigualdad existente, con una política consciente de la realidad del individuo no como un ser abstracto, sino como un ser concreto e instalado en la historia, en unas determinadas circunstancias sociales<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., ob. cit., pp. 153 y 154.

<sup>6</sup> Ibíd. p. 148.

Superada esta lógica del liberalismo burgués, el Estado social se proyecta en todo el ordenamiento, no solo creando nuevos derechos u órdenes, como el derecho del trabajo y la Seguridad Social, sino también dotando de nuevas dimensiones a los ya existentes, incluso a los recogidos como Derechos Fundamentales. Estos derechos, bajo el pensamiento liberal, poseen una dimensión subjetiva, como límites frente al poder del Estado en su relación con el individuo. Esto no deja de ser así, sino que se suma una nueva dimensión objetiva, de forma que los Derechos Fundamentales no son solo límites al poder del Estado, sino que también son componentes necesarios del orden social<sup>7</sup>.

Es por ello por lo que me he referido al objetivo del Estado social como la democratización de su función protectora. El derecho, bajo la figura del Estado social, no solo va a proteger al individuo frente al propio Estado y los poderes públicos, conquista liberal, sino que encuentra en las relaciones entre particulares y en la lógica del mercado capitalista una nueva amenaza hacia la libertad del individuo, situado en un contexto social y económico determinado.

La ficción de la igualdad formal del derecho anterior al Estado social opera en un contexto de desigualdad real y material y produce como consecuencia la conservación de dicha desigualdad, de forma que el principio sacralizado de la autonomía de la voluntad más que equilibrar libremente las partes de una relación, condena dicha relación a una verdadera dominación. Un ordenamiento que pretende la libertad sin atender a la desigualdad sobre la que opera, lejos de solventar dicha desigualdad, pasa a regularla y formalizarla, asentando las bases de la dominación material entre los individuos.

Se pretende superar el idealismo liberal de la autorregulación del mercado basada en la libertad e igualdad real de las partes, mediante la aceptación de la desigualdad material existente y su consiguiente desequilibrio. El ejemplo más claro lo encontramos en el derecho laboral, como ordenamiento cuyos principios se basan precisamente en la limitación de esta autonomía de la voluntad, en protección de la parte más débil de la relación contractual, convirtiendo el contrato de arrendamiento de servicios en el contrato de trabajo.

Por supuesto, la democratización de la función protectora del Estado no debe hacernos entender a éste como un componente intermediario indispensable en todas las relaciones

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* pp. 154-155.

sociales. No debemos pasar de considerar al Estado como un “Leviatán” poderoso y destructor de la libertad, extremo liberal, a considerarlo como un amistoso cómplice caritativo y protector de los más necesitados. El Estado era y sigue siendo un instrumento potencialmente dominador y los límites a su poder, la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales, deben estar asegurados y garantizados por el ordenamiento. El Estado social asegura de igual forma estas garantías, pues no debemos olvidar que la vinculación del Estado con el ordenamiento jurídico no es solo negativa, sino también positiva, y es esta vinculación positiva la que le diferencia de cualquier otro particular o ciudadano. El Estado solo podrá actuar en aquellos casos en los que el ordenamiento explícitamente le autorice. Es el ordenamiento, y, por lo tanto, los poderes democráticos, los que determinan qué actuaciones puede o no puede realizar el Estado y cuando se hace necesaria su actuación para equilibrar la balanza entre particulares<sup>8</sup>.

Más allá de la proyección sobre el ordenamiento de origen liberal, los instrumentos propios del Estado social son los denominados derechos sociales, normas de naturaleza y contenido muy dispar, como pueden ser los ya mencionados derechos laborales y los derechos socioeconómicos.

Así, la categoría de derecho social engloba una realidad de preceptos y normas alcanzadas en momentos históricos distintos y cuyo contenido es muy diverso. La nota común a todos ellos es precisamente su función social, entendida esta como la democratización real del Estado, por lo que en muchas ocasiones estos derechos podrían confundirse con las conquistas que configuraron la nota del Estado democrático, y es que, como se expresó antes, el Estado no es verdaderamente democrático hasta que es social. De esta manera, podríamos incluir los derechos de participación, tanto participación política en los elementos democráticos del Estado; como en el orden laboral, mediante la negociación colectiva y su eficacia normativa; la sindicalización; el resto de preceptos del derecho del trabajo; y sobre todo, como los más propios del Estado Social, los derechos socioeconómicos, cuya materialización en muchos casos corresponderá con la prestación por parte del Estado de recursos, en los cuales nos vamos a detener.

El Estado, con la democratización de su función protectora a través del Estado social, asume su papel en el mercado, abriendo paso a que tanto el constituyente como el legislador puedan establecer medidas de diversa índole, tales como la desmercantilización

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pp. 156-157.

de ciertos sectores mediante la creación de empresa pública, el control de los precios o la protección de la competencia, entre muchas otras posibilidades.

Los derechos socioeconómicos son el paradigma del Estado social; son instrumentos normativos también de muy diverso contenido, que se conciben como aquellos creados para garantizar las condiciones materiales que hagan posible el efectivo ejercicio de la libertad. Son instrumentos jurídicos que tratan de influir y modificar la desigualdad material existente, mediante la garantía de acceso a bienes socioeconómicos. Es en estos derechos, denominados ampliamente por la doctrina como “derechos de tercera generación”, donde situamos el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la conciliación de la vida laboral y la familiar, a la cultura y al aseguramiento de unos mínimos existenciales, entre otros<sup>9</sup>. Entre estos mínimos existenciales podríamos positivizar el pretendido derecho a la vida digna mediante el aseguramiento de ciertos recursos básicos por el Estado, refiriéndonos a bienes materiales indispensables para el desarrollo vital y cuya producción y gestión requiere, en ocasiones, de grandes inversiones e infraestructuras, muchas veces monopolísticas precisamente por estas características materiales de producción.

En nuestro texto constitucional es posible encontrar numerosos preceptos que son reflejo de la constitucionalización del Estado Social por el art 1.1 de la CE. Tanto es así que no sería necesaria la precisión de dicho artículo para poder definir a nuestro Estado como un Estado social, aunque la mención explícita de este modelo permite guiar todo el texto posterior de una forma clara y precisa, con la intención del constituyente de no dejar cabos sueltos en este sentido. La cláusula posee valor aclaratorio, pero no es imprescindible, siendo posible la creación del Estado social mediante el juego del principio democrático y el derecho a la igualdad, como ha ocurrido en otros estados carentes de una voluntad tan clara de constituirse como Estados sociales<sup>10</sup>.

La densidad jurídica de la cláusula dependerá en este sentido del funcionamiento y dirección que tome el resto del ordenamiento, ya sea mediante el asentamiento de la función social del Estado por los Tribunales o mediante la propia actividad del legislador y del constituyente a la hora de desarrollar preceptos claramente inspirados en este sentido. No obstante, cualquier aclaración es poca cuando se habla de asegurar ciertos

---

<sup>9</sup> Íd.

<sup>10</sup> Íd.

derechos, sobre todo cuando entran en conflicto con el dogma liberal, por lo que la positivización de principios y derechos que refuercen la función social del Estado, sobre todo en sede constitucional, ofrece una seguridad y solidez clave para su funcionamiento.

De la misma manera, la positivización de los derechos sociales, especialmente los socioeconómicos, en sede constitucional no es baladí. El conflicto de intereses que representa la prestación de recursos por el Estado y a su vez la importancia de su cometido convierte el tema en una cuestión política de envergadura constitucional.

## **2.2 La problemática de los derechos socioeconómicos.**

### *2.2.1 La teoría del “defecto de nacimiento” de los derechos socioeconómicos.*

Los derechos socioeconómicos, si bien han sido reconocidos en múltiples constituciones y, como hemos visto, son pilares clave en la democratización de los estados, han sufrido diversos ataques y su desarrollo ha estado siempre acompañado de distintas problemáticas y debates, sobre todo en los últimos años.

Los problemas derivados de estos derechos tienen que ver directamente con su naturaleza; son derechos cuyo contenido encierra una actuación positiva por parte del Estado y no su inhibición, propia del contenido de los derechos clásicos de libertad<sup>11</sup>.

Por un lado, el problema político derivado de este contenido tiene que ver no solo con el conflicto ideológico o programático, con el conflicto de intereses al que da lugar, pues choca directamente con la ideología paleo-liberal del Estado mínimo; sino también con la materialización de estos derechos. La actuación positiva del Estado es de prestación, siendo necesaria la creación, organización y sostenimiento financiero del servicio público. Se da un problema de eficacia material, pues su funcionamiento depende de las posibilidades económicas, y problema de eficacia política, mediante decisiones de financiación y gasto público<sup>12</sup>. Estos dos problemas, material y político, se confunden en uno sólo, pues la decisión del establecimiento de fuentes de ingresos y las prioridades de gasto público corresponden, casi en su totalidad, con la función de gobernar; y las decisiones de organización de la fuerza del trabajo de la sociedad y de la titularidad y

---

<sup>11</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2004, pp. 9-10.

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., ob. cit., p. 158.

distribución de los frutos de éste trabajo, que llevarán a una determinada realidad económica y material, son cuestiones políticas y, mejor aún, filosóficas.

Este problema político está íntimamente relacionado con el problema teórico que presentan estos derechos, en una relación bidireccional, siendo a su vez causa y consecuencia del mismo. Con el problema teórico nos estamos refiriendo a una cuestión íntimamente jurídica, pues son muchos los autores y muchas las opiniones que no consideran estos derechos como verdaderos derechos y los califican como meras declaraciones de buenas intenciones, como principios programáticos, como guías, como compromisos. El problema teórico consiste concebir el contenido de estos derechos como un contenido político, más que como una norma de contenido jurídico. Decimos que son causa y consecuencia porque, por un lado, esta visión de los derechos socioeconómicos como meros principios impide y aleja el debate real y la toma de decisión en favor de proporcionar bienes materiales en esta dirección; y a su vez las dificultades materiales que supone su construcción y eficacia impiden que la doctrina hable de derechos propiamente dichos, siendo más cómodo ceñirse a la idea de que son principios, cuyos objetivos son deseables, pero no inmediatamente exigibles.

Es en esta naturaleza de prestación positiva donde se encasillan la mayoría de argumentos teóricos en contra de la categorización de estos derechos como tales, entendiendo que su satisfacción no es formalizable ni universalizable, y que su violación no consiste en actos, sino en omisiones, difícilmente coercibles o justiciables<sup>13</sup>.

Por lo tanto, el problema teórico principal que rodea a esta categoría de derechos subyace precisamente en su categorización, en la distinción que se hace de la naturaleza de los derechos sociales con los derechos civiles o políticos. Esta categorización que, si bien podría ser útil a nivel ontológico para conocer el desarrollo histórico del Estado y su Derecho y por la distinta corriente programática que puede tener con respecto al resto de derechos, en el contexto de una economía de mercado, permite a su vez dotar de una naturaleza distinta a estos derechos, negándoles como tal y afirmándoles como meros principios.

En resumen, según la teoría del “defecto de nacimiento” de los derechos socioeconómicos, el contenido de éstos se agota en una obligación de hacer por el Estado

---

<sup>13</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., pp. 9 y 19.

posible mediante la prestación de recursos y servicios, característica que les priva de su naturaleza de derechos, pues los verdaderos derechos son aquellos que se agotan en obligaciones de no hacer para el Estado, derechos civiles y políticos como: no juzgar al ciudadano sin proceso adecuado, no detener arbitrariamente a las personas, no interferir en la propiedad privada, etc. El derecho a la salud, por ejemplo, más que un derecho vendría a ser un principio político que guía la actuación del gobernante en la dirección que le permita acercarse lo más posible a la creación de un sistema sanitario eficaz y universal, pero que en todo caso no es exigible directamente sin desarrollo legal y que, por lo tanto, podrá variar según el signo político del momento y las circunstancias económicas existentes.

Derechos como el derecho a la salud o a la vivienda, recogidos en sede constitucional, pierden literalidad, tomándose en mero sentido metafórico. Acudiendo al art 53.3 CE, sobre las garantías de los derechos y libertades recogidos, se establece que los “principios reconocidos en el Capítulo tercero”, ni siquiera calificados como derechos en este punto, “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” y solo alegables ante la jurisdicción de acuerdo a leyes que los desarrollen. Son derechos, o más bien principios, cuya positivización en sede constitucional sirve para informar la política y la práctica judicial, perdiendo eficacia directa en sede constitucional, al contrario de los derechos civiles y políticos.

Así, derecho será aquella norma que determine la abstención para el Estado, mientras que las normas que prevean crear derechos mediante el establecimiento de obligaciones positivas son conceptualmente imposibles y materialmente inviables<sup>14</sup>.

### *2.2.2 La relatividad de la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos socioeconómicos.*

Vista la distinción entre los derechos socioeconómicos y el resto de derechos, cabe analizar si realmente existe tal diferencia estructural en el contenido que encierran estos preceptos, de forma que afirmemos que unos son derechos como tales y los otros no.

Como hemos visto, se afirma en resumidas cuentas que los verdaderos derechos encierran obligaciones negativas para el Estado, mientras que los “principios” socioeconómicos no

---

<sup>14</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., p. 23.

pueden tener esa consideración de derechos precisamente por su carácter positivo en relación con las obligaciones que impone al Estado.

Toda esta visión responde a la idea liberal del “Estado mínimo”, de forma que el Estado es simplemente garante de la justicia, seguridad y defensa, sobre un contexto de desigualdad material. Como hemos visto anteriormente, el Estado social pretende actualizar esta visión, asumiendo el papel del Estado en la intervención sobre las condiciones materiales de los individuos para paliar la desigualdad de partida. Así, tan derecho es aquel que pretende una actividad negativa por el Estado, como aquel que conlleva su actuación positiva.

Sin embargo, ni siquiera es necesario llamar a este cambio programático o filosófico sobre la concepción del Estado, del Estado mínimo al Estado social, para afirmar que los derechos socioeconómicos son también derechos. Volviendo al pensamiento liberal, no es verdad que los derechos clásicos de libertad son meras obligaciones negativas para el Estado. Todos estos derechos interrelacionan dichas obligaciones negativas con obligaciones positivas, vinculadas a la participación activa del Estado para aseguramiento de tales derechos. Las corrientes neoliberales de negación del Estado de los últimos años se olvidan, o ignoran en favor su campaña de demonización de las instituciones y el sector público, que el Estado es, precisamente, la única garantía del sostenimiento del mercado y el capital. Es por ello por lo que los clásicos pensadores liberales, como Adam Smith, entienden la necesidad de la proactividad estatal en la formación de las condiciones necesarias para creación, mantenimiento y protección del mercado.

El derecho al debido proceso, acceso a la justicia, al sufragio activo y pasivo, suponen el rol activo del Estado en la creación y sostenimiento de instituciones que los hagan posibles: creación y mantenimiento de edificios para tribunales, el pago de salarios de los funcionarios de dichas instituciones, la preparación de éstos, el costo de unas elecciones, la financiación de partidos políticos, etc. Incluso aquellos derechos que parecen ajustarse más a la naturaleza negativa de su contenido, como la libertad de prensa o la prohibición de detención arbitraria, conllevan intensa actividad estatal destinada a asegurar dichos derechos entre los particulares y a reparar el perjuicio una vez producida la violación. Es más, el derecho paradigma del pensamiento liberal y la economía de mercado, esto es, el derecho a la propiedad privada, precisa de que el Estado destine gran cantidad de servicios

públicos para hacerlo efectivo: actividad judicial civil y penal, tarea policial, registros de propiedad, etc.<sup>15</sup>.

Esta cuestión no pretende solucionar la problemática de los derechos socioeconómicos, que tiene más que ver con el condicionante económico de los mismos y con su justiciabilidad, sino que trata de mostrar la virtualidad de la distinción categórica entre los derechos de libertad y los derechos sociales. El problema teórico sobre su origen y estructura y las acciones que conllevan no es tal, sino que el verdadero problema es posterior, relativo a su materialización y justiciabilidad.

La distinta categorización responde más bien a cuestiones de índole política más que jurídica. Las condiciones materiales que permiten la existencia de, por ejemplo, la administración de Justicia, no solo posibilitan la materialización del derecho a la tutela judicial efectiva o al debido proceso, sino que antes posibilitan la existencia del propio Estado. En este caso, consagrados los principios y garantías que deben rodear a la justicia, hablamos de condiciones materiales que conforman el Estado liberal y, como consecuencia, sus derechos intrínsecos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, como esencia fundacional del modelo político consagrado.

En este sentido, el Estado social es susceptible de asumir como esenciales los derechos socioeconómicos, por lo que la creación de las condiciones materiales que los posibilitan estarían a la vez relacionadas de forma íntima con la propia existencia del Estado, bajo el nuevo paradigma del Estado social. El Estado liberal nace como protección hacia los abusos de poder del propio Estado, consagrando como fundacionales determinados derechos cuya materialización suponen a su vez la existencia del propio Estado. Bajo el Estado social, el poder protector se expande frente al mercado y sus dinámicas de poder, consagrando como esenciales los derechos socioeconómicos.

Las consecuencias directas derivadas de la socialización del Estado suponen la asunción de responsabilidad sobre la prestación de unos determinados servicios públicos y la carga de los costes derivados. De esta forma, el Estado necesitará hacer uso de su facultad recaudadora, ya no solo para asegurar los servicios básicos que lo conforman como Estado moderno o Estado liberal, estos son los costes del sistema de seguridad pública, sistema jurídico-burocrático, político y administración de Justicia; sino también para

---

<sup>15</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., p. 23-25.

sufragar los gastos que lo identifican como nuevo Estado social: construcción y mantenimiento de hospitales y escuelas, salarios, construcción de vivienda social, etc.<sup>16</sup>.

En definitiva, los derechos civiles y políticos, cuya caracterización como derechos no es puesta en duda, también conllevan obligaciones positivas por parte del Estado.

Los derechos socioeconómicos, a su vez, también conllevan obligaciones de no hacer por parte del Estado, por lo que estructuralmente también podemos decir que están formados por actuaciones positivas y negativas: el derecho a la salud impide al Estado actuar en contra de la salud de las personas, así como el derecho a la educación, al medioambiente, etc.

La diferencia con los derechos civiles y políticos no es, por lo tanto, cualitativa, sino cuantitativa; es una diferencia de grado en el rol activo del Estado en su aseguramiento<sup>17</sup>.

Es por ello por lo que se ha señalado que no es necesario acudir al Estado Social para categorizar los preceptos socioeconómicos como tales, sino que el propio Estado liberal se sustenta sobre la creación de derechos que suponen la actuación tanto negativa como positiva por el Estado. Aún más, aceptada la naturaleza del Estado social y su necesidad para la democratización total del Estado, los derechos socioeconómicos se vislumbran no solo como derechos, sino como derechos fundamentales para el funcionamiento del Estado y el aseguramiento de la libertad de todos sus individuos.

Se desdibuja la diferencia conceptual entre ambos grupos de derechos, quedando de relieve la verdadera intención de los detractores de los preceptos socioeconómicos como derechos: la defensa de la concepción del Estado mínimo liberal y del mercado, que, si bien es una opinión respetable, es también discutible en términos políticos, pues el problema teórico de la imposibilidad de los derechos socioeconómicos no es tal. Ya no estaríamos delante de un problema en la naturaleza de los derechos socioeconómicos o en su “defecto de nacimiento” como nos referimos anteriormente, sino que se nos presenta un debate y un conflicto de intereses, donde es posible asegurar los preceptos socioeconómicos como derechos, cuyo principal límite será el de la decisión y el rumbo en las políticas del Estado.

---

<sup>16</sup> GARCÍA AMADO, J. A., ob. cit., pp. 267 y 268.

<sup>17</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., p. 23-25.

Se hace jurídicamente posible defender la categorización como derechos de los preceptos socioeconómicos, por lo que las dinámicas en torno al debate de su creación, positivización, fundamentalización, no giran en torno a su naturaleza, sino en lo dispuesto que está el Estado y la sociedad a desmercantilizar ciertos sectores y en la forma en que estos derechos van a ser asegurados.

La ficticia distinción categórica entre ambos grupos de derechos puede mostrarse también con la confusión creciente que se produce entre ambos, de forma que muchos derechos civiles y políticos vienen sufriendo desde hace años una “socialización” de su naturaleza, así como muchos derechos históricamente calificados como sociales han generado dificultades teóricas a la hora de analizar las funciones positivas y negativas que otorgan al Estado, como los derechos de sindicación y huelga, que presentan claras diferencias con los derechos socioeconómicos que dificultan su adscripción al mismo grupo de derechos sociales.

Con la socialización de los derechos clásicos de libertad nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la creciente legislación de los derechos del consumidor, que condiciona las tradicionales dinámicas del mercado y sus abusos; las dimensiones sociales que ha ido adquiriendo la libertad de prensa y de expresión, con la formulación del derecho a la información y los límites respecto a las *fake news*; las modulaciones de las libertades de comercio y empresa en relación con las exigencias medioambientales, etc. El derecho a la propiedad ha perdido su carácter absoluto en pro de su dimensión social, como indica expresamente nuestro texto constitucional en su art. 33.

Esta reinterpretación en clave social de los derechos civiles y políticos muestra de nuevo el sinsentido de las distinciones absolutas entre ambos grupos, presentándose realmente como un continuo de derechos<sup>18</sup>. La categorización en uno y otro grupo responde más a argumentos históricos o simbólicos, de forma que identificamos un grupo con aquellos derechos surgidos a raíz de las revoluciones liberales y la creación del Estado democrático de derecho en los siglos XVIII y XIX, y el otro grupo con aquellos derechos surgidos a finales del siglo XIX y siglo XX a raíz de los movimientos obreros y la toma de conciencia sobre las desigualdades materiales consecuencia de la libertad total de

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pp. 25 y 26.

mercado y las dinámicas que toma el capitalismo, que tiene como consecuencia la creación del Estado Social y, al menos en Europa, del Estado de bienestar.

Con todo esto, el problema real de cara a la efectividad de los derechos socioeconómicos no es su imposibilidad natural o teórica, sino la formulación de sus preceptos, las fórmulas posibles a diseñar para su funcionamiento material y el debate político y social acerca de los intereses que pretenden protegerse en detrimento de otros.

### 2.2.3 *El condicionante económico.*

Visto el debilitamiento de la distinción entre ambos grupos de derechos, de forma que los derechos socioeconómicos son también teóricamente derechos y, por lo tanto, exigibles, el principal problema que se encuentra a esta exigibilidad es precisamente que la satisfacción de estos derechos depende de la disponibilidad de recursos económicos, el condicionante económico.

Esta objeción parte de la idea ya superada de la dicotomía obligaciones positivas-obligaciones negativas, por la cual los derechos civiles y político son derechos en tanto en cuanto suponían obligaciones negativas, y los derechos socioeconómicos no lo son, pues se suponían íntegramente como obligaciones positivas. Sin embargo, como ya hemos visto, ambos grupos de derechos poseen ambos tipos de obligaciones<sup>19</sup>.

La continuidad expresada entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales permite un análisis conjunto de su estructura y las obligaciones que conllevan para el Estado. Superando la dicotomía de obligaciones positivas- obligaciones negativas, podemos hablar de distintos tipos de obligaciones:

- Por un lado, la obligación de *respetar* el derecho. El Estado no debe inferir u obstaculizar el goce o disfrute de los bienes objeto del derecho. Debe respetar la libertad de los individuos en el uso y acceso a sus recursos propios.
- La obligación de *proteger* el derecho. Nos referimos a la protección frente a terceros, debiendo prevenir que las personas resulten privadas del derecho en cuestión.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 32.

- La obligación de *garantizar*, asegurando el acceso al bien cuando el individuo no pueda hacerlo; y *promover*, mediante el deber de crear las condiciones necesarias para que los titulares del derecho puedan acceder al bien. Ambas obligaciones pueden resumirse en una única obligación de *satisfacer* el derecho.

Todas estas obligaciones son universales para todos los derechos, si bien en algunos encontraremos una mayor preponderancia de según qué obligación, por lo que pueden adoptar diversas formas. A su vez, dentro de cada derecho, las obligaciones pueden materializarse en múltiples fórmulas para cumplir sus objetivos<sup>20</sup>.

Las obligaciones de respetar y proteger, más relacionadas en un principio con los derechos clásicos de libertad, aparecen de forma innegable en los derechos socioeconómicos; así como la obligación de satisfacción se da también en los derechos clásicos de libertad.

Ahora bien, la materialización de los derechos socioeconómicos podría continuar como un escollo a su efectividad, pues la disposición de fondos en este tipo de derechos parece primordial y la decisión en favor de unos derechos u otros puede llevar a calificarlos como derechos de segunda categoría, además de por el conflicto de intereses que supone con la empresa privada derechos como el derecho a la salud, a la educación o el derecho a la energía, en definitiva, el derecho a una vida digna, sin falta de aquellos recursos indispensables para disfrute de la libertad.

Sin embargo, la efectividad de estos derechos no tiene por qué lograrse únicamente mediante la prestación directa por el Estado, una relación directa Estado-titular del derecho, sino que puede asegurarse mediante muchas fórmulas distintas, a través de otros medios en los que pueden estar llamados a participar otros agentes y sujetos obligados, de forma que el condicionamiento económico para la efectividad de estos derechos queda matizado y potencialmente superado.

El primer paso para otorgar efectividad a los derechos socioeconómicos es, por si hace falta aclararlo, mediante su positivización y el establecimiento de algún tipo de regulación. Esta opción no tiene por qué suponer un gran traspaso de fondos para materializar el derecho, sino que puede lograrlo mediante normas que evidencien cierta relevancia a situaciones determinadas o mediante organización de estructuras que se

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, pp. 28-31.

encarguen de poner en práctica actividades determinadas. Así pues, la mención constitucional a un derecho a la vida digna mediante aseguramiento de ciertos recursos básicos por el estado otorga eficacia real interpretativa a la hora de legislar y en los tribunales.

Sin embargo, como hemos visto que no son meros principios inspiradores de la actuación legislativa y judicial, sino derechos que deben hacerse efectivos, están llamados a regulaciones más específicas y con claras consecuencias materiales.

Así, una fórmula que no tiene por qué suponer gran financiación por parte del Estado es la limitación o restricción de facultades de personas privadas, o mediante el establecimiento de algún tipo de obligaciones. De esta forma, las regulaciones pueden estar llamadas a condicionar o modificar la libre asignación de recursos por el mercado, promoviendo o facilitando el acceso a ciertos recursos.

Por último, la medida que más afecta a las dinámicas liberales del mercado sería la actividad directa del Estado, bien mediante una cobertura mixta, conviviendo un modelo público y privado; bien mediante el establecimiento de la exclusividad de cobertura estatal del bien o servicio, esto es, la desmercantilización total de ciertos sectores estratégicos, productores de bienes y servicios básicos<sup>21</sup>.

Cogiendo como ejemplo el derecho pretendido a una vida digna mediante el aseguramiento de recursos básicos por el Estado, podríamos desglosar y especificar los siguientes deberes estatales:

- La obligación de respetar el derecho vendría a referirse a la no injerencia estatal en el disfrute de los recursos básicos pretendidos por parte de los ciudadanos, de forma que no puede privar a éstos de dichos recursos a no ser que se establezcan alternativas. Por ejemplo, no puede prohibirse el uso de combustibles fósiles si no se ha desarrollado y promovido el uso de energías alternativas a precios alcanzables para toda la población.
- El deber de protección supone la prevención de que las personas sean privadas de dichos recursos por terceros. Así, el Estado tiene un papel importante, por ejemplo, frente a grupos económicos dominantes en aspectos de gran importancia como la salud, el agua, la energía y la vivienda entre otros. La regulación de los

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, pp. 33-35.

precios del alquiler o la limitación de adquisición de la propiedad de bienes inmuebles por fondos extranjeros serían medidas que apuntan en esta línea.

- El deber de satisfacción, desglosado en garantizar y promover, mediante el aseguramiento del acceso a dichos recursos que entendemos son necesarios para una vida digna en aquellos casos en los que no sea posible por el individuo y la implantación de medidas a largo plazo que tengan como objetivo promover el acceso a dichos recursos por toda la población. Por ejemplo, mediante creación de empresa pública de energía, una reforma agraria, la regulación de ciertos límites de precios, etc. Las fórmulas posibles dentro de este deber son muy variadas y no siempre van a requerir de gran financiación en comparación con los derechos civiles y políticos.

Por tanto, son muchas y muy distintas las obligaciones posibles que un derecho puede otorgar, tanto para el Estado como para particulares. Los derechos socioeconómicos no poseen una naturaleza especial que condicione su efectividad de forma teórica o material, sino que será el debate político el que sugiera qué intereses defender y en qué medida, de cara al modelo socioeconómico que se considere más beneficioso.

Así como es aceptada de forma general la idea de que, por ejemplo, la justicia debe organizarse de forma pública, creando todo un sistema exclusivo de titularidad estatal dedicado al aseguramiento de dicho principio y derecho; se hace posible defender, por ejemplo, la idea de un sistema exclusivo de producción energética estatal o un sistema mixto de salud o la regulación de un efectivo derecho a la vivienda. Serán las propuestas políticas las que pongan el debate sobre la mesa de las distintas fórmulas para asegurar la efectividad de ciertos derechos.

Es necesario señalar que para el Estado social al asumir sus funciones de garantía de accesibilidad y prestación conlleva inevitablemente el fortalecimiento de su facultad recaudadora y el compromiso redistributivo de la riqueza. Un Estado social fracasado es un Estado social donde subsisten ciudadanos propietarios de grandes riquezas y ciudadanos desprovistos de los recursos más básicos. Abrazada la causa del Estado social, el condicionante económico de los derechos sociales no debe de ser un problema, sino una motivación para una política fiscal justa y adaptada al nuevo papel del Estado,

destruyendo de las riquezas los porcentajes necesarios para el cumplimiento del vínculo social<sup>22</sup>.

#### *2.2.4. El problema de la justiciabilidad de los derechos socioeconómicos.*

Asimilados los derechos socioeconómicos al resto de derechos y libertades, consagrados en textos constitucionales e internacionales e, incluso, materialmente asegurados por una eficaz política fiscal, el siguiente problema es su justiciabilidad, esto es, la posibilidad de ejercitar acción ante la administración de justicia para reclamar el cumplimiento de las obligaciones que derivan del derecho. Es esta nota, la de la justiciabilidad, la que permite dotar a los preceptos de la categoría de derecho de forma plena, no simplemente como conducta cumplida por el Estado, sino también como poder jurídico de actuación por parte del titular en caso de incumplimiento<sup>23</sup>.

La naturaleza de estos derechos, aunque integrada al igual que los derechos civiles y políticos por obligaciones tanto positivas como negativas, hace que sea especialmente difícil plantear una correcta justiciabilidad de los mismos ante posibles violaciones, pues son derechos cuantitativamente distintos a los derechos clásicos en tanto en cuanto las obligaciones positivas por parte del Estado toman un papel principal en el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, las posibilidades de justiciabilidad no son escasas, dependiendo en cada caso, precisamente, del tipo de obligaciones derivadas del derecho en cuestión<sup>24</sup>.

De nuevo, el problema surge de la concepción liberal de Estado mínimo, la cual derivó en una determinada forma de relación entre los derechos y las acciones judiciales emanadas de éstos. Es dentro de este determinado marco teórico donde se desarrolla dicha vinculación, con sus correspondientes nociones procesales, por lo que la adaptación de este marco a las nuevas exigencias del Estado social y, en especial, a los derechos socioeconómicos constituyen un nuevo reto. Nos encontramos con distintas dificultades como la de saber encauzar un proceso de reclamos de carácter colectivo y los límites del poder judicial a la hora de exigir ciertos actos a la administración que supongan

---

<sup>22</sup> GARCÍA AMADO, J. A., ob. cit., 268 y 269.

<sup>23</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., pp. 37 y 38.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 36.

disposición de fondos. Esta situación genera límites a la justiciabilidad de los derechos socioeconómicos, aunque no de forma total, sino simplemente de alguna de las obligaciones que derivan de los mismos<sup>25</sup>.

Por un lado, nos encontramos con obligaciones negativas, creadoras de límites para la actuación del Estado. La justiciabilidad de estas obligaciones pasa por la impugnación de las medidas estatales no respetuosas con dichos límites o exigencias, como podrían ser medidas no respetuosas con el medio ambiente, desalojos forzosos de vivienda sin alternativa habitacional, el cierre de un centro de salud de atención primaria que deje sin servicio a toda una localidad sin justificación suficiente o alternativa eficiente, etc. Estos actos son fácilmente reconducibles a los instrumentos ya existentes de garantía judicial y constitucional, como pueden ser las acciones de inconstitucionalidad, si por ejemplo una nueva ley atenta contra uno de éstos límites cuando éstos deriven de derechos reconocidos en sede constitucional, o la nulidad de actos reglamentarios, tanto particulares como de alcance general<sup>26</sup>.

Esta cuestión, sin embargo, tampoco está exenta de debate, pues subyace la idea de la imposibilidad de dar marcha atrás en aquellas medidas de carácter social desarrolladas, de revertir las conquistas sociales una vez logrado cierto avance social, realizada la acción exigida por el derecho a manos del Estado, limitando así el juego parlamentario y la pluralidad política en cuanto al modelo socioeconómico<sup>27</sup>; una tesis problemática pero que, sin duda, apuesta por la realidad del Estado social, pudiéndose matizar con fórmulas que exijan al menos cierta justificación a la hora de revocar dichas conquistas.

Por otro lado, las obligaciones positivas, como ya vimos, se refieren a las exigencias de actuación por parte del Estado, de toma de medidas de protección, satisfacción y garantía de derechos. Es en este tipo de obligaciones donde nos encontramos con las mayores dudas y dificultades a la hora de garantizarlas, pues, como hemos expresado, chocan con el modelo teórico sobre el que se desarrolla el sistema procesal de garantía de los derechos de libertad. Para su comprensión hay que analizar dos situaciones: una de inobservancia o incumplimiento total de dichas obligaciones, la cual es poco probable; y otra donde sí

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, pp. 39 y 40.

<sup>26</sup> *Íd.*

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *ob. cit.*, p. 161.

se cumplan, en mayor o menor grado y con el empleo de una u otra fórmula, donde se den incumplimientos parciales.

En el primer supuesto hay que señalar la dificultad para asegurar dichos derechos mediante la tutela del sistema judicial, pues choca frontalmente con los límites competenciales de dicho poder con respecto al poder ejecutivo y legislativo del Estado. El poder judicial no parece indicado para tomar decisiones de planificación de políticas públicas, para tomar medidas de alcance general<sup>28</sup>.

Aunque el Tribunal Constitucional español no puede conocer o pronunciarse sobre la inacción de poderes públicos, lo cual podría plantearse mediante un supuesto pero inexistente recurso de inconstitucionalidad por omisión<sup>29</sup>, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán reconoce ciertas posibilidades a los tribunales constitucionales ante la inacción o inactividad del poder legislativo en materia de derechos, existiendo todo un margen de actuación entre la constatación de la violación de un derecho constitucional y la fijación de un plazo de legislación y desarrollo que aporte una solución y cobertura, hasta la formulación judicial directa del derecho contenido en la Constitución<sup>30</sup>.

Sin embargo, abriendo el segundo supuesto, es improbable que se dé la total inobservancia de las obligaciones positivas del Estado hacia un derecho reconocido en sede constitucional, pues éstas obligaciones no siempre van a referirse a la prestación directa por parte del Estado de medios materiales, sino que incluyen acciones tales como la regulación de obligaciones hacia particulares y el control policial del mismo, tanto de forma previa a la prestación mediante autorizaciones o licencias, como en el momento posterior mediante su fiscalización. El cumplimiento, aunque sea mínimo, de las obligaciones positivas por parte del Estado abre la puerta al planteamiento judicial de la violación de las mismas<sup>31</sup>.

Dicho planteamiento judicial puede derivar en la reformulación de acciones colectivas en términos de violación individual y concreta, dando como resultado una pluralidad de decisiones judiciales individuales ejecutables y declaraciones judiciales no ejecutables de

---

<sup>28</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., p. 42.

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., ob. cit., p. 159.

<sup>30</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., p. 47.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, pp. 42 y 43.

incumplimiento genérico de una obligación en determinada materia. Dichas decisiones pueden servir como un importante medio de canalización de necesidades públicas hacia los poderes políticos, como un poderoso instrumento de demanda y transformación de las políticas públicas. Respetando las funciones y competencias de los poderes del Estado, la adopción de ciertos derechos en sede constitucional constituye un importante compromiso político, un programa de gobierno a asumir por las distintas fuerzas políticas, por lo que es lógico que existan ciertos mecanismos de diálogo y comunicación que permitan recordar a los poderes públicos el compromiso asumido. Que dicho control sea realizado por el Poder judicial, resultado de procesos particulares, posee una gran importancia e influencia de cara la responsabilidad política que asumen los gobernantes derivada de dichos incumplimientos<sup>32</sup>.

Esta responsabilidad política es, sin embargo, insuficiente, pues se constituye como un medio de garantía indirecto que va a necesitar de la voluntad del poder legislativo y/o ejecutivo en la reparación de dicho incumplimiento, mediante la planificación, previsión presupuestaria y puesta en marcha de la medida en cuestión, tanto para la reparación individual del derecho afectado como para su aseguramiento y prestación general<sup>33</sup>.

Aquellas obligaciones que no queden amparadas plenamente por el sistema de justiciabilidad liberal, por el proceso tradicional existente, debido a la imposibilidad de reconducirlas a derechos civiles y políticos o a los límites del poder judicial en esta materia, lejos de suponer una objeción válida a su justiciabilidad, no deben de ser consideradas como injustificables por naturaleza, sino que ponen de relieve la falta de desarrollo del Estado social en aspectos como el sistema procesal y de garantías del Estado; llamando precisamente a la integración de los derechos socioeconómicos y la creación de nuevos instrumentos procesales que permitan exigir su cumplimiento<sup>34</sup>. Se hace necesario para las ciencias jurídicas y políticas teorizar y elaborar nuevos sistemas de garantía para desarrollo del Estado social de derecho y diseñarlo de una forma equiparable al desarrollo alcanzado por el Estado liberal y su sistema de garantías de los

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, pp. 44 y 45.

<sup>33</sup> *Íd.*

<sup>34</sup> *Íd.*

derechos de libertad<sup>35</sup>. El argumento de incapacidad de justiciabilidad se convierte en la muestra de un estado de cosas susceptible de ser modificado<sup>36</sup>.

Sin embargo, es preciso en este punto diferenciar entre derechos humanos y derechos fundamentales. El reconocimiento de los derechos socioeconómicos como verdaderos derechos, como derechos humanos, no tiene por qué suponer la construcción legal de los mismos como derechos fundamentales. El motivo es que éstos derechos fundamentales, aquellos reconocidos en sede constitucional con todas las garantías de eficacia directa y exclusiva ante los tribunales, son derechos subjetivos, categoría que es difícil encajar cuando hablamos de determinados derechos socioeconómicos de carácter colectivo, como puede ser el derecho al medioambiente. Aquí el problema a la justiciabilidad aparece porque el individuo interesado en la tutela de un bien colectivo, como el medio ambiente, no puede pretender disponer del derecho de forma individual, sino como miembro de una colectividad. La cuestión de la justiciabilidad es susceptible de ser tenida no tanto hacia si los derechos socioeconómicos son susceptibles de protección y eficacia como derechos que son, sino en quien debe recaer la decisión sobre los mínimos necesarios contenidos en un derecho socioeconómicos: sobre los tribunales, con las formas de justiciabilidad existentes o aquellas nuevas a las que puedan llegar; o sobre el legislador, mediante la constitucionalización de los derechos socioeconómicos no como derechos fundamentales, sino como mandatos de optimización, como en la actual formulación de los principios rectores de la Constitución<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> FERRAJOLI, L., "El derecho como sistema de garantías", *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, 1999, p. 30.

<sup>36</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., p. 40.

<sup>37</sup> GÓMEZ, MONTORO, A. J., "La obsolescencia de los derechos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 2019, pp. 63 y 64.

### **3. EL DERECHO A LA VIDA Y LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CE.**

#### **3.1 El derecho a la vida.**

##### *3.1.1 La vida como presupuesto de los demás derechos y como derecho subjetivo.*

La existencia vital de los sujetos es presupuesto fundamental, elemento pilar, para el desarrollo de los derechos inherentes a la persona. Esta existencia vital es lo que denominamos comúnmente como “vida”, como aquel estado fáctico de la propia existencia del individuo. La conceptualización de la vida como tal es sumamente compleja y variará según los principios éticos y morales. No es un hecho fácilmente conceptualizable, pero sí descriptible. La protección de dicho hecho descriptivo, de la existencia, del ser, del estar vivo, es lo que denominamos derecho a la vida, el cual es el punto de partida y de llegada para todos los demás bienes y actos básicos y fundamentales<sup>38</sup>.

La valoración que se haga sobre la vida influye sobre el ordenamiento jurídico y sus normas de protección, de forma que ésta valoración sobre la vida y el derecho a la misma muestran una finalidad jurídica determinada de la protección otorgada a la misma. La existencia no solo se proyecta de forma individual, sino que la vida es descriptible en sociedad, en el grupo, en la comunidad, y en un sentido moderno, en el Estado. Esta dimensión colectiva del aspecto vital se refiere a un complejo sistema de interacciones sociales, regidos por unos principios cuyo fin común a todas las culturas es el mantenimiento de la vida, de forma que sobre la existencia del individuo en sociedad se van a aplicar una serie de derechos y deberes públicos y privados<sup>39</sup>.

La vida se va a constituir como algo dado, como objeto fundacional de la existencia de las personas. La protección básica de este bien jurídico va a ser el derecho a la vida entendido como protección jurídica frente a su contrario, frente a la muerte y frente a otros actos que atenten sobre la vida, como la prohibición de la tortura y la protección de la integridad física y moral<sup>40</sup>. Es una protección de la esfera individual de la existencia, de la vida biológica, del ser individuo, de forma que las obligaciones emanadas del

---

<sup>38</sup> MORA MOLINA, J. J., “El derecho a la vida”, en *Diccionario crítico de los Derechos Humanos* (coord. C. Alarcón Cabrera, J. J. Mora Molina; dir. R. L. Soriano Díaz), Universidad Internacional de Andalucía, Sede iberoamericana, 2000, pp. 245-247.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p 247.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, pp. 248-249.

derecho son obligaciones negativas, tanto para el Estado como para los particulares: no matar, no atentar contra la integridad corporal.

Esta protección individual es el contenido esencial del derecho a la vida en el pensamiento clásico liberal. Es el derecho reconocido en los primeros momentos del constitucionalismo y que se erige como derecho básico, pilar del resto del ordenamiento jurídico, pues, como hemos señalado, protege la existencia biológica, la cual es presupuesto indispensable para el ejercicio del resto de derechos y obligaciones. Es el derecho recogido en nuestra Constitución en su art 15, ubicado en un lugar preferente dentro de los derechos fundamentales, pues se encuentra en la Sección Primera del Capítulo Segundo referida a los derechos fundamentales, con la consiguiente protección y garantía otorgada por el art 53: es un derecho susceptible de tutela mediante recurso de amparo y con procedimiento ordinario preferente, directamente alegable frente a la administración de justicia<sup>41</sup>. Además, es el primer derecho de dicha sección, con un fuerte valor simbólico. El contenido del art 15 CE se refiere a dicha protección biológica de la vida y de la integridad física y moral, con la específica mención a la prohibición de la tortura, penas e inhumanos o degradantes y la abolición de la pena de muerte<sup>42</sup>.

Sin embargo, este derecho no es absoluto. Prueba de ello va a ser, por ejemplo, el propio art 15 de la CE<sup>43</sup>, que limita el derecho a la vida al no eliminar constitucionalmente la posibilidad de la pena de muerte de las leyes penales en tiempo de guerra, aunque posteriormente esta opción ha sido abolida por la LO 11/1995, de 27 de noviembre, de Abolición de la Pena de Muerte en Tiempo de Guerra y reiterada la prohibición por el instrumento de ratificación del Protocolo número 13 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en cuyo art. 1 hace referencia a la abolición de la pena de muerte y cuyo art. 2 extiende dicha prohibición sin excepción alguna. Otro ejemplo de límite al mismo es la posible justificación de dar muerte a otra persona en protección de otros intereses, en conflicto con otros bienes jurídicos, como puede ser la legítima defensa o el estado de necesidad<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Constitución Española, art 53.

<sup>42</sup> Constitución Española, art 15.

<sup>43</sup> MORA MOLINA, J. J., ob. cit., p. 249.

<sup>44</sup> REY MARTÍNEZ, F., "Los derechos clásicos de libertad", en *Lecciones de Derecho Constitucional II* (Dir. P. Biglino, J. M. Bilbao, F. Rey, J. Matia, J. M. Vidal), Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 496.

Esta limitación al derecho a la vida muestra el aspecto social o comunitario del propio derecho a la vida, incluso en el momento de su primera formulación y consagración dentro de la teoría clásica liberal. ¿Por qué? Porque de alguna forma lo que se está protegiendo realmente con el derecho a la vida tras su limitación a ciertos supuestos no es la garantía de supervivencia del individuo, sino la garantía de pertenencia de dicho individuo a la colectividad, a la sociedad, por lo que la protección a la vida biológica va a estar asegurada, a menos que mediante un procedimiento objetivo en sociedad se haga posible su eliminación<sup>45</sup>. De nuevo, prueba de ello es la pena de muerte, aunque ya no esté amparada en el ordenamiento español sigue siendo posible en ordenamientos de Estados Unidos, paradigma de Estado liberal; o los supuestos ya señalados de conflicto con los bienes jurídicos de otra persona.

A su vez, la protección clásica liberal de la vida biológica individual no solo protege un bien individual, sino que posee a su vez un fin colectivo. El mantenimiento de la vida individual permite proteger la subsistencia de la especie humana<sup>46</sup>.

Por lo tanto, incluso dentro de la lógica liberal se hace imposible entender la vida solo en su dimensión individual. La doble dimensión descriptiva de la vida, como existencia individual y colectiva, exige la ampliación de la protección que el ordenamiento jurídico proporciona mediante el derecho a la vida del art 15.

### *3.1.2 El derecho a la vida y su relación con los principios rectores.*

La fórmula del Estado social, la cláusula contenida en el art 1 de la Constitución al respecto, puede ser tenida como la primera muestra normativa de esta valoración social del derecho a la vida, así como el art 15 recogía la protección clásica al derecho a la vida biológica.

Dentro de la lógica Estado social, la valoración social que se hace del derecho a la vida debe de ser aún más clara. La protección de la vida debe asegurar el tránsito hacia la autonomía de dicha viabilidad que permita la incorporación del individuo a la sociedad. El bien jurídico ya no es únicamente la vida biológica, el ser individuo, sino la existencia viable del individuo, el ser sujeto en sociedad que no solo existe, sino que es miembro de

---

<sup>45</sup> MORA MOLINA, J. J., ob. cit., p. 250.

<sup>46</sup> Íd.

una colectividad, no una mera entidad viva, sino un sujeto susceptible de desarrollar derechos y obligaciones<sup>47</sup>. Ya no estamos hablando de la mera protección liberal de la vida biológica, sino, además, de la protección de la calidad de vida de los sujetos de derecho<sup>48</sup>.

Esta valoración pública o colectiva del derecho a la vida, intrínseca en la descripción misma de la vida y reforzada por la intención de protección colectiva emanada de la fórmula del Estado Social, permite identificar la necesidad de igualdad ante la ley y la exigencia de obligaciones positivas por parte del Estado, que hagan posible la igualdad real y ejercicio de libertad por todos sus miembros<sup>49</sup>.

Al ser la vida un bien susceptible de ser valorado y por protegido, todas aquellas circunstancias y condiciones relacionadas con la continuidad y desarrollo de la vida serán también objeto de valoración y, por lo tanto, de protección. Es aquí donde aparecen los derechos sociales y, en especial, los derechos socioeconómicos, de forma que el derecho a la vida digna, llamémosle así para diferenciarlo del clásico derecho a la vida y su protección biológica, recoge la necesidad de establecer unos mínimos indispensables para el desarrollo de todos los aspectos relacionados con la vida: derecho al medio ambiente, derecho a la salud, derecho a la educación aseguramiento de unos mínimos existenciales, justicia distributiva en satisfacción de necesidades, en definitiva la protección de una vida digna, de una calidad de vida suficiente<sup>50</sup>.

La protección de la pluralidad política tiene cabida en la determinación de dicho mínimo, que variará según la preferencia en los intereses protegidos y el correspondiente programa político o de acción<sup>51</sup>.

Hasta ahora, la forma de plasmar dicha valoración colectiva de la vida en nuestro texto constitucional ha sido mediante el reconocimiento expreso de la cláusula del Estado Social, plasmada y recogida en los arts. 1 y 9.2, este último como cláusula principal y habilitante de políticas de promoción de la igualdad y libertad reales y efectivas<sup>52</sup>; y

---

<sup>47</sup> MORA MOLINA, J. J., ob. cit., p. 248.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 249.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 251.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 252.

<sup>51</sup> *Íd.*

<sup>52</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., ob. cit., pp. 164 y 165.

mediante la plasmación de una serie de preceptos repartidos por todo el articulado que la desarrollan, entre los que destacan los principios rectores de Capítulo III de la CE. Estos principios rectores poseen relación directa con el derecho a la vida en tanto en cuanto permiten el desarrollo vital, tratando de establecer unos mínimos y unas guías para la política socioeconómica del Estado que permiten el disfrute de la libertad y la igualdad de forma efectiva, como campos indispensables para una existencia y digna en sociedad.

### **3.2 Análisis de los principios rectores de la política social y económica.**

#### *3.2.1 La naturaleza de los principios rectores.*

La Constitución Española recoge una serie de normas destinadas a formar el marco jurídico sobre el que se define y se delimita la actividad económica dentro del Estado, lo denominado como Constitución económica. El modelo económico, o Constitución económica en palabras del Tribunal Constitucional<sup>53</sup>, queda diseñado como un modelo abierto y flexible, pero delimitado por un lado por los derechos de propiedad privada, herencia y libertad de empresa, arts. 33 y 38 CE; y por otro lado por las exigencias propias del Estado social, en superación del Estado totalmente liberal, con un amplio margen de actuación para los poderes públicos en uno u otro sentido<sup>54</sup>. Hay cabida para todas aquellas políticas económicas que respeten los límites constitucionales recogidos, permitiendo el juego del pluralismo político y la acción política dentro de este marco económico constitucional y formal<sup>55</sup>.

Los preceptos y derechos que desarrollan la exigencia del Estado Social y delimitan el marco económico a las políticas liberales que no tengan en cuenta los intereses generales, se encuentran repartidos por el texto constitucional<sup>56</sup>. Especial relevancia adquieren los preceptos recogidos entre los artículos 39 y 52, bajo la rúbrica de “De los principios rectores política social y económica”, que pone nombre al Capítulo 3 del texto constitucional. El contenido de este capítulo está formado por un conjunto muy variado

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 170.

<sup>54</sup> REY MARTÍNEZ, F. y MORETÓN TOQUERO, M.<sup>a</sup> A., “Derechos de carácter socio-económico”, en *Lecciones de Derecho Constitucional II* (Dir. P. Biglino, J. M. Bilbao, F. Rey, J. Matia, J. M. Vidal), Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 723 y 724.

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *ob. cit.*, pp. 170 y 171.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 173.

de preceptos, entre los que encontramos principios de actuación programáticos, fines orientadores y otros derechos cuyo contenido social y colectivo predomina. Por lo tanto, nos encontramos con la principal positivización de derechos sociales y socioeconómicos recogidos en la Constitución, aunque podemos encontrar otros ejemplos fuera de este listado<sup>57</sup>.

Poseen una gran relevancia programática constitucional. Por un lado, son la concreción de los enunciados generales expresados en el Preámbulo. Están directamente relacionados con la voluntad del constituyente de “un orden económico y social justo” y de “promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una *digna calidad de vida*”. A su vez, son la cristalización de los valores superiores del ordenamiento, recogidos en el art 1.1., especialmente como desarrollo del valor de la igualdad, así como de la idea de Estado Social del mismo artículo<sup>58</sup>.

Dichos preceptos están llamados a satisfacer las necesidades básicas y garantizar los bienes necesarios para ello. Sin embargo, la naturaleza de los principios rectores, tal y como están planteados en la Constitución, obedece a la idea clásica de la debilidad de los derechos socioeconómicos, ya presentada. No se configuran como verdaderos derechos al nivel de los derechos de libertad y de participación, sino que van a ser desarrollados como principios programáticos. En la actual redacción del texto, se recoge la mención de su contenido, enunciándolo sin entrar a desarrollarlo en mayor o menor grado ni indicando su intensidad. Se excluye así la idea de un verdadero núcleo de derechos sociales invulnerables, para dar lugar a unos principios con menor fuerza que el núcleo de derechos fundamentales, pero que no pueden ser completamente desconocidos por el legislador, estableciendo ciertos límites a la total discrecionalidad del mismo<sup>59</sup>.

Su principal característica radica en que son derechos de configuración legal, es decir, precisan de su desarrollo por leyes posteriores para ser aplicables. Esta característica debilidad frente a otro tipo de derechos, recogida en el art 53.3 de la CE, se suma a la menor protección o garantías que poseen con respecto a los derechos clásicos de libertad, también recogido en el art 53.3 CE. Todo ello va a impedir el carácter fundamental de

---

<sup>57</sup> REY MARTÍNEZ, F. y MORETÓN TOQUERO, M.<sup>a</sup> A., ob. cit., pp. 737 y 738.

<sup>58</sup> LUIS SERRANO, J., “Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 56., abril-junio 1987, pp. 96 y 97.

<sup>59</sup> REY MARTÍNEZ, F. y MORETÓN TOQUERO, M.<sup>a</sup> A., ob. cit., pp. 739-741.

estos derechos. Así, van a gozar de las garantías que les son propias y generales por estar constitucionalizados, esto es: la reserva de ley, la rigidez constitucional atenuada y el control de constitucionalidad. Sin embargo, no van a disfrutar de otras garantías propias de los derechos clásicos de libertad, como es el amparo, la reserva de ley orgánica y la tutela por procedimiento preferente y sumario<sup>60</sup>.

Cabe detenerse en la posibilidad de ser directamente alegados ante el Tribunal Constitucional como fundamento de un recurso de inconstitucionalidad. El art 53.3 contiene la necesidad de desarrollo legal para alegación ante jurisdicción ordinaria, pero de ninguna forma establece prohibición alguna a la alegación ante el TC. Esta posibilidad es de gran importancia, pues permite rechazar la idea de que estos preceptos sean mero contenido retórico o literario, no son una declaración solemne de una especie de “valores sociales”, sino que son verdaderas normas jurídicas. Si bien estos preceptos normativos no conceden derechos subjetivos directamente a los ciudadanos, precisando de desarrollo legal para ello, art 53.3, sí contienen aplicabilidad directa para los sujetos públicos legitimados por el art 162 para interponer recurso de inconstitucionalidad<sup>61</sup>. Como consecuencia, son verdaderos instrumentos correctores de los desequilibrios del capitalismo, estabilizando la estructura económica y limitando el marco de actuación a políticas frontalmente opuestas a los mismos<sup>62</sup>.

De entre los derechos sociales contenidos en este listado, podemos establecer una clasificación, de forma que nos encontramos con principios dirigidos a la protección de bienes de interés general, entre los que situamos el derecho a la salud, a la cultura, al medio ambiente y a la vivienda; la protección de los trabajadores, entre los que se sitúan derechos laborales como el derecho al trabajo y a la formación y derechos de previsión social, como la política de pleno empleo, el derecho a la seguridad y asistencia social y el derecho a las pensiones adecuadas; y principios orientadores de protección a grupos específicos, como es la protección de la familia, la infancia, la discapacidad y la tercera edad<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Íd.

<sup>61</sup> LUIS SERRANO, J., ob. cit., pp. 102-104.

<sup>62</sup> Ibíd., pp. 97 y 98.

<sup>63</sup> REY MARTÍNEZ, F. y MORETÓN TOQUERO, M.<sup>a</sup> A., ob. cit., pp. 741-744.

En definitiva, estamos ante preceptos normativos recogidos en la Constitución; de contenido programático; no fundamentales o, al menos, no “tan fundamentales” como los derechos civiles y políticos, pues requieren de desarrollo normativo para otorgar derechos subjetivos a los ciudadanos y poseen una menor, aunque existente, protección; que suponen la cristalización o concreción del Estado Social en la Constitución española; delimitando junto a los derechos de propiedad, herencia y libertad empresarial el marco de actuación de la política en el ámbito económico-social, de forma que suponen un límite en favor del interés general.

### *3.2.2 Funcionalidad de los principios rectores.*

#### *3.2.2.1 Como parámetros de constitucionalidad.*

El verdadero estudio de la naturaleza de los principios rectores pasa por el estudio de su utilidad, de si funcionan y de cómo lo hacen. Sería aventurado asegurar que determinados preceptos son “derechos” por la mera literalidad en el uso de dicha palabra en su contenido, así como lo sería afirmar un mero carácter retórico de los mismos sin entrar a valorar las consecuencias directas e indirectas que posee su hueco dentro del texto constitucional. La interpretación de los principios rectores pasa por analizarlos mediante criterios funcionales<sup>64</sup>.

La primera función para destacar es la de parámetro de constitucionalidad, resultado directo de su inclusión en la Constitución, la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución del art 9.1, la exigencia social del art 9.2 CE y el valor informativo que el art 53.3 CE les otorga, consecuencia del mandato constitucional de “reconocimiento, respeto y protección” de los mismos. Dicho valor informativo se va a desplegar sobre todos los poderes públicos, incluido el Tribunal Constitucional, por lo que es posible, como señalamos en el anterior apartado, plantear la inconstitucionalidad de alguna norma en base a dichos preceptos, además de otorgar el amparo de un derecho fundamental de la Sección primero del Capítulo segundo resultado de una interpretación que se haga conforme a los principios rectores del Capítulo tercero. Así lo reconoce el propio Tribunal en numerosas sentencias, como la STC 19/1982, de 5 de mayo, al clarificar que los principios rectores no son meras normas sin contenido, sino que poseen un importante y

---

<sup>64</sup> LUIS SERRANO, J., ob. cit., p. 98.

obligatorio valor interpretativo, tanto hacia resto del texto constitucional como hacia las leyes<sup>65</sup>. Poseen valor constitucional, lo que los convierte en indisponibles a todos los poderes públicos, incluido el propio tribunal, sometido a los principios rectores<sup>66</sup>.

Otra muestra de la fuerza activa que le confiere la Constitución, del efectivo valor normativo de estos preceptos, es el efecto derogatorio inmediato de aquellas disposiciones anteriores a la Constitución que se opongan al contenido de los mismos una vez aprobado el texto constitucional<sup>67</sup>. El Tribunal Constitucional se refiere a esta cuestión en la STC 4/1981, de 2 de febrero, en la que se afirma que los principios recogidos en la Constitución poseen carácter informador de todo el Ordenamiento y, como parte del propio texto, participan de la fuerza derogatoria, expresamente contenida en su Disposición Derogatoria, la cual se refiere a todo el contenido de la Constitución. Además, esta competencia de enjuiciamiento de leyes preconstitucionales no corresponde únicamente al Tribunal, como ocurre con las leyes posteriores, sino que también son competentes los Jueces y Tribunales ordinarios de inaplicarlas, de entender que quedan derogadas por la Constitución<sup>68</sup>.

De esta forma, lejos de estar vacíos de contenido, los principios rectores sirven de parámetro de referencia para determinar la constitucionalidad de las leyes, parámetro cuya competencia no es únicamente ostentada por el Tribunal Constitucional, sino que también participan de ella los Jueces y Tribunales a la hora de valorar si una norma preconstitucional está derogada. La existencia de una norma cuyo contenido se muestre contrario a la esencialidad de dichos preceptos es potencialmente inconstitucional o derogada.

---

<sup>65</sup> STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6.

<sup>66</sup> PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAED, J. L., "Revisión de los principios rectores de la política social y económica y de su actual realidad jurídico-constitucional", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 122, octubre-diciembre 2003, pp. 282 y 283.

<sup>67</sup> *Íd.*

<sup>68</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1.

### 3.2.2.2 Como criterios informadores de la actuación legislativa y judicial.

Fruto también del art 53.3, la siguiente función corresponde a la función informadora de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. La vinculación de los principios rectores con los poderes públicos, esto es, el poder legislativo y ejecutivo, y el poder judicial, se refuerza de nuevo por el art 9 CE, tanto por la sujeción expresa de todo el texto constitucional con la totalidad de poderes públicos en su primer apartado, como el mandato social del apartado 2, que obliga a los poderes públicos, en general, al desarrollo de la igualdad y libertad real.

La actividad legislativa, la acción de gobierno y la actividad de los órganos judiciales, en sus resoluciones deberán conocer, respetar y proteger los principios rectores, de forma que constituyen un verdadero límite a la total discrecionalidad de la actuación de dichos poderes<sup>69</sup>.

Así como el parámetro de constitucionalidad permite un control o juicio de adecuación posterior de las normas a los principios rectores, la función de información se refiere a la impregnación de estos principios en la actuación de los poderes públicos, a la hora de realizar sus funciones. Así, los poderes públicos actuarán atendiendo a dichas exigencias, dentro del marco de discrecionalidad que les permite la indeterminación de los preceptos, en aras a proteger la competencia de estos. Esta discrecionalidad estará limitada, por lo tanto, por dicha influencia, por lo que de no atender en absoluto el carácter social exigido por los preceptos del capítulo III, podría entrar en juego el parámetro de constitucionalidad y la correspondiente declaración inconstitucionalidad o el amparo de un derecho fundamental en interpretación de uno de los principios rectores.

Los principios rectores actúan como un mecanismo corrector del sistema económico, dotando a los poderes públicos de unos instrumentos llamados a acabar con el desequilibrio del mercado y a su vez de unos límites que delimitan el marco económico a respetar por el legislador <sup>70</sup>.

En cuanto a la actuación judicial, los principios rectores van a servir de criterios interpretativos de las leyes, informando dichas interpretaciones de la ley conforme a los principios rectores, como parte de la Constitución española, pero no van a poder alegarse

---

<sup>69</sup> REY MARTÍNEZ, F. y MORETÓN TOQUERO, M.<sup>a</sup> A., ob. cit., p. 740.

<sup>70</sup> LUIS SERRANO, J., ob. cit., p. 100.

directamente sin desarrollo legal con expectativa de obtener la tutela efectiva del derecho con fundamento directo y exclusivo en el precepto recogido en sede constitucional<sup>71</sup>.

Es decir, los Jueces y Tribunales, a la hora de resolver las cuestiones de las que son componentes, dado el caso en que una ley o cuestión sea interpretable de maneras distintas, deberán optar por aquella que sea más respetuosa con la proyección de los preceptos del Capítulo III. En este sentido es posible encontrar numerosas sentencias de todos los niveles de la planta judicial, como en el caso de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.8 de Valencia, de 1 de marzo del 2000, sobre un caso de visado de residencia denegado, que en protección del principio rector de protección de la familia del art 39.1, realiza una interpretación extensiva del concepto de familia hacia las uniones de hecho para equipararlas, pues una interpretación limitativa del concepto de familia se alejaría más de la protección que pretende otorgar el art 39.1, como también resolvió el Tribunal Supremo en su sentencia 4907/1992 o el Tribunal Constitucional en su sentencia 222/1992<sup>72</sup>.

Por poner otro ejemplo, el Tribunal Supremo encuentra preceptivo invocar el artículo 43 relativo a la protección de la salud en la interpretación de las resoluciones que decidan sobre la oportunidad o no de la apertura de centros de farmacia, invocando precisamente su doctrina y la del Tribunal Constitucional en relación con el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico. En estas sentencias, el Tribunal Supremo encuentra las farmacias como medida necesaria para la salud, haciendo referencia al artículo 43. Seguidamente, atendiendo al art 9.2, sobre igualdad real y efectiva, se refiere a que, ante un conflicto de intereses, el modelo de convivencia diseñado en la CE llama a resolver a favor de las necesidades de la salud de los ciudadanos.

El resultado va a ser que los problemas interpretativos surgidos deban atender a dicha base, dibujando aquellos conceptos que sean objeto de múltiples interpretaciones con un sentido flexible y finalista que permita lograr los objetivos constitucionales mencionados<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> REY MARTÍNEZ, F. y MORETÓN TOQUERO, M.<sup>a</sup> A., ob. cit., p. 740.

<sup>72</sup> SJC-A núm. 8 de Valencia, de 1 de marzo del 2000.

<sup>73</sup> STS de 15 de julio de 1989, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1<sup>a</sup>; y STS de 3 de noviembre de 1992, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4<sup>a</sup>.

Esta guía interpretativa se va a mostrar también en los conflictos entre derechos o bienes que los Tribunales resuelvan, resolviendo a favor de aquel derecho que, estando en equilibrio con su derecho adversario en el conflicto, sea más favorable con los principios rectores<sup>74</sup>.

Como ejemplo de conflicto entre derechos podríamos mostrar la STC 118/2019, de 16 de octubre, en la cual entran en conflicto los derechos de libertad de empresa, art. 38, y el derecho al trabajo, art. 35, ambos equilibrados en la protección que les otorga la CE. La importancia de esta sentencia en relación con la funcionalidad de los principios rectores radica más bien en los votos particulares de dos de los magistrados, pues ponen de relieve que no se han ponderado adecuadamente los derechos y principios en juego. En la sentencia en cuestión se trata de dilucidar cuál de los derechos mencionados prima con ocasión del despido objetivo de una trabajadora motivado por el art. 52 d) del Estatuto de los Trabajadores, que permitía el despido motivado en faltas de asistencia intermitentes, aun justificadas y producidas por enfermedades no graves, llegados a unos porcentajes de ausencia determinados. En este caso no estamos ante un recurso de amparo, sino ante una cuestión de inconstitucionalidad, por lo que esto es también ejemplo de la función de parámetro de constitucionalidad de los principios rectores. No se trata de ver si la empresa ha vulnerado los derechos de la trabajadora en cuestión, sino de si el legislador ha respetado la salud de los trabajadores al prever dicha causa de despido. A pesar de que la sentencia termine por resolver en favor de la libertad de empresa, entendiendo que no existe inconstitucionalidad en dicho precepto, los votos particulares se muestran contrarios, precisamente por considerar que debería haberse incluido la protección de la salud en el razonamiento y haber valorado de forma distinta la influencia de este principio rector, lo que en su juicio habría de haber dado prioridad al derecho al trabajo y al derecho a la salud, de los arts. 35 y 43 respectivamente<sup>75</sup>.

Se van a emplear los principios rectores como refuerzo a una motivación, pero no van a poder ser alegados directa y exclusivamente para obtenerla, pues, como hemos visto, el artículo 53.3 excluye esa posibilidad, precisando para dicha alegación un desarrollo legal. Sobre esta limitación a la suficiencia de los preceptos por sí solos para fundamentar una

---

<sup>74</sup> BIGLINO CAMPOS, P.: "Principios rectores, legislador y Tribunal constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 2020, p. 79.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, pp. 79- 82.

resolución en favor de los mismos se pronuncia la Administración de Justicia en sentencias como la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, sección 4ª, número 944, de 20 de diciembre, en la que en relación con un desahucio reitera la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la vivienda, no como un verdadero derecho en el que pueda fundarse exclusivamente una pretensión que evite el desahucio, sino como un mandato a los poderes públicos para que actúen en sentido determinado<sup>76</sup>.

Sin embargo, sí existe la posibilidad de vincular un principio rector a un derecho fundamental para reforzar su aplicación, mediante lo cual el TC ha logrado salvaguardar en ocasiones los principios rectores<sup>77</sup>. En la STC 105/2017 el TC aclara que la no susceptibilidad de amparo de los principios rectores no supone su irrelevancia a la hora de resolver sobre estos procesos de amparo, si bien no puede atender a alegaciones basadas de forma autónoma y privativa en estos principios sin conexión a un derecho fundamental. En la STC 203/2000 de 24 de julio, el TC recuerda la normatividad de los principios y llama a tenerlos en cuenta en la aplicación de la legalidad, como justificación y razonabilidad de las resoluciones, en cuyo caso concreto el Tribunal relaciona el artículo 14 del derecho a la igualdad con la protección que la CE otorga a la familia en su art 39 a la hora de resolver sobre el derecho a la excedencia por o hijos. Volviendo a la STC 118/2019, de 16 de octubre, en el voto particular 1. del magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré señala la relevancia que el TC puede otorgar a un principio rector, cuya tutela queda fortalecida cuando se vincula con derecho fundamentales con los que posee indudable relación. Así, en el caso concreto, se sintetiza la notable y repetida protección que el derecho a la salud del art. 43 disfruta como resultado de las conexiones directas e indirectas que el TC ha llevado a cabo en numerosas sentencias, conexiones con el derecho a la vida y la integridad física del art 15, en sentencias como la STS 53/1985, de 11 de abril y STS 120/1990, de 27 de junio; con la prohibición a la discriminación del art. 14, STS 62/2008, de 26 de mayo; o con la intimidad personal del art. 18, STS 196/2004, de 15 de noviembre.

La función judicial relacionada con los principios rectores, por lo tanto, va a servir para guiar la interpretación de conceptos flexibles y la resolución de conflictos entre derechos; y para refuerzo en la aplicación de un derecho fundamental cuando se dé su conexión

---

<sup>76</sup> SAP de Barcelona, sección 4ª, núm. 944, de 20 de diciembre de 2018.

<sup>77</sup> BIGLINO CAMPOS, P., ob. cit., pp. 78 y 79.

mediata o inmediata con un principio rector<sup>78</sup>, lo cual servirá para proteger jurisprudencialmente el principio rector que se relacione; pero no van a poder ser fundamento exclusivo y suficiente de una alegación.

En definitiva, la funcionalidad de los principios rectores se proyecta como guía sobre la producción, interpretación y aplicación de la ley por los poderes públicos, prohibiéndose la actividad contraria a los mismos<sup>79</sup>.

#### **4. EL DERECHO A LA VIDA DIGNA MEDIANTE ASEGURAMIENTO DE RECURSOS BÁSICOS POR EL ESTADO.**

##### **4.1 La fórmula del derecho a la vida digna.**

La propuesta del derecho surge de una lectura del Capítulo Segundo y Tercero de la Constitución Española, referente al listado de derechos reconocidos: los derechos clásicos de libertad y de participación política y la forma que tiene nuestro constituyente de la formulación de los derechos sociales.

La Constitución hace referencia en varias ocasiones a aseguramiento de un cierto nivel de vida y el mandato de los poderes públicos para que así sea:

- El artículo 1 CE establece como valores jurídicos superiores la libertad y la igualdad, además de explicitar la cláusula del Estado social.
- El art 9.2 CE recoge un mandato que concreta la cláusula del Estado Social, mandato para políticas de promoción de la igualdad y la libertad efectivas<sup>80</sup>.
- El artículo 15 CE contiene el derecho a la vida, aunque como vimos, en un sentido biológico existencial del término.
- El art 27 CE cabe destacarlo ya que contiene el derecho a la educación situado en la Sección primera del Capítulo segundo, constituyéndose por lo tanto como derecho fundamental, con toda las garantías y eficacia de los derechos clásicos de libertad, a pesar de su naturaleza política de derecho social.

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 79.

<sup>79</sup> AGUDO ZAMORA, M. J., "Reforma constitucional y nuevo paradigma del estado Social: de la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar", *Colección Actualidad (Centro de Estudios Andaluces)*, núm. 74, 2016. p. 12.

<sup>80</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *ob. cit.*, p. 165.

- El Capítulo tercero de los principios rectores de la política social y económica concreta la mayoría de derechos sociales de nuestro texto constitucional. En relación con una determinada calidad de vida, podríamos nombrar: la protección social y económica de la familia, art 39; el mandato a los poderes públicos de promoción del progreso social y económico, en relación con las políticas de trabajo, art 40; el régimen público de Seguridad Social, art 41; el derecho a la protección de la salud, acceso a la cultura y medio ambiente, artículos 43-45; el derecho a la vivienda digna y adecuada, art 47; y la garantía de unas pensiones adecuadas, art 50.

Todos estos preceptos conforman el Estado Social en nuestro ordenamiento y, por lo tanto, responden a la idea fundacional de la democratización de la protección del Estado en defensa de los intereses de toda la sociedad. El resultado de todo ello alude implícitamente al aseguramiento de cierto nivel de vida, pero no encontramos cláusula directa referida al aseguramiento de dicho nivel por el Estado, como refuerzo de su carácter Social. La importancia de dicha condición, la suficiencia material de los individuos de una sociedad, es clave y determinante para el ejercicio de su libertad.

Ante esto, surge la propuesta de un precepto específico dedicado a preservar esta materialidad necesaria, a la intervención del Estado en mayor o menor medida con el objetivo de desmercantilizar, también en mayor o menor grado, ciertos campos como podrían ser un ingreso mínimo vital, la justicia y producción energética o el sistema de aguas. Dichas especificaciones podrán hacerse por ley general, por leyes específicas, por la propia constitución, o por las fórmulas que el legislador y el constituyente decidan en cada caso.

La fórmula de “derecho a una vida digna” responde a la finalidad que pretende: la protección de una cierta calidad de vida. Serán potencialmente abarcables dentro del contenido del derecho aquellos medios o recursos que son necesarios para el desarrollo vital de la persona. Como hemos visto, su categorización como derecho socioeconómico no impide naturalizarlo como un verdadero derecho<sup>81</sup>, al que se le proporcionará un verdadero contenido normativo una vez se le incluya en el texto constitucional, ya sea

---

<sup>81</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., pp. 23-25.

con un contenido más programático o mandatario, pero igualmente eficaz, con la fuerza activa de la constitución<sup>82</sup>.

Este derecho, por lo tanto, va a suponer un nuevo límite a las posibilidades de acción política, límite que se expresará con mayor o menor fuerza y permitirá una mayor o menor discrecionalidad del legislador y de los agentes económicos según la forma de redacción en la Constitución, con mayor o menor contenido e intensidad, de forma más genérica o más específica y en uno u otro espacio del texto constitucional, lo que le otorgará determinados instrumentos para su eficacia, que también podrían ser modificados llegado el caso.

Toda esta cuestión responde, como se ha expresado, al reforzamiento de la idea del Estado Social. El derecho a la vida digna mediante aseguramiento de recursos básicos por el Estado pretende desmercantilizar ciertos recursos indispensables, cuyo sistema productivo completamente liberalizado supone una amenaza a la estabilidad. Bajo la lógica capitalista del mercado, la producción de, por ejemplo, energía y agua potable, está supeditada a la máxima obtención de beneficios y no a cubrir las necesidades efectivas de la población a unos precios y a unos niveles dignos. Bajo la lógica del mercado, cuando no es rentable la producción, es preferible la existencia de hogares sin luz. Incluso cuando la fuerza del trabajo social, entendido como el trabajo de una sociedad, hace materialmente posible dicha producción, el mercado crea la escasez para justificar su propia existencia y su beneficio.

Ante esto, es necesario señalar que no se pretende una planificación económica total, nada más lejos de la realidad. La propuesta se encasilla dentro de la Constitución como un límite al marco económico que construye la ya mencionada Constitución económica. La existencia de dicho derecho pretende influir en el marco económico, pero no eliminarlo, sino delimitarlo en ciertos sectores que la sociedad considere suficientemente importantes. El marco delimitado por este derecho debe permitir las posibilidades de la libre acción política, no solo por la pluralidad política consagrada por la Constitución, sino también para una mayor adaptabilidad a la situación económica<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAED, J. L., ob. cit., pp. 282 y 283.

<sup>83</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., ob. cit., pp. 168-171.

Todo derecho constitucional es resultado de la colisión de principios: el principio de libertad fáctica en colisión con el principio formal de competencia del legislador legitimado democráticamente y con el principio material de libertad jurídica del resto de ciudadanos. De esta forma, el individuo posee derecho a una determinada prestación por parte del Estado cuando la libertad fáctica prime sobre los principios formales y materiales de legislador y del particular respectivamente. El resultado de esta ponderación, en la lógica del Estado social, puede resultar en el establecimiento de unos mínimos de derecho social<sup>84</sup>. La fórmula escogida para el precepto constitucional determinará el mínimo de derecho y la amplitud del margen de actuación del resto de poderes públicos en sus funciones y de los sujetos privados en el mercado.

La generalidad del precepto permitirá una mayor libertad a la pluralidad política, en detrimento de la fuerza del derecho constitucional, mientras que una redacción minuciosa acompañada de ciertas garantías apostará por la fuerza del derecho y del Estado social, enfrentándose a otros problemas como el condicionante económico y la poca adaptabilidad del precepto, en detrimento de la libertad creadora del legislador.

Por lo tanto, es posible la pluralidad política dentro del margen del derecho reconocido, existiendo diversas fórmulas y maneras de asegurar y entender dicho derecho, que serán manifestaciones de dicha pluralidad política que deberá respetar el mínimo de derecho necesario contenido en el precepto.

De efectuarse una redacción generalizada, como puede ocurrir en el caso de los principios rectores, recordemos que el legislador dispone de distintos instrumentos a los que ya nos referimos en la primera parte del presente trabajo al hablar del condicionante económico de los derechos socioeconómicos. Es posible la regulación de obligaciones para sujetos privados, como la regulación de unos precios máximos o el establecimiento de grupos de población exentos, o la creación de una red pública que actúe en un mercado mixto, junto a empresas privada; o un sistema de exclusividad pública, aunque tendría más problemas de constitucionalidad una ley que así lo estableciese por las exigencias de libertad de empresa y de economía de mercado<sup>85</sup>. Respecto a este último punto, sería posible si el

---

<sup>84</sup> GALÁN GARCÍA, M., "Justiciabilidad de los derechos sociales: breve introducción a un sistema integrado de protección "multinivel", *Revista Ius Humani. Revista de Derecho*, vol. 5, 2016, pp. 152-153.

<sup>85</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., ob. cit., pp. 33-35.

propio constituyente determina dicha exclusividad, pues una norma dentro de la propia Constitución no puede ser inconstitucional.

#### **4.2 Posible contenido del derecho a la vida digna. Breve referencia al derecho a la energía y al agua como recursos básicos.**

El derecho a la vida digna mediante aseguramiento de recursos básicos por el Estado es una fórmula muy general, que busca la protección de una cierta calidad de vida mediante el control de uno u otro tipo sobre la producción y distribución de ciertos recursos.

La concreción de dichos recursos, ya sea mediante mención constitucional directa o mediante desarrollo legislativo posterior, permite pensar en múltiples opciones y campos de actuación. Aun así, un campo claro a la actuación de este derecho y su protección es el de la energía y el agua. Así, se puede pretender recoger en el derecho a la vida digna el derecho a la energía y el derecho al agua, actuando la cláusula de derecho a la vida digna como una generalidad que abarque dichos derechos, además de otros que puedan desarrollarse o proponerse.

Las características de la producción material de estos recursos, muchas veces en regímenes oligopolísticos o monopolísticos, debido a la necesidad de gran financiación e infraestructuras, sumado a la necesidad absoluta de esos bienes para el desarrollo del individuo, hacen deseable la necesidad de protección de su suministro.

##### *4.2.1 Derecho a la energía.*

El Derecho a la energía se ha constituido en los últimos años como toda una parte autónoma del ordenamiento jurídico para parte de la doctrina. Su finalidad nos permite obtener la definición del derecho a la energía, entendido como el derecho a un suministro final de energía seguro, económicamente eficiente y sostenible medioambientalmente. Es el derecho que pretende la asignación de derechos y deberes sobre la explotación de recursos energéticos<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía", *Revista de Administración Pública*, núm. 212, 2020, pp. 312 y 313.

Con el reconocimiento constitucional al derecho a la energía se pretende actuar en el marco económico monopolístico que se da de forma natural por las condiciones del propio mercado eléctrico. En este tipo de mercados, si existe a la liberación total del mismo, las condiciones materiales impiden la existencia de una eficiente competencia que regule el mercado de acuerdo a los principios de la economía liberal. La regulación económica va a actuar como sustituto de dicha competencia, para que la empresa o empresas que operen lo hagan como si la hubiese, corrigiendo la actuación del mercado. Supone la traslación a normas del ordenamiento de objetivos de política energética<sup>87</sup>.

Mediante su constitucionalización como derecho socioeconómico, a través del derecho a la vida digna, se suman a los objetivos de política energética la visión social del aseguramiento de un mínimo de derecho como protección a una suficiente calidad de vida. De esta forma, al conjunto de normas que conforman la parte del ordenamiento conocida doctrinalmente como Derecho energético o Derecho de la energía se le va a dotar de una perspectiva social o de un límite de actuación en favor del Estado social, mediante el principio constitucional de derecho a la vida digna.

La constitucionalización de este derecho se produce a su vez, y debe producirse, de acuerdo a una serie de principios de Derecho comunitario y Derecho internacional, que ya vienen desarrollando desde hace unas décadas el aseguramiento de dicho derecho.

El principio de seguridad de suministro hace referencia a la garantía de satisfacción de la necesidad de consumo de energía por parte de los consumidores en cualquier momento, directamente relacionado con la soberanía energética de los Estados miembros, que deberán poder elegir las fuentes y estructura del mercado eléctrico, como guarda el artículo 194 del TFUE. Así, España podrá optar constitucionalmente y de acuerdo al Derecho europeo al modelo más respetuoso con la exigencia social del derecho propuesto. Como adición a este principio, se recoge la exigencia de accesibilidad y asequibilidad a servicios energéticos modernos, de forma que todas las personas posean acceso efectivo al suministro en unas condiciones de seguridad, sostenibilidad y modernidad<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, pp. 320 y 321.

<sup>88</sup> DEL GUAYO CASTIELLA, I., *ob. cit.*, pp. 325-327.

Otro principio a tener en cuenta es el relativo a la eficiencia económica de la producción energética, que establece el deber de realizarse con el menor costo posible<sup>89</sup>.

En cuanto a la consecución de este derecho, dependerá primeramente de la fórmula empleada en la Constitución, la cual permitirá una mayor o menor discrecionalidad política y actuación del mercado. La única forma de establecer un sistema exclusivamente público sería mediante su mención expresa en el texto constitucional, para no entrar en conflicto de constitucionalidad con el art 38 sobre libertad empresarial. No parece indicado plasmar en el texto constitucional esta exclusividad, ya no por razones ideológicas o programáticas, sino por la escasa adaptabilidad y maniobra que se dejaría al mercado eléctrico. Es preferible que la Constitución, con la rigidez que la define, no regule de una forma tan limitada e interventora una cuestión que debería estar abierta a la actuación plural del legislador y del gobierno, si bien sí sería posible hablar de la mención de un sistema público que compita en el mercado. Aun así, esta cuestión queda abierta a la propia voluntad del constituyente y del legislador, que, si bien optan por evitar una producción pública, deberán asegurarse de la función social que deben cumplir los agentes privados con otro tipo de regulaciones.

A día de hoy, en el ordenamiento español se puede hablar de la liberalización del mercado eléctrico, pero con la distinción entre unas actividades privadas y otras reguladas<sup>90</sup>. El derecho a la vida digna trataría de influir en dicha regulación y en la creación de un marco social.

Debido a la importancia de este mercado, los tribunales ya se han expresado al respecto de la posibilidad de límites a la libertad de empresa en este ámbito, apoyándose en las exigencias de la economía general, la función social de la propiedad y la propia existencia del Estado social. Así, por ejemplo, el TS se ha pronunciado a favor de una intervención más o menos intensa de la libertad de empresa en la producción de energía eléctrica, por su clara incidencia en el interés general<sup>91</sup>. En las exigencias ya existentes de interés general en la Constitución se justifican las intervenciones del mercado. Con su constitucionalización expresa se trata de otorgarle mayor protección y garantía directa, permitiendo, por ejemplo, que los Jueces y Tribunales puedan basar sus sentencias en el

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 329.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 329 y 330.

<sup>91</sup> STS 320/2020, de 12 de marzo de 2020.

derecho para evitar el corte de suministro a determinados usuarios, en base al carácter informador que podría tener como principio rector o a la eficacia directa como derecho fundamental.

#### 4.2.2 *Derecho al agua.*

El derecho al agua fue primeramente deducido de los derechos de protección de la salud, alimentación y vivienda de la Declaración de derechos humanos de 10 de diciembre de 1948 y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entendiéndose como el derecho de las personas a disponer de agua suficiente, en condiciones de salubridad, aceptable, asequible y accesible. Más tarde, la Asamblea General de la ONU lo reconoce y conecta directamente con la protección a una calidad de vida determinada, como requisito para el pleno disfrute de la vida, en su Resolución 64/292, de 28 de julio de 2010, como derecho humano esencial al agua potable y al saneamiento<sup>92</sup>.

El agua guarda directa relación con la vida en los dos sentidos que llevamos manejando en el presente texto. Por un lado, es requisito indispensable para la existencia biológica de la vida, como elemento natural necesario para su subsistencia; y por otro y en consecuencia del primero, es elemento indispensable para el desarrollo total y el disfrute de cierta calidad de vida de la persona, tanto por el sustento biológico sin el cual no sería posible la vida biológica, ni por lo tanto la vida con una cierta calidad, como por el resto de usos que posee. La protección debe abarcar un mínimo vital que permita subsistencia, desarrollo y desenvolvimiento personal y social<sup>93</sup>.

La necesidad de este recurso para la vida humana y en sociedad es tan evidente que su formulación como derecho autónomo no se ha dado de origen, sino tardíamente en el plano internacional. Es precisamente su carácter intrínseco a la naturaleza humana y su existencia el que ha impedido su formulación previa, pero a su vez lo que lo convierte en un indudable derecho humano. Las exigencias del Estado social se suman a la disponibilidad, accesibilidad y calidad del derecho, añadiéndose la necesidad de igualdad,

---

<sup>92</sup> MELLADO RUIZ, L., "El derecho humano al agua como mínimo vital en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 103, enero-abril, 2019, p. 104.

<sup>93</sup> *Ibíd.*, pp. 104 y 105.

equidad, universalidad en el acceso; equilibrio territorial; no discriminación, inclusión social y garantía de suministro mínimo vital; y sostenibilidad<sup>94</sup>.

El derecho al agua va a guardar especial relación con el derecho al medioambiente, ya recogido en la Constitución, pues la protección del mismo va a ser requisito indispensable para un suministro potable y suficiente a la población, sobre todo con la amenaza futura de periodos de escasez o contaminación. Las menciones del Derecho comunitario al derecho al agua apuntan en este sentido de interrelación, con una dimensión ecológica, aunque no se recoja explícitamente el derecho al agua en el sentido que manejamos<sup>95</sup>. La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, recoge como fin la garantía de suministro de agua en buen estado para su uso sostenible, equilibrado y equitativo, mediante la protección ecológica de las aguas del territorio de la UE<sup>96</sup>.

En sede constitucional, la esencialidad de la necesidad del agua y su consideración como dominio público, como hemos expresado, han impedido la formulación explícita por innecesaria del derecho al acceso y consumo, pues el uso público o común es libre y gratuito. El problema está en el abastecimiento específico del suministro de agua potable a las poblaciones y correspondientes domicilios, pues es el principal objeto de uso privativo o especial, el cual nos permite hablar de un verdadero derecho efectivo al suministro. Más allá de que es posible inducir el derecho de otros preceptos constitucionales, como el derecho a la vida del art. 15 o la protección de la infancia dado el caso, difícilmente cabe hablar de dicho derecho de forma auténtica y genérica con una tutela específica en nuestro ordenamiento. El abastecimiento específico objeto de consideración económica y el derecho al uso común entran en conflicto cuando ciertas capas vulnerables de la población no pueden permitirse el pago del servicio. Su derecho al abastecimiento parece asegurado porque la entidad suministradora les ofrece la oportunidad de agua potable en su domicilio, pero su derecho al uso común queda

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*, pp. 105 y 106.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, p. 107.

<sup>96</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

arrebatado por su incapacidad material o económica de hacer frente al pago, indispensable para ese uso<sup>97</sup>.

La inclusión del precepto dentro del derecho a la vida digna en sede constitucional atiende precisamente a esta cuestión, pues su constitucionalización no solo va a reforzar las obligaciones públicas de la Administración de suministro, saneamiento y sostenibilidad; sino que se pretende proteger y dar cobertura a situaciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza. Se puede plantear, como resultado del conflicto mencionado sobre el contenido del derecho y la actuación e intereses de los poderes públicos y los agentes privados, el aseguramiento de un mínimo de agua potable independiente al pago de tarifas, en atención a la situación de vulnerabilidad y renta del consumidor<sup>98</sup>. Esta cuestión es fácilmente trasladable al caso de la energía y la pobreza energética.

### **4.3 Las propuestas de reforma de la Constitución y sus consecuencias.**

#### *4.3.1 Como principio rector del Capítulo III.*

Una posibilidad a la hora de incluir el derecho a la digna en la Constitución va a ser mediante su inclusión dentro de los principios rectores, como principal listado de los derechos sociales en el texto constitucional. La posición del derecho junto al resto de principios rectores podría deberse a que la distinción entre los capítulos de la Constitución responde a criterios materiales y políticos, más que a criterios técnicos, tesis que es defendida por el propio Tribunal Constitucional para defender el verdadero contenido vinculante y normativo de los preceptos del capítulo III, en contra de la idea de que su concreción en ese listado se debe a un supuesto carácter meramente retórico, si bien la protección de la que van a gozar por su posición en este capítulo comparada con la de los derechos fundamentales queda limitada por el art. 53.3 CE<sup>99</sup>.

Por tanto, al estar ante un derecho cuya finalidad no es otra que reforzar el Estado social parece certero su posición junto al resto de preceptos que conforman la parte social de la Constitución económica.

---

<sup>97</sup> MELLADO RUIZ, L., ob. cit., pp. 104 y 105.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, pp. 110-112.

<sup>98</sup> *Íd.*

<sup>99</sup> LUIS SERRANO, J., ob. cit., p. 108.

¿Qué supone que el derecho a la vida digna se incluya como principio rector de la política social y económica? Como ya hemos apuntado en apartados anteriores, los principios rectores son verdaderas normas con contenido jurídico y no meras declaraciones retóricas. Son preceptos generales, que no entran a regular las cuestiones con minuciosidad, de forma que tratan de dejar abierta las diferentes posibilidades de la libre acción política, dentro del límite que su reconocimiento en sede constitucional otorga. Los principios rectores van a dibujar el fin que poseen, pero no van a declarar cual es la mejor forma, el mejor método, para alcanzar su objetivo social<sup>100</sup>.

La mayor diferencia que vamos a encontrar con respecto a los derechos fundamentales del capítulo II va a ser el límite ya señalado contenido en el art. 53.3, ya que solo va a ser directamente alegable ante la Administración de Justicia cuando se haya desarrollado legislación que la desarrolle. Su función va a permitir que, ante la posibilidad de distintas interpretaciones de la ley durante un proceso, se opte por aquella más acorde con la finalidad del derecho a la vida digna, reforzando la motivación en base a otras leyes o derechos fundamentales de la CE, pero no va a poder justificarse la solución exclusivamente en el derecho a la vida digna como principio rector.

Insistimos en que esta cuestión no vacía de contenido la funcionalidad del derecho como principio rector. Las garantías que rodean al derecho siguen siendo numerosas, pues como norma constitucional gozaría de las garantías jurídicas que les son propias, con todos aquellos mecanismos de protección dispuestos por el Derecho para su tutela, como precepto y valor constitucional. La garantía directa y exclusiva por los Jueces y Tribunales, excluida en el art. 53.3 CE, es solo uno de los mecanismos o instrumentos de tutela existentes. Como parte de la Constitución, va a gozar de las garantías de conservación derivada de la rigidez de reforma constitucional y las garantías de observancia, éstas son las ya mencionadas funciones de parámetro constitucional y funciones de interpretación e información sobre todo el ordenamiento<sup>101</sup>.

Por lo tanto, la única limitación constitucional va a ser que en caso de no haberse desarrollado legislativamente, no va a poder ser alegado directa y exclusivamente ante los jueces ordinarios.

---

<sup>100</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., ob. cit., pp. 169-170.

<sup>101</sup> PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L., ob. cit., pp. 283 y 284.

La fuerza activa que les otorga la Constitución los configura como parámetros de constitucionalidad y como preceptos informadores de la actuación de los poderes públicos, en la práctica judicial y en el desarrollo legislativo; este es precisamente su contenido, funcionalidad y naturaleza, lejos de la opinión de la mera carencia de contenido. Van a poder ser empleados como fundamento de inconstitucionalidad, alegables directamente como contenido efectivamente constitucional por los agentes legitimados por el art. 162 ante el Tribunal Constitucional; como criterios para la derogación o inaplicación de una norma preconstitucional; como límite al legislador, que si bien posee una amplísima libertad no puede desconocer de ellos completamente, bajo pena de inconstitucionalidad; y como criterios interpretativos y reforzadores de las resoluciones y motivaciones judiciales, con la posibilidad de su protección a través de la conexión con un derecho fundamental, conexiones que podrían establecerse, por ejemplo, con el derecho a la vida del art. 15 y con la prohibición de discriminación del art. 14.

Además, van a gozar de la protección reforzada que posee la rigidez constitucional resultado del procedimiento de reforma constitucional recogido en el Título X, correspondiente en este caso al proceso de reforma ordinario del art. 167 de la CE. Pero para disfrutar de dicha protección, primero debe superarla. Para incluir el derecho a la vida digna deberá realizarse este procedimiento de reforma, que requiere de aprobación de mayoría de 3/5 tanto del Congreso como del Senado. En caso de desacuerdo se creará una comisión paritaria que presentarán un texto para someter a votación en ambas Cámaras. De no conseguirse las mayorías suficientes, otra vía permite la aprobación por mayoría absoluta de la propuesta por el Senado y la posterior aprobación por 2/3 del Congreso. En ambas vías, es posible la solicitud de referéndum como paso final para la aprobación definitiva, siempre que sea a petición de, al menos, una décima parte de cualquiera de las dos cámaras en un periodo de 15 días desde la aprobación por las Cámaras. Es este procedimiento, el de aprobación por las Cortes Generales por cualquiera de las tres vías posibles y la posibilidad de referéndum, por el que tendría que pasar el derecho planteado en el presente trabajo para hacerse realidad como principio rector de la política social y económica del Capítulo III. Una vez superado y el derecho presente en el listado, gozará de esta misma protección si se plantease su retirada.

El derecho a la vida digna como principio rector podría quedar redactado de la siguiente forma, como un segundo apartado del derecho a la vivienda por su evidente relación:

Art 47.2 CE: “Todas las personas tienen derecho a una vida digna. Los poderes públicos asegurarán los recursos básicos necesarios para hacer efectivo este derecho, especialmente la producción y suministro de energía y agua, y aquellos que la legislación determine, atendiendo al interés general”.

Esta fórmula y su consagración como principio rector permite un mayor juego del pluralismo político y la discrecionalidad del legislador y los gobiernos que se sucedan, permitiendo asegurar dicho derecho mediante fórmulas muy distintas, más o menos respetuosas con la libertad de mercado, en detrimento de una eficacia directa de esta proyección del Estado Social. Los medios elegidos para asegurar este derecho deberán respetar la libertad empresarial del art .38 y el derecho de propiedad del art. 33.

Hay que señalar que el empleo de “*asegurarán*” y no de otras fórmulas como “*proporcionarán*” responde a la posibilidad de legislador de establecer distintos medios llamados a hacer efectiva la accesibilidad de dichos recursos, sin especificar el medio, evitando el mandato de suministro directo público por los poderes públicos.

#### *4.2.2 Como principio rector fundamentalizado, reforma del capítulo III.*

A pesar del contenido normativo que poseen los principios rectores y de su correspondiente eficacia y fuerza activa como integrantes de la Constitución, existen voces que llaman a la reforma constitucional del bloque de principios rectores y los artículos relacionados con su garantía, para formular un verdadero núcleo de derechos sociales fundamentales en refuerzo y apuesta del Estado social.

Si bien hemos mostrado como la Constitución española establece un margen o campo económico de actuación, limitado por un lado por derechos que responden a los intereses básicos del sistema capitalista y del mercado, estos son el derecho a la propiedad privada, la herencia y la libertad empresarial, y por otro por los principios rectores de la política social y económica, como forma de formular el Estado Social en nuestro Ordenamiento; la tensión entre ambos intereses opuestos se resuelve en favor de del mercado y el capital, pues la Constitución otorga a estos preceptos contenidos en los arts. 33 y 38 una tutela superior y más eficaz, resultado del art. 53.1. Esto conduce a que el marco económico

constituido sea tan flexible o elástico como para que sean posibles medidas o propuestas adversas hacia el Estado social<sup>102</sup>.

El marco de actuación de los poderes públicos en el ámbito socioeconómico permite la posibilidad de funcionamiento de diversos sistemas, no estableciéndose un único sistema posible al dejar abierta esta cuestión. El problema estriba en que solo uno de los dos límites de dicho marco ha sido fijado y jurídicamente protegido, el límite de la economía de mercado, lo cual disuelve en cierta forma la fuerza o vínculo sociales en favor de la elasticidad que permite la menor garantía de los principios rectores<sup>103</sup>.

Como prueba de ello y para ahondar aún más en esta flexibilidad o subsidiariedad del sentido social de nuestro ordenamiento, la criticada reforma constitucional del art. 135 de 2011, introductora de la cláusula de oro de estabilidad financiera, más allá del desprecio democrático que supuso, bloquea aún más el vínculo social al limitar la acción política, de nuevo, por el lado del mercado y el capital<sup>104</sup>.

Por tanto, los principios rectores están limitados y subordinados a la actuación del legislador, que, si bien no puede olvidarlos, puede desarrollar fórmulas alejadas del Estado social. Estas fórmulas siempre podrán ser llevadas ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucionalidad, pero éste también tendrá en cuenta los reforzados derechos del capital cristalizados en los arts. 33 y 38, lo cual permite inclinar la balanza a su favor, como verdaderos derechos subjetivos, y no declarar la inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional tratará de no sobrepasar sus competencias y no convertirse en legislador, respetando aquella legislación ambigua hacia el vínculo social que debe guardar con los principios rectores.

Como resultado, la subordinación de los principios rectores no solo va a ser jurídica, frente a derechos con mayor protección, sino que la subordinación va a ser también política. La amplia maniobra de actuación de los poderes públicos respecto del marco económico puede no ser empleada en sentido correctivo de los desequilibrios existentes en la realidad material causados por la economía liberal, sino que el uso de los principios será determinado por la necesidad de optimización de las relaciones de poder dominantes, de los intereses concretos del capital. La conclusión va a ser que, a pesar de las garantías

---

<sup>102</sup> AGUDO ZAMORA, M. J., ob. cit., p. 15.

<sup>103</sup> Íd.

<sup>104</sup> Íd.

observadas, el funcionamiento de las relaciones de poder existentes y la mayor protección legal de sus pilares jurídicos posibilitan que se dé la no utilización de los principios rectores, como preceptos concretos, pero no delimitados, cuya eficacia directa requiere de legislación y cuyo desarrollo queda abandonado a la discrecionalidad de su utilización<sup>105</sup>.

Ante esta situación de no utilización, hay que señalar que ni es posible ni es aconsejable que se puedan plantear recursos de inconstitucionalidad por omisión, pues el Tribunal Constitucional quedaría convertido en una especie de legislador.

Esta cuestión unida a la crisis que viene sufriendo el Estado social debido a las sucesivas crisis económicas que se vienen dando desde los años 70 llaman a una posible reforma de la Constitución que amplíe la garantía de los derechos socioeconómicos, entre ellos, el nuevo derecho a la vida digna. Si se pretende apostar por la fórmula del Estado social como futuro para nuestras democracias, el primer paso será el cambio de paradigma, la superación definitiva del Estado liberal y la formulación de unos derechos sociales fundamentales que posibiliten un Estado interventor en un nuevo contexto social, económico y político. No se trata de acabar con la libertad, sino de posibilitar el disfrute de la libertad a toda la población.

El carácter reformador y no transformador de los principios rectores nos permite preguntarnos por la conveniencia de la reforma de la Constitución para dotar a estos preceptos de la misma eficacia que poseen el resto de derechos fundamentales, en detrimento de la competencia de oportunidad del legislador, pero en apuesta de un núcleo fuerte de los derechos sociales como principios rectores fundamentalizados, para lo cual quizá sería oportuno el cambio de terminación del Capítulo III a “derechos sociales” o “derechos socioeconómicos”.

El derecho a la vida digna mediante aseguramiento de recursos básicos por el Estado, como norma fundamental, va a permitir la desmercantilización de los recursos necesarios indicados o indicables, como el agua y la energía, cuya concepción como propiedad privada va a superarse y sustituirse por necesidades humanas fundamentales, objeto directo de la protección de los poderes públicos<sup>106</sup>. Esto no significa necesariamente que

---

<sup>105</sup> LUIS SERRANO, J., ob. cit., pp. 100 y 101.

<sup>106</sup> AGUDO ZAMORA, M. J., “Reforma Constitucional y nuevo paradigma del estado Social: de la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar”, ob. cit., p. 35.

se va a proceder a la exclusividad pública de la producción y suministro, sino que los poderes públicos deberán actuar para garantizar dichos recursos.

El primer y principal precepto objeto de la reforma sería el art. 53.3, de forma que fuese posible el fundamento exclusivo y directo de los principios rectores de la política social y económica, llamados con motivo de la reforma derechos socioeconómicos, como ya hemos señalado.

Debido a la dificultad a la que ya nos referimos al principio del trabajo relativa a la eficacia directa de los derechos socioeconómicos, también es necesario matizar el contenido de los mismos de forma que fuese posible garantizar su eficacia en unos determinados casos necesitados de dicha garantía. Así, cogiendo como ejemplo el nuevo derecho a la vida digna, que hemos situado en el art. 47.2, su defensa de la función social del aseguramiento de recursos básicos adquiere mayor relevancia en situaciones de emergencia social y económica. En estos casos, sería interesante recoger constitucionalmente la obligación de suministro mínimo vital<sup>107</sup>. La nueva redacción podría quedar:

Art 47.2 CE: “Todas las personas tienen derecho a una vida digna. Los poderes públicos asegurarán los recursos básicos necesarios para hacer efectivo este derecho, especialmente la producción y suministro de energía y agua, y aquellos que la legislación determine, atendiendo al interés general.

Los poderes públicos velarán por la disponibilidad de tales recursos y servicios y por su accesibilidad económica, y estarán obligados a garantizar un suministro mínimo en casos de necesidad<sup>108</sup>”.

De forma análoga a lo que ya ocurre a día de hoy con el derecho fundamental a la educación del art. 24, la formulación del derecho a la vida digna como derecho fundamental va a permitir nivelar la balanza con los derechos de propiedad privada y libertad empresarial, otorgando al carácter social del derecho de una mayor protección y proyección, pero a su vez va a seguir permitiendo cierta discrecionalidad del legislador, que deberá determinar qué otros recursos son objeto de protección si es que quisiera ampliar el listado, los casos de necesidad, qué mínimo corresponde al suministro mínimo

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p. 36.

<sup>108</sup> *Ibíd.*, p. 36.

y las medidas específicas para lograr la efectividad del derecho, como el tope de precios o la creación de empresa pública para suministro<sup>109</sup>.

Una última reforma relativa al reforzamiento del Estado Social es la posibilidad de incluir en la Constitución una cláusula de no regresividad injustificada de los derechos sociales. No nos estamos refiriendo a la irreversibilidad total de las conquistas sociales, que conlleva a la inconstitucionalidad de los recortes y a una Constitución demasiado rígida con las posibilidades de actuación que deja a la política y al juego democrático<sup>110</sup>, sino a una cláusula que impida una regresión injustificada o sin alternativas, lo cual permite la adaptación a la coyuntura económica existente en cada momento, fuertemente relacionada con la realidad de los derechos socioeconómicos, y el libre juego de la política, al poderse establecer distintas alternativas más o menos cercanas a la libertad de empresa y de mercado; pero va a ofrecer una fuerte protección al Estado social y los nuevos derechos sociales fundamentales del capítulo III.

Esta cláusula ya ha sido prevista por el Derecho internacional en distintos tratados y de distintas formas<sup>111</sup>:

- El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales recoge la obligación de los estados de progresividad derechos sociales.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señala la necesidad de justificación plena y especial cuidado en la regresividad de estos derechos, en su Observación General 3ª, así como el respeto en todo caso al contenido mínimo esencial.
- El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas destaca que la responsabilidad de los Estados hacia el cumplimiento de los derechos humanos no disminuye en periodos de crisis económicas.
- En cuanto al Consejo de Europa, el Comité de Derechos Sociales ha derivado del art 12 de la Carta Social Europea el principio de no regresividad, derivado del compromiso de los Estados a esforzarse por elevar progresivamente la protección social<sup>112</sup>; y el Comisario Europeo de Derechos Humanos ha denunciado el

---

<sup>109</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “El Estado Social”, ob. cit., pp. 162 y 163.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, pp. 161-169.

<sup>111</sup> AGUDO ZAMORA, M. J., “Reforma Constitucional y nuevo paradigma del estado Social: de la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar”, ob. cit., p. 42.

<sup>112</sup> Carta Social Europea, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1996, art. 12.

impacto de las medidas de austeridad sobre los derechos humanos, derivadas de la crisis financiera de 2008.

Ante esto, se podría plantear la inclusión específica de no regresividad sin justificación y sin alternativa. El lugar idóneo para este nuevo precepto sería el modificado art. 53.3, de forma que las medidas regresivas deban identificar y respetar un mínimo esencial de los derechos sociales fundamentales, ser proporcionales y no perjudiciales a ese contenido mínimo, justificadas y planteando alternativas adaptadas a dichas justificaciones<sup>113</sup>.

## **5. CONCLUSIONES.**

I. El Estado social es la fórmula jurídica que cristaliza la democratización de la función protectora del Estado, con el objetivo de crear las condiciones que hagan posible el disfrute de la libertad real por todas las personas. Legitima la actuación de los poderes públicos a remover las desigualdades existentes consecuencia del modelo económico del libre mercado, pues identifica en su funcionamiento el ineficaz reparto de los frutos de trabajo de la sociedad y la virtualidad de la igualdad entre personas, reforzando la posición de la parte más débil. Su filosofía supera el dogma liberal del individuo abstracto, de forma que la consideración de la persona como ente real, sumido en un proceso histórico y contexto social, y condicionado por las condiciones materiales que lo rodean, permite identificar la necesidad de garantizar las condiciones materiales que permitan su igual posición social y el disfrute de su libertad.

II. Los derechos socioeconómicos son preceptos jurídicos instrumentales que permiten lograr los objetivos del nuevo Estado social. Son preceptos integrados dentro de la categoría dogmática e histórica de derechos sociales o derechos de tercera generación, en contraposición con los derechos clásicos de libertad y de participación política. Su categorización como derechos ha sido motivo de intensos debates, consecuencia de su errónea distinción categórica con respecto al resto de derechos, de su difícil materialización o financiación y de su justiciabilidad. Sin embargo, todos los derechos, desde los de libertad hasta los sociales, poseen una misma estructura cualitativa, que difiere cuantitativamente en la actuación positiva o negativa que demandan del Estado para su configuración. Aceptados como derechos, su materialización puede lograrse

---

<sup>113</sup> Íd.

mediante diversas fórmulas que requieran de mayor o menos financiación, según el grado de compromiso político, y su justiciabilidad llama al debate acerca de nuevas formas procesales, o de su garantía mediante su formulación como mandatos interpretativos.

III. La forma de configuración de los derechos sociales en la Constitución Española responde a la fórmula de principios rectores de la política social y económica, contenidos en el Capítulo III. Son preceptos de contenido normativo, no fundamentales pues no son directamente exigibles ante los tribunales ni suficientemente subjetivos para fundamentar una alegación basada en ellos de forma exclusiva, precisando de desarrollo legal en virtud del art. 53.3 CE. Sin embargo, poseen una importante función como parámetros de constitucionalidad y como criterios interpretativos e informadores de las actuaciones legislativa y judicial. Especial importancia posee la jurisprudencia del TC, que ha desarrollado y expandido el contenido de los principios rectores a la hora de llevar a cabo su labor interpretativa y construyendo una verdadera protección del núcleo de los mismos mediante su conexión con los derechos fundamentales.

IV. El derecho a la vida digna mediante aseguramiento de recursos básicos por el Estado es el resultado de la necesidad de mención expresa del aseguramiento de cierto nivel y calidad de vida. El actual art. 15 CE protege la vida en un sentido biológico, como pilar para la existencia y disfrute del resto de derechos, pero el nuevo derecho a la vida digna pretende expandir dicha protección hacia la vida en un sentido material y social, de forma que se asegure el desenvolvimiento y desarrollo vital de todas las personas. Por su naturaleza, este derecho es un claro ejemplo de derecho socioeconómico que pretende fortalecer el Estado Social. Nadie puede quedar desprovisto del disfrute de aquellos recursos que son estrictamente necesarios para su desarrollo personal, sin importar su nivel de renta.

V. La forma de incluir el derecho en sede constitucional determinará su contenido y su garantía. Su constitucionalización como principio rector le va a otorgar el papel informador y de constitucionalidad que poseen dichos preceptos, de forma que va a ser posible su protección jurisprudencial mediante su relación con derechos fundamentales como el derecho a la vida del art. 15 o la prohibición de discriminación del art. 14, así como la posible inconstitucionalidad de leyes que atenten directamente contra su núcleo esencial e interpretaciones acordes con su conexión o fuerza social. Otra posibilidad planteada es la fundamentalización de los principios rectores, como propuesta íntimamente comprometida con la realidad del Estado Social. Esta fórmula permitiría

asegurar una mayor protección social y el equilibrio con los derechos de libertad empresarial y de propiedad, arts 33 y 38, lo cual supone un cambio de paradigma en los intereses que se deben proteger en situaciones de necesidad. Ambas fórmulas permiten la adaptabilidad y cierta discrecionalidad del legislador en su desarrollo posterior.

VI. El contenido concreto de los recursos objeto de aseguramiento por el derecho busca asegurar aquellos recursos indispensables para el desarrollo de la persona en la actualidad. Por su importancia, el derecho debe contener el suministro energético y de agua, formulándose como verdaderos derechos a su disfrute y suministro, protegiendo la accesibilidad en todos los casos, mediante distintas fórmulas, que abarcan desde la creación de un sistema público hasta la intervención de los precios del sector o la implantación de un mínimo vital exento del pago de tasas. La lista de recursos incluidos debe de ser abierta, permitiendo al legislador desarrollar el derecho si así lo considerase.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS.

### A) LIBROS Y REVISTAS.

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2004.
- AGUDO ZAMORA, M. J.: “Reforma Constitucional y nuevo paradigma del estado Social: de la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar”, *Colección Actualidad (Centro de Estudios Andaluces)*, núm. 74, 2016.
- BIGLINO CAMPOS, P.: “Principios rectores, legislador y Tribunal constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 2020, pp. 53-84.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I.: “Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía”, *Revista de Administración Pública*, núm. 212, 2020, pp. 310-345.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: “El Estado Social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, septiembre-diciembre 2003, pp. 139-180.
- FERRAJOLI, L.: “El derecho como sistema de garantías”, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, 1999, pp. 119-130
- GALÁN GARCÍA, M.: “Justiciabilidad de los derechos sociales: breve introducción a un sistema integrado de protección «multinivel»”, *Revista Ius Humani. Revista de Derecho*, vol. 5, 2016, pp. 149- 160.
- GARCÍA AMADO, J. A., “Justicia distributiva y Estado social. ¿Debe ser el Estado un Estado igualitario?”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 9, 2016, pp. 267-308.
- GÓMEZ, MONTORO, A. J., “La obsolescencia de los derechos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 2019, pp. 47-79.
- LUIS SERRANO, J.: “Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 56, abril-junio 1987, pp. 95-139.
- MELLADO RUIZ, L.: “El derecho humano al agua como mínimo vital en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 103, enero-abril, 2019, pp. 101- 143.

- MORA MOLINA, J. J.: “El derecho a la vida”, en *Diccionario crítico de los Derechos Humanos* (coord. C. Alarcón Cabrera, J. J. Mora Molina; dir. R. L. Soriano Díaz), Universidad Internacional de Andalucía, Sede iberoamericana, 2000, pp. 245-256.
- PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L.: “Revisión de los principios rectores de la política social y económica y de su actual realidad jurídico-constitucional”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 122. octubre-diciembre 2003, pp. 269- 316.
- REY MARTÍNEZ, F.: “Los derechos clásicos de libertad”, en *Lecciones de Derecho Constitucional II* (Dir. P. Biglino, J. M. Bilbao, F. Rey, J. Matia, J. M. Vidal), Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 495- 530.
- REY MARTÍNEZ, F. y MORETÓN TOQUERO, M.<sup>a</sup> A.: “Derechos de carácter socio-económico”, en *Lecciones de Derecho Constitucional II* (Dir. P. Biglino, J. M. Bilbao, F. Rey, J. Matia, J. M. Vidal), Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 721-744.

## **B) SENTENCIAS.**

### Tribunal Constitucional.

- STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1.
- STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6.
- STC 203/2000 de 24 de julio.
- STC 105/2017, de 18 de septiembre.
- STC 118/2019, de 16 de octubre.
- STS 320/2020, de 12 de marzo de 2020.

### Tribunal Supremo.

- STS de 15 de julio de 1989, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1<sup>a</sup>.
- STS de 3 de noviembre de 1992, sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4<sup>a</sup>.

### Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Valencia

- SJCA núm. 8 de Valencia, de 1 de marzo del 2000.

Audiencia Provincial de Barcelona

- SAP de Barcelona, sección 4ª, núm. 944, de 20 de diciembre de 2018.