

SORIANO MORENO, Silvia. *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado social autonómico*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. 279 pp., ISBN 978-84-1355-707-6.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp319-324](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp319-324)

Si hay un campo de investigación que ha sido objeto de atención prioritaria por parte de la doctrina constitucionalista española ese es, sin duda, el de nuestro peculiar y proceloso Estado autonómico. De aquí que cualquier nueva incursión en dicho ámbito deba revestir un reforzado atrevimiento teórico si de verdad quiere realizar aportaciones sustanciales a lo que se ha venido diciendo y escribiendo desde los inicios mismos de nuestra andadura democrática. Por eso me parece especialmente valiosa la obra que ahora recensiono, elaborada por la profesora de la Universidad de Extremadura Silvia Soriano Moreno, ya que desde un prisma puramente académico consigue dos metas difíciles de alcanzarse a estas alturas en los estudios relacionados con el sistema autonómico: aclara jurídicamente y con lenguaje conciso el objeto delimitado que se propone y lleva a cabo una crítica fundamentada y sistemática tanto de posturas doctrinales como de líneas jurisprudenciales que parecieran comenzar a consolidarse. Y es que en este último punto no puede dejar de notar el lector, para bien, la influencia que la escuela española del

constitucionalismo crítico, con el maestro Carlos de Cabo a la cabeza, ha tenido y tiene en la obra de la profesora Soriano y en la preocupación social y democrática, constante, que subyace a la misma. Dos metas, decíamos, a las que la autora llega con solvencia y fluidez, utilizando con desenvoltura las categorías jurídicas, pero sin perderse nunca en la autorreferencialidad inmóvil de ciertos solipsismos escolásticos que aún lastran nuestra dogmática constitucional.

A esta primera invitación a la lectura del libro se une el interés central que para el desarrollo del Estado autonómico, y especialmente de nuestro agraz Estado Social, supone la materia objeto de estudio, que no es otra que la controvertida incidencia que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar en el régimen jurídico de los derechos desde la aplicación misma de las competencias constitucionalmente reconocidas. Para abordarlo la profesora Soriano primero parte de una realidad fácilmente constatable hoy, tras más de cuarenta años de democracia constitucional, como es la indefectible vinculación del contenido concreto y prestacional del Estado

Social con el modelo territorial español. Por su apertura inicial, la llamada «España de las autonomías» ha revestido desde sus comienzos (y más en los mismos), una especial complejidad tanto jurídico-constitucional como político-institucional, que podía llevar perfectamente a aquel jurista persa del que nos hablaba Cruz Villalón a preguntarse qué sistema, de verdad, era el elegido por el constituyente. No obstante, al contrario de lo que a veces se pregona, aquella apertura y la potencialidad del principio dispositivo, si bien fueron mecanismos que han sabido completarse y complementarse, siguen arrojando serias dificultades a la hora de concretar la posición exacta que las Comunidades Autónomas ocupan y pueden ocupar tanto en nuestro ordenamiento como en el sistema político compuesto que nos hemos dotado. El marco mínimo, las vías y cauces que se establecieron en 1978, fueron una solución de compromiso que se ha podido perfeccionar, pero cuya indefinición y falta de atrevimiento federal aún proyecta serias incertidumbres sobre ese modelo actual, pretendidamente acabado o, por lo menos, más definido que el inicial. Una de ellas es la referida a la posibilidad, o no, de que los Estatutos de Autonomía recojan *motu proprio* declaraciones de derechos que refuercen la ausencia de justiciabilidad y aplicación directa de los sociales tímidamente establecidos en la Constitución. A fin de despejar dicha incertidumbre, la profesora Soriano analiza pormenorizadamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la capacidad de intervención y desarrollo que las CCAA tienen en la

modulación del ejercicio concreto de los derechos fundamentales que afecten o que se incardinan en las materias sobre las que tales CCAA tienen, constitucionalmente, reconocida (su) competencia. Teniendo en cuenta que los derechos no son objeto de reparto competencial por el texto fundamental, y aunque los mismos sean regulados en su contenido esencial por leyes orgánicas estatales, la obra constata que las múltiples y diversas materias sobre las que se proyectan las competencias autonómicas terminan produciendo una incidencia, práctica y de ejecución, en la aplicación concreta de tales derechos. Y más si partimos de que las Autonomías han asumido competencias sumamente centrales para el Estado Social y para el propio desarrollo contemporáneo de los poderes públicos, como son las referidas a la sanidad, la educación o las políticas sociales.

Indicada y sostenida esa realidad jurídica, plenamente operativa desde hace lustros, la autora desentraña los supuestos límites constitucionales a la acción normativa de las Autonomías en el ámbito, centrándose principalmente en tres: la virtualidad de la igualdad como principio y como derecho (arts. 9.2 y 14) y, vinculada a la misma, los dos preceptos que pretenden garantizarla territorialmente a través de la acción interventora del Estado (139.1 y 149.1.1). Primero, se defiende mediante una correcta utilización de consolidada jurisprudencia constitucional que la igualdad no es sinónimo de uniformidad, y menos en un sistema políticamente descentralizado donde la autonomía opera como principio estructurante. Para que ésta

sea efectiva y puede desplegar su potencialidad, la igualdad ha de entenderse e interpretarse de manera compleja, permitiendo que situaciones distintas puedan ser reguladas de forma diferente, y otorgando cierto margen de discrecionalidad, mejora y desarrollo a los entes beneficiarios de una autonomía política que termina afectando, necesariamente, al ejercicio concreto de los derechos relacionados y directamente vinculados con las materias objeto de competencia propia. Segundo, la cláusula de igualdad de todos los ciudadanos sin distinción de origen o pertenencia territorial del artículo 139.1 es reducida por la autora, en mi opinión de forma sumamente certera y jurídicamente correcta, a la de principio que ha de operar en el interior de las CCAA para evitar a los ciudadanos situaciones de discriminación por su vecindad civil. Este artículo no puede interpretarse, como a veces ha venido haciendo el TC, como un título atributivo de competencias para el Estado central, sino como una obligación constitucional que se proyecta directamente en el interior de los ordenamientos autonómicos. Tercero, el polémico título transversal del 149.1.1 no puede tampoco interpretarse, de acuerdo con la profesora Soriano, como una habilitación constante al legislador estatal para limitar las competencias autonómicas en todo aquello que crea que afecta a la igualdad o a los derechos de los ciudadanos, sino como una base constitucional que sí le permita actuar para garantizar un mínimo común en el ejercicio efectivo de tales derechos. Pero una vez garantizado normativamente ese mínimo, y sin necesidad de

invadir competencias de ejecución autonómicas, las Comunidades Autónomas pueden seguir ejercitando éstas y, sobre todo, pueden o podrían mejorarlo incrementando, por ejemplo, el nivel de protección o de prestación. Esta última puerta, sin embargo, ha sido cerrada por el Tribunal Constitucional en una polémica jurisprudencia, muy contestada internamente en el seno del propio intérprete, y que es criticada con sólidos argumentos jurídicos por la autora.

Además, el TC no solo protagoniza una interpretación recentralizadora de la cláusula transversal, sino que se aventura a laminar directamente la eficacia jurídica de los derechos estatutariamente reconocidos. Entrometiéndose en la voluntad estatutaria, que no es solo la de una ley orgánica al uso sino la de toda una comunidad política a la que se le reconoce autonomía, el Tribunal reduce los catálogos de derechos establecidos en algunos Estatutos de Autonomía a meros principios informadores, como los «principios rectores de la política social y económica» del capítulo III. Pero como dice la autora, si el TC consideraba esa inclusión como inconstitucional, que así lo hubiera determinado, puesto que al final intenta adoptar una solución intermedia que no contenta a nadie y, sobre todo, que conlleva consecuencias jurídicamente muy difíciles de sostener en nuestro marco constitucional. Al sustraerle eficacia directa y justiciabilidad propia a los derechos estatutarios, en contra de lo que la voluntad autonómica deseaba o podía desear, y al remitir al legislador ordinario (autonómico) su desarrollo y efectiva aplicación, el

alto tribunal está adoptando una interpretación que desde el prisma del constitucionalismo resulta paradójica. Si las CCAA tienen competencias efectivas sobre materias en las que operan derechos fundamentales, si pueden incidir en el régimen jurídico de estos en lo que aquellas materias proyecten, ¿por qué no acudir al mecanismo constitucional del reconocimiento de derechos subjetivos para proteger al más alto nivel posible los intereses de los ciudadanos? ¿Por qué no limitar la labor de los poderes públicos y del legislador autonómico mediante el establecimiento del mejor instrumento que el constitucionalismo ha diseñado, como son los derechos subjetivos? No tiene razón de ser ni desde la perspectiva teórica del constitucionalismo apuntada ni desde el propio texto constitucional, que en ningún momento determina la imposibilidad de derechos subjetivos estatutarios y que, al desplegar el principio de autonomía, sí daría cobertura a los mismos. Como recuerda la autora, el contenido de los Estatutos no está tasado y como expresión de la voluntad política de una comunidad a la que se le otorga autonomía, podrían perfectamente incluir derechos que mejoraran la cobertura estatal y que partieran del mínimo común denominador que el Estado central establezca. El TC no lo ha visto así, como tampoco su homólogo italiano para el caso de las regiones, cuya realidad es también analizada por Soriano Moreno en un estudio comparado sumamente pertinente que reitera, una vez más, la necesidad de tender puentes teóricos con las experiencias constitucionales de los países de nuestro entorno y, específicamente,

con aquellos que presentan formas territoriales compuestas y complejas como la nuestra.

Llegados a este punto la profesora Soriano podría haber profundizado más en una idea que se deja entrever en su texto y que quizá no continúa por autocontención académica. Y es que, como ha apuntado parte de la doctrina, este giro recentralizador que ha dado el TC y que se evidencia en el objeto de estudio de la obra, se predica de un marco más general en el que la autonomía queda cada vez más constreñida por las exigencias del gobierno económico neoliberal que se desprende de la internacionalización de nuestros sistemas constitucionales y, particularmente, de sus contenidos sociales. A lo que hay que sumar la notoria incapacidad de algunos sectores jurídicos de asumir que el modelo territorial abierto (nunca mejor dicho) por la Constitución de 1978 puede seguir concretándose en clave federalizante y que los entes dotados de autonomía, para que ésta sea efectiva, necesitan protegerla también desde sus Estatutos. Estos no deben seguir siendo interpretados únicamente como nudas leyes orgánicas, sino como verdaderos depositarios de una voluntad democrática, expresada democráticamente y por un *demos* que así es reconocido, en su singularidad y en su autonomía, por el poder constituyente español en el que se integran. La sentencia del Estatut de Catalunya parece cerrar cualquier vía en este sentido y aboca al sistema autonómico o bien a la parálisis o bien al incremento de la necesidad, perentoria, de reformarlo.

Asimismo, una de las líneas que la profesora Soriano podría continuar, y que en la obra apenas esboza para no desbordar su objeto de investigación, es la de la virtualidad jurídica del reconocimiento estatutario de derechos a la luz de la categoría, aún no incontrovertida, del bloque de constitucionalidad. Aquí no estoy seguro de que el artículo 28 de la LOTC sirva para crear una esfera de indisponibilidad al legislador autonómico alrededor de los nuevos derechos subjetivos reconocidos en los Estatutos, por cuanto aquel está diseñado, y expresamente así lo indica, para la protección de la distribución de competencias. Cuál es el alcance verdadero y real del bloque de constitucionalidad, e incluso las posibles propuestas de *lege ferenda* para completarlo, complementarlo y perfeccionarlo, son cuestiones que despliegan un campo de estudio sumamente interesante en lo que a la efectividad de los derechos estatutarios se refiere.

A lo largo de su carrera académica la profesora Soriano se distingue por una preocupación continua, y no sólo teórica, en torno a la necesidad de garantizar de manera efectiva la igualdad en todas sus dimensiones como principio estructural y derecho esencial en nuestro ordenamiento y en nuestras sociedades. En la obra aquí recensionada no podía, ni debía, ocultar ese objetivo, por lo que cierra el libro con un estudio muy detallado de la jurisprudencia del TC sobre la reducción del ámbito subjetivo del derecho a la sanidad producida al calor de la crisis económica y financiera de 2008 y cómo la misma ha afectado tanto a la autonomía de las

Comunidades como a la propia jurisprudencia anterior de un TC que se contradice sin reconocerlo. Y es que, utilizando extensivamente y, también a nuestro modo de ver, torticeramente, la cláusula transversal del 149.1.1, el que debiera ser máximo intérprete del texto fundamental impide a las Comunidades Autónomas extender y mejorar la titularidad subjetiva del derecho e impone la legislación estatal que la redujo, no ya como mínimo común, sino como *máximo normativo* al que deben someterse todos los legisladores autonómicos. La decisión del TC es insostenible jurídicamente, y máxime cuando los derechos sociales, incluido el de la salud, han de interpretarse de conformidad con los tratados internacionales ratificados por España en la materia. Vuelve aquí a producirse un fenómeno ciertamente preocupante sobre la naturaleza y el valor de todos los preceptos constitucionales, pues al contrario de lo que la propia Constitución establece (art. 9.1), los artículos que no gozan de aplicabilidad directa sin interposición legislativa (art. 53.3) son reducidos a mera retórica vacía, cuando en verdad son tan «Constitución» como el resto del articulado. Que el TC siga sin considerar al capítulo III, y a la mayoría de derechos sociales que en él se contienen, como parámetro válido de constitucionalidad, es sumamente sintomático tanto del grado de compromiso con nuestro contrato político como de la hegemonía del ideario neoliberal que se da también en el ámbito jurídico.

Por todo ello la obra de Silvia Soriano Moreno es más necesaria que nunca, porque a su brillantez expositiva

une una firme lealtad con el Estado Social que la Constitución consagra y que no puede rebajarse, como algunos quisieran, a mera proclamación nominal. No, la adjetivación social del Estado implica una habilitación para el

mismo en aras de conseguir mayores cotas de justicia y de igualdad, pues ambos principios deberían ser el fundamento de nuestra democracia constitucional sin que tuviéramos, constantemente, que recordarlo.

*Gabriel Moreno González*

Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura

SORIANO MORENO, Silvia. *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado social autonómico*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. 279 pp., ISBN 978-84-1355-707-6.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp319-324](http://dx.doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp319-324)

## Copyright

*Estudios de Deusto* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

*Estudios de Deusto* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.