



LA CARTA DE DRETS SOCIALS DE LA COMUNITAT VALENCIANA, UNA OPORTUNITAT PERDUDA O UN REFERENT A ENFORTIR?

Per Marina Sancho

Investigadora conratada del
Proyecto Prometeo II 2015-14 sobre
Derecho civil valenciano y europeo

I. Introducció

II. Estructura de la Carta (Llei 4/2012, de 15 d'octubre, de la Generalitat, per la qual s'aprova la Carta de Drets Socials de la Comunitat Valenciana)

III. Crítica: mèrits i dèficits

IV. L'inexistent sistema de garanties

V. Els drets socials són també drets civils fonamentals

VI. Conclusions

VII. Bibliografia

Abstract: The Social Rights Charter in the Comunitat Valenciana arising to the development of the competency in the social issues according with the last amendment of the Statute of Autonomy in 2006.

Currently, and with the perspective that gives its validity, it is possible to say that it is an ineffective instrument to protect social Rights, taking account the lack of effective legal guarantees and the submissions of its compliance to the public budget of the moment.

Resum: L'assumpció d'una major competència en matèria social per part de l'Estatut d'Autonomia en la darrera reforma de l'any 2006 va propiciar la promulgació de la Carta de Drets Socials de la Comunitat Valenciana. Actualment i, amb la perspectiva que ens dona la seua vigència, podem dir que no és un instrument efectiu per a la protecció dels drets socials, donades la inexistència de garanties jurídiques efectives i la submissió del seu compliment a les partides pressupostàries del moment.

Key words: Comunitat Valenciana, Social Rights, legal guarantees.

Paraules clau: Comunitat Valenciana, drets socials, garanties jurídiques.

I. Introducció:

En el context polític actual i concretament en els darrers mesos hem assistit a debats parlamentaris i propostes electorals que han tornat a posar de rellevància els drets socials, i és que indubtablement aquests han segut els més damnificats des que a la societat espanyola es va instaurar la crisi econòmica, la qual cosa ha reverberat en la protecció de béns jurídics tan essencials com l'educació, la sanitat i les polítiques socials.

En aquest escenari ens preguntem de quins instruments jurídics de protecció dels drets socials comptem al nostre entorn més proper i si aquests estan funcionant, una pregunta que,



en el context valencià, pot adquirir l'exigència d'un primer balanç.



Va ser el 15 d'octubre de l'any 2012 quan es van publicar dues lleis a la Comunitat Valenciana, la d'unions de fet formalitzades –molt ben acollida i reconeguda--- i la Carta de Drets Socials, que ha passat quasi desapercebuda, la qual cosa no és casualitat i ara vorem perquè.

II. Estructura de la Carta (Llei 4/2012, de 15 d'octubre, de la Generalitat, per la qual s'aprova la Carta de Drets Socials de la Comunitat Valenciana):

La Carta, composta per un total de 53 articles, s'estructura en un preàmbul, un títol preliminar i sis títols.

El preàmbul de la mateixa fa una al·lusió discreta als precedents legislatius de reconeixement dels drets socials, esdevenint el més important, l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana que, després de la seua reforma a l'any 2006 va incloure un nou títol II sobre els drets dels valencians i de les valencianes orientat a enlairar la garantia dels drets subjectius per tal d'aconseguir la “universalitat de protecció de la ciutadania”, concretament amb l'article 10.2 que determina que, mitjançant una llei de les Corts, s'elaborarà una Carta de Drets Socials de la Comunitat valenciana “que contindrà el conjunt de principis, drets i directrius que informen l'actuació pública de la Generalitat en l'àmbit de la política social”.

Així doncs, a les disposicions generals del títol preliminar, s'especifica l'objecte de la Carta com a l'articulació “del conjunt de principis, drets i directrius que informen l'actuació pública de la Generalitat en l'àmbit de la política social” per ser “l'expressió de la convivència social de les valencianes i els valencians” i s'expressen els principis generals d'actuació que més endavant s'analitzarà.

El títol I enumera els drets, principis i directrius en l'àmbit de la política social, d'acord amb la competència exclusiva de la Comunitat en matèria dels serveis socials.

El títol II s'encarrega de la igualtat de dones i homes, consagrant la prohibició de discriminació per raó de sexe, a causa de l'orientació sexual, especialment en l'àmbit laboral i educatiu.

El títol III tracta de la protecció de la família, amb menció específica a la protecció de la maternitat, les famílies nombroses i l'equiparació dels drets a les situacions d'unió legalitzades.

El títol IV fa referència a les persones amb discapacitat preveient tant mesures de discriminació positiva com ajudes i prestacions específiques, incloent--hi expressament drets educatius i referències a la promoció i protecció de la llengua de signes.

El títol V comprèn mesures adreçades a la integració de les persones migrants “amb residència”, posant l'accent en la prioritat d'aquestes polítiques.

I, finalment, el títol VI regula el sistema de garanties que, com es veurà més endavant posa en entredit tots els drets reconeguts a l'articulat al supeditar--los a la previsió pressupostària de la Generalitat Valenciana.

III. Crítica: mèrits i dèficits

La Comunitat Valenciana va ser capdavantera en introduir al seu Estatut d'Autonomia, després de la seua reforma al 2006, la menció específica als drets socials mitjançant l'article



10¹ que motiva la promulgació d'aquesta Carta i que resa: "la Generalitat defensarà i promourà els drets socials dels valencians que representen un àmbit inseparable del respecte dels valors i drets universals de les persones i que constitueixen un dels fonaments cívics del progrés econòmic, cultural i tecnològic de la Comunitat Valenciana".

La Carta de Drets Socials, al seu article primer, especifica el contingut de la carta com a "conjunt de principis, drets i directrius que informen l'actuació pública de la Generalitat". Aquesta fórmula de redacció, de naturalesa ambigua, esdevé una constant al llarg de l'articulat de manera que costa diferenciar en molts casos, quan s'està elevat a dret una disposició o, pel contrari, quan es tracta d'una simple pauta d'actuació per als poders públics.

Deixant per a més endavant la falta de garanties jurídiques dels drets que articula, sorprèn el seu tímid contingut que no especifica amb claredat un catàleg de drets socials a protegir sinó que efectua una redacció per "blocs de matèries" (igualtat entre homes i dones, família, persones amb discapacitat, persones migrants) limitant-se, en molts casos, a anomenar de passada alguns dels drets socials més tradicionals com ara els relatius a les persones treballadores, al medi ambient o a l'habitatge.

A l'Avantprojecte de llei no es feia menció alguna al dret a l'educació, la sanitat o les prestacions socials, reiteradament el Comitè Econòmic i Social ho va retreure en el seu Dictamen (literalment: "existeix una contradicció al fer referència als drets universals i als drets socials, no incloent al mateix article drets socials com l'educació o la sanitat") i finalment varen ser integrats. Tampoc es va incloure a l'Avantprojecte cap referència específica a prohibir la discriminació a causa de l'orientació sexual de les persones (qüestió que finalment es veuria inclosa en l'actual article 22). No podia ser d'una altra forma doncs les referències legislatives preexistents eren més garantistes (com ara la Carta Social Europea de l'any 1961) que la que ara es proposava. Precisament, en l'article 3.2 de la Carta s'estableix el principi de vinculació dels poders públics als drets i les llibertats reconegudes en la Constitució Espanyola, la Carta Social Europea i en aquells altres instruments internacionals de protecció dels drets humans vàlidament ratificats per Espanya -com ara el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 1966--, sorprèn doncs, que tenint com a referents legislatius aquests precedents, la Carta no aporte molts més significat als drets que recull, sobretot donada la contemporaneïtat de la norma i el seu àmbit concret d'aplicació.

El mateix article 3.2 de la Carta recull el principi de transversalitat, segons el qual "les polítiques socials que es deriven dels drets socials recollits en aquesta llei resultaran d'aplicació transversal sobre el conjunt de l'actuació de l'administració de la Generalitat". Al costat d'aquest principi s'afegix, en particular respecte de les persones amb discapacitat, el dret a participar "en la definició de les polítiques que els afecten a través de les associacions representatives dels seus interessos" (article 41). Resulta paradoxal doncs que mesos després de promulgar la Carta de Drets Socials s'aprovara el Decret 113/2013, de 2 d'agost, del Consell, pel qual s'estableix el règim i les quanties dels preus públics que s'han de percebre en

¹ ORDUÑA MORENO considera aquest nou precepte com un símptoma inequívoc d'un canvi de perspectiva conceptual a favor de la plena vigència de l'especificitat del Model Social valencià, que deu entendre's orientat a cohesionar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics "des d'una perspectiva eminentment civil derivada dels drets dels ciutadans". ORDUÑA MORENO, Francisco Javier: *El modelo social de la Comunidad: Criterios y línea de competencia*, Revista Electrónica de Derecho Civil Valenciano, núm. 2 (segundo semestre 2007).



l'àmbit dels serveis socials², sense cap participació ni intermediació amb les associacions i plataformes dels destinataris i que va suposar la introducció del copagament en els serveis dirigits a majors i persones amb discapacitat (la qual cosa afectava principalment als usuaris de residències públiques, centres de dia i de nit, habitatges tutelats, centres de rehabilitació socials, o a usuaris d'ajuda a domicili o teleassistència).

En aquest context, cal esmentar l'article 12 de la Carta que estableix que la Generalitat garantirà el dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions dels serveis socials i l'article 14 que consolida com a principis d'actuació en l'àmbit dels drets socials, entre d'altres, la responsabilitat pública, la participació ciutadana, la igualtat i la integració. És difícil veure aquests drets no vulnerats quan s'imposa un pagament en molts casos exorbitant per als usuaris de serveis essencials, restringint el dret a accedir als mateixos, sobretot quan es tracta de grups socials especialment desfavorits, respecte de les seues necessitats bàsiques personals i socials.

Amb la perspectiva que ens donen els quatre anys de vigència, pot afirmar-se que amb la Carta de Drets Socials no s'han vist complides les aspiracions que cabria esperar. Això fa que esdevinga una regulació insubstancial del reconeixement dels drets socials que no afegix eines adients de protecció però que tampoc deroga ni modifica ningun article de cap llei vigent com ara la Llei 5/1997 de Serveis Socials ---superada ja per la Llei 39/2006 de promoció de la autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència--- que s'estava incomplint en el mateix moment de la promulgació de la Carta, juntament amb la Llei 9/2007, de la Generalitat, de renda garantida de ciutadania, malgrat les contínues remissions a les regulacions específiques en la matèria.

La justificació de la inclusió dels drets socials en els Estatuts d'Autonomia és precisament la de dotar-los d'unes directrius generals que haurien de respectar els poders públics autonòmics en l'exercici del seu ventall de competències, però la capacitat transformadora d'aquests texts jurídics queda reduïda a paper mullat si no hi ha voluntat política ni jurídica de fer-los efectius. L'article 10 de l'Estatut d'Autonomia valencià juntament amb la Carta de Drets Socials es queden en simples col·leccions de bones paraules, que embelleixen un text legislatiu però que no penetren en el teixit social que, a més a més, està clarament desfavorit en un context de crisi i retallades en el sector públic³. Les Comunitats Autònomes representen un paper molt important en matèria de drets socials ja que les polítiques públiques que d'aquests se'n deriven esdevenen fonamentalment autonòmiques, per la qual cosa s'ha de reivindicar un paper decidit i actiu a l'hora de dur-los a la pràctica.

² Actualment anul·lat pel Tribunal Superior de Justícia de València en la Sentència 3429/2014 de 7 d'octubre. Recordar també que el mateix Tribunal va anular també en la Sentència 221/2015 de 22 de octubre el copagament aplicat pel Consell a les persones en situació de dependència.

³ TORRES MURO redueix la inclusió dels drets socials en les darreres reformes estatutàries a simples "propòsits propagandístics" i posa com a exemple l'Estatut d'Autonomia de Navarra que no inclou cap declaració de drets ni objectius per als distints poders públics la qual cosa no impedeix que la Comunitat Foral de Navarra estiga en primera línia en matèria de drets socials amb un nivell de desenvolupament de polítiques socials de primer ordre: "El caso Navarro es un buen ejemplo de cómo se pueden mantener y desarrollar políticas sociales importantes sin necesidad de hacer declaraciones más o menos grandilocuentes, o vacías, en la norma institucional básica. Basta que exista una legislación de desarrollo adecuada y un compromiso efectivo de los poderes públicos de llevar a cabo aquéllas". TORRES MURO, Ignacio, *Derechos Sociales y Comunidades Autónomas*, Foro Nueva Época, vol. 15, núm. 1 (2012), p. 87---108.



Seguint aquests passos i el resultat, podria pensar-se que la Carta s'hauria redactat amb manca de convenciment i d'una forma precipitada, quan al remat, va tardar set anys en aprovar-se. Pot ser això explique l'incoherent moment de la promulgació de la norma, doncs no se li escapa a ningú que a l'octubre de 2012 la Generalitat Valenciana es trobava en plena fallida econòmica, en una situació de impagaments generalitzats en tot el sistema de protecció social i en una acció de govern marcada per les retallades en la seua aplicació⁴. Resulta paradoxal doncs (i fins i tot ofensiva per als directament afectats), que es presente la Carta abanderant els drets socials en un moment en que les vulneracions reiterades de drets anàlegs reconeguts en les normes específiques vigents estaven a l'ordre del dia, la qual cosa dona peu a sospitar respecte de la intenció apriorística del compliment de la norma.

En qualsevol cas, el retret més manifest cap a la Carta de Drets Socials no recau en la seua estructura o en la tímida configuració del drets que recull sinó, com ara vorem, es troba en l'articulació de les garanties jurídiques dels drets que recull que deixen a aquests en una situació d'autèntica vulnerabilitat.

IV. L'inexistent sistema de garanties:

El Comitè Econòmic i Social ja va assenyalar aquest aspecte en el seu Dictamen respecte de l'Avantprojecte de llei on es dia expressament que "no hauria de vincular-se l'efectivitat de tots els drets continguts en la Carta a l'existència de disponibilitats pressupostàries" i a tal efecte suggeria distingir entre aquells drets que vinculen de forma directa i absoluta d'aquells altre que no gaudixen de la mateixa efectivitat i que queden condicionats pels pressupostos.

Cap modificació al respecte es va introduir en el text definitiu i per això l'article 51 resa "els pressupostos de la Generalitat, en el marc de les disponibilitats anuals, contindran els recursos suficients per al compliment efectiu dels drets continguts en la present carta".

Com s'interpreta aquest article? Com un imperatiu del legislador a l'executiu per a que siga com siga, en el marc de les disponibilitats pressupostàries anuals la Generalitat dispose (és a dir, prioritze) la dotació que calga per a satisfer amb "recursos suficients" el compliment dels drets o, com en la pràctica s'ha vingut a interpretar, de manera que els recursos resten condicionats (és a dir, augmentats o minvats) segons les capacitats del volum pressupostari global de cada exercici?

L'ambigüitat del precepte ha vingut a convenir una interpretació majoritària en la línia de la segona tesi. Però de què serveix la promulgació d'una Carta de drets socials sense cap garantia legal? Si tot l'articulat queda condicionat per l'existència de recursos econòmics el que en realitat està fent és presentar un miratge: aparentar que s'eleva a la categoria de drets el que en realitat és un simple catàleg de bones pràctiques si no hi ha manera d'exigir una tutela efectiva dels mateixos.

En un clima de retallades socials i pressupostàries on els drets socials han esdevingut directament perjudicats, parlar de garanties en la prestació dels serveis socials quan aquestes

⁴ El "Índex 2013 de Drets, Economia i Cobertura" realitzat per l'Associació Estatal de Directors i Gerents de Serveis Socials que mesura i avalua el desenvolupament de les polítiques, estructures o pressupostos del sistema, va definir el desenvolupament del sistema valencià com "irrellevant" i li atorgava una nota de 0.6, la pitjor d'Espanya.



queden limitades per la llei que els hi atorga reconeixement legal a l'existència de recursos pressupostaris, fa riure per no plorar. A més a més, val a dir que la Carta es va promulgar en un moment en el que la Generalitat Valenciana acumulava impagaments reiterats als beneficiaris de l'ajuda a la dependència (que ja tenien reconegut per la norma específica el seu dret), que no estava fent efectives les obligacions de pagament derivades dels contractes i concerts subscrits amb les entitats prestadores de serveis socials, que estava tancant centres de discapacitat i esdevenia impossible obtindre la renda garantida de ciutadania.

Aquesta norma té un caire contradictori innegable que només pot entendre's en termes d'oportunitat política doncs, una llei presentada públicament per qui era l'anterior vicepresident del Consell⁵, com a norma que "eleva a garantia" els drets que en ella enumera quan és precisament l'acció política menyspreadora la que els minva al seu aixopluc, resulta incompreensible.

Un exemple el trobem respecte del dret a la salut. Aquest ha passat de quedar inicialment exclòs en l'avantprojecte de llei a afirmar-se en el text definitiu com "la protecció de la salut amb un caràcter universal" la qual cosa és a priori positiva i valenta, sobretot havent-se dictat mesos després del Real Decret Llei 16/2012 de 20 d'abril que instaura l'apartheid al sistema sanitari fins a aquest moment de caràcter universal. Com s'ha dit, la Carta no regula cap sistema de garanties de protecció dels Drets que enumera i, com ha segut provat, l'executiu de la mateixa força majoritària que va aprovar la llei s'ha vist obligat per ella i no ha fet cap gest a la fi de revertir eixa situació, per la qual cosa no deixen d'estar buits de contingut. Per què promulgar una norma sabent des del moment inicial que no hi ha cap intenció d'acomplir-la íntegrament?

El contingut obligacional dels drets socials implica una sèrie d'accions per part de l'Administració competent que, en principi el subjecte titular podria obtindre en el mercat per ell mateixa si tinguera mitjans convenients. La variabilitat de les polítiques socioeconòmiques en funció d'un context expansiu o restrictiu, no pot ser argument suficient per tirar avall tot l'entramat de suport dels drets socials. La major garantia o satisfacció dels drets socials no pot dependre de les partides pressupostàries a l'efecte, sobretot quan les vulneracions d'aquests afecten segons quins béns jurídics protegits.

No cal entrar a rebatre els desfasats i falsos arguments que titllen els drets socials de cars, que els drets civils i polítics no costen en termes econòmics doncs, si més no, tots els drets fonamentals --i també els drets socials-- són factors de creixement i el seu incompliment, com no ens és aliè, tenen correlativament conseqüències negatives que incidixen directament en les condicions de vida de les persones, sent aquest el punt crucial, l'objecte del legislador, però resulta, a més a més, que del seu benestar es produeixen retorns positius al context econòmic. Açò no vol dir que pugua obligar-se als poders públics a satisfer qualsevol dret amb independència de tot factor, sinó que la falta de recursos econòmics no pot actuar com una sort d'argument apriorístic definitiu contra el control jurisdiccional de les polítiques públiques. Els poders públics han de justificar la raonabilitat de les seues actuacions i de les seues omissions i provar que estan realitzant tot el possible amb l'arbitri dels recursos disponibles per tal de satisfer, inclús en períodes de crisi, el contingut mínim dels drets en qüestió⁶.

⁵ Diari Levante-EMV de 24 de març de 2012.

⁶ L'examen judicial d'aquestes qüestions permet contradir arguments de poc pes que sostenen el gran cost dels drets socials, els Tribunals han pogut demostrar com era possible sufragar una prestació determinada aportant xifres alternatives a les oficials o incloent en els càlculs monetaris elements com la repercussió econòmica que la



És innegable que el grau de democràticitat d'un ordenament jurídic depèn de l'extensió de la igualtat en els interessos protegits, és a dir, de la supressió o reducció de les diferències entre subjectes. Si el nucli del problema és l'escassetat de recursos, defensem una redistribució d'aquests a base de preferències jerarquitzades i principis de justícia i solidaritat.

V. Els drets socials són també drets civils fonamentals:

Més enllà de la crítica adreçada als criteris d'oportunitat de la Carta i del seu contingut, val a dir que l'escassa garantia dels drets socials se'n deriva de la seua consideració tradicional de drets de "tercera generació", un estigma que ha recollit la norma valenciana però que sense dubte, ve arrossegant---se des del mateix Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 1966, i que s'ha vist reflectida en la pròpia Constitució Espanyola amb el desencertat article 53 o en la més recent Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea ---ara incorporada al Tractat de Lisboa---, tots ells textos normatius que consagren la relegació dels drets socials a meres obligacions de comportament progressiu fins el màxim de recursos econòmics disponibles per contraposició a la ferma protecció dels drets civils i polítics.

Històricament, a l'hora d'incorporar els drets socials als ordenaments jurídics es va produir un fenomen distintiu i divergent del que havia passat amb els drets civils i polítics, es van concebre com principis merament d'acció política, jurídicament no dissenyats per a un reconeixement i garantia efectives. Aquesta codificació tardana i insuficient és la que està passant---nos factura a l'hora de codificar nous arquetips jurídics amb vocació de modernitat, però que estan reincidint en els mateixos defectes.

Els drets socials tenen com a objectiu satisfer les necessitats bàsiques dels individus amb la societat, és a dir, amb l'entorn, els mitjans de subsistència en termes de dignitat humana i capacitació d'oportunitats i els recursos materials. Són la resposta de la col·lectivitat a la desigualtat social per a la satisfacció de certes necessitats vitals que alguns individus no poden cobrir per ells mateixa i que permeten dotar---los d'autonomia⁷. Pot afirmar---se, per tant, que els drets socials tenen el seu origen en la pobresa: privacions, exclusió, inseguretat i marginació dels col·lectius discriminats; i, com a conseqüència tenen un caràcter plenament integrador en la mesura que fan tangibles els drets clàssics de llibertat en l'esfera social⁸, incumbint sobretot als subjectes més vulnerables.

postergació d'una política pública podria tindre en els pressupostos futurs. Els comptes públics no sofreixen impactes exclusivament a causa dels drets socials, pensem en les conseqüències d'una actuació administrativa deficient o dilacions indegudes en la mateixa i les indemnitzacions econòmiques que generen.

⁷ No cal aprofundir respecte del tipus de necessitats i la seua classificació doncs la doctrina és discrepant sobre aquestes qüestions. Així doncs, Peces---Barba diferencia entre necessitats radicals, de manteniment i de millora mentre que Añón distingix entre necessitats fonamentals i instrumentals. No obstant, aquest debat resulta irrellevant ja que objectivament es poden assenyalar les necessitats mínimes de subsistència comuns a tots els éssers humans si les relacionem amb la idea de dignitat humana. PECES---BARBA, Gregorio: *Lecciones de derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 2004, p. 142 a 144. AÑÓN, M^{re} José: *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.82.

⁸ Ferrajoli assenyala que els drets de llibertat són "drets de diferència" que impedeixen a l'individu ser un mateix i distint a la resta, en contraposició als drets socials que tracten de compensar les desigualtats perquè tothom estiga en igualtat de criteris pel que fa a les condicions mínimes de vida i supervivència. FERRAJOLI, Luigi: *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995, p. 97.



Llavors, els drets socials estan íntimament vinculants amb l'Estat social i amb la idea de dignitat humana i d'igualtat material i d'oportunitats.

La deficient protecció dels drets socials s'ha de posar necessàriament en relació amb l'article 53 de la Constitució espanyola⁹ que s'encarrega de les garanties dels drets socials i que atorga als drets i les llibertats del Capítol Segon (civils i polítics fonamentalment) una protecció efectiva davant possibles vulneracions (reserva de llei, manteniment del contingut essencial, garanties jurídiques ordinàries i especials –recurs preferent i sumari en seu ordinària i recurs d'empara---...) mentre que respecte dels drets regulats en el Capítol Tercer (fonamentalment drets socials), la Constitució afirma que només es podran al·legar –i exclusivament davant la jurisdicció ordinària--- d'acord amb el que disposen les lleis que els desenvolupen. És a dir, esdevenen drets de configuració legal, només al·legables com a drets subjectius davant els òrgans jurisdiccionals si prèviament s'han desenvolupat pel legislador.

Per tant, si en la pròpia Constitució els drets socials queden relegats a simples principis objectius o indicacions d'actuació per als poders públics, és comprensible que es reproduïska aquesta lògica a les normes de menor entitat com ara la Carta valenciana de Drets Socials.

No obstant, aquesta regulació no és compatible amb un Estat social i democràtic de Dret on tots els drets fonamentals (entesos en el significat comú del terme) són equiparables entre sí i equivalents a l'hora de la seua satisfacció. En l'actualitat, és innegable que els drets socials estan en una situació de feblesa front a les seues vulneracions la qual cosa és inconciliable amb el nostre model d'Estat. Sobre aquesta idea s'ha de partir a l'hora de defensar una exigibilitat dels drets socials, juntament amb els arguments incontestables de la dignitat humana com a factor decisiu en la conformació de la seua naturalesa,¹⁰ doncs són valors, principis i drets que permeten a l'ésser humà desenvolupar---se i viure com a tal en la vida social.

Cal diferenciar també entre “exigibilitat” i “justiciabilitat”¹¹, el recurs judicial tan sols és una de les moltes formes que hi ha per exigir els drets davant els poders públics. D'aquesta manera podríem diferenciar entre l'exigibilitat directa, és a dir, mitjançant les garanties normatives i jurisdiccionals, reclamant els drets a través dels tribunals, i l'exigibilitat indirecta, que és aquella que permet la defensa dels drets socials a través de la invocació de principis generals que es prediquen de tots els drets ---com la igualtat o la prohibició de discriminació--- o esgrimint la connexió amb altres drets.

⁹ Article 53 CE:

.1: “Els drets i les llibertats reconeguts en el capítol segon del present títol vinculen tots els poders públics. Només per llei, que en tot cas haurà de respectar---ne el contingut essencial, podrà ser regulat l'exercici d'aquests drets i d'aquestes llibertats, que seran tutelades d'acord amb el que preveu l'article 161.1.a).

.2: Qualsevol ciutadà podrà demanar la tutela de les llibertats i dels drets reconeguts en l'article 14 i en la secció primera del capítol segon davant dels tribunals ordinaris per un procediment basat en els principis de preferència i sumarietat i, en el seu cas, a través del recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional. Aquest últim recurs serà aplicable a l'objecció del consciència reconeguda a l'article 30.

.3: El reconeixement, el respecte i la protecció dels principis recollits en el Capítol tercer informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només podran ser al·legats davant la Jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposen les lleis que els desenvolupen”.

¹⁰ VICENTE GIMÉNEZ, Teresa, *La exigibilidad de los derechos sociales*, PUV, València, 2006, p. 28 i següents.

¹¹ SAURA ESTAPÀ, Jaume: *La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*, *Papeles el tiempo de los derechos*, núm. 2 (2011), p. 6 a 8. Disponible en web: <http://www.oda---alc.org/documentos/1366757849.pdf>.



En definitiva, la “exigibilidad” vindrà a referir-se amb el seu contingut essencial, al tipus d’exigibilitat jurídica, mentre la “justiciabilitat” depèn de normes processals i no tant del caràcter inherentment exigible del dret determinat.

En qualsevol cas, no es pot perdre de vista que els preceptes constitucionals, certament millorables en una reforma coherent, tan sols consagren el contingut mínim o essencial dels drets en termes suficientment amples per a que siga l’òrgan legislatiu qui els desenvolupe mitjançant formulacions concretes, de manera que, el fet que el legislador no acomplisca els mandats constitucionals i no haja articulat la majoria dels drets socials en normes realitzables i exigibles clarament davant els Tribunals, indica una falta deliberada de la garantia d’aquests, una tolerància a la injusticiabilitat d’exigir-los, però no la seua inexistència o ineficàcia.

Des d’una perspectiva jurídica, la ubicació dels drets socials en el nivell superior del sistema de fonts proporciona sense dubte un suport de legitimació constitucional innegable per als poders públics, la qual cosa suposa una garantia institucional als efectes de la seua efectiva protecció¹².

Atesa la evident indivisibilitat dels drets constitucionals, aquests no poden entendre’s com a compartiments estancs, participen de les mateixes característiques axiològiques i de la vulneració d’uns subjau la transgressió d’altres. Ja és hora d’adoptar una teoria jurídica que, en termes axiològics i estructurals, siga capaç de fer efectius els drets socials i la seua exigibilitat i pose les bases per a la seua universalització.

Si partim de la idea d’un *contínuum* dels drets hem de interpretar conjuntament l’exigència d’un Estat social i democràtic de Dret ---que condiona tota dogmàtica sobre els Drets i Llibertats de l’ordenament jurídic--- juntament amb la protecció de la igualtat col·lectiva --objectiu institucional obligatori a aconseguir mitjançant les polítiques públiques--- i la defensa de la dignitat humana com a fonament indiscutible dels drets socials --tota construcció jurídica hauria de passar per un examen d’aquesta--- per reconstruir novament la matèria social.

A més a més, s’ha d’atendre a la interpretació dels drets i llibertats d’acord amb la Declaració Universal de Drets Humans que consagra la indivisibilitat i interrelació de tots els drets i els tractats i acords internacionals sobre la matèria com el Pacte Internacional de Drets Econòmics Socials i Culturals de 1966 que configura els drets socials com igualment exigibles als drets civils i polítics (menció especial mereix el seu Comitè DESC que ha incidit en varies resolucions sobre aquesta qüestió i la necessitat de posar---ho en pràctica pels estats signants).

Tenint en compte els aspectes anteriors d’una forma unitària, s’han de superar els entrebancs formalistes --començant pels constitucionals i el seu article 53--- mitjançant una lectura integradora de tots els instruments jurídics aplicables i assumir sense complexes l’articulació d’un estatut unitari capaç d’atorgar als drets socials un sistema equivalent de garanties

¹² RUIZ RICO---RUIZ, s’atreveix a afirmar: “De esta manera, la ausencia de una tutela judicial reforzada o específica nunca puede ser obstáculo para la potencial aplicabilidad jurisdiccional de este conjunto de derechos, en su forma ya de derechos subjetivos...La prohibición de “alegabilidad” (art. 53---3º) queda así relativizada por una obligación procesal que carece de límites materiales y abarca por tanto al conjunto de precepto de la Carta Magna”. RUIZ RICO---RUIZ, Gerardo José: *Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el Derecho a la vivienda*, NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, Instituto Andaluz de Administración Pública, núm. 2 (2006), p. 74--95.



jurídiques¹³. El dret cal que passe a convertir-se en el mecanisme més eficaç per esmorteir les imposicions polítiques arrel de la situació econòmica actual o futura.

VI. Conclusions:

La Llei 4/2012 es limita a acomplir formalment el mandat de l'article 10.2 de l'Estatut d'Autonomia, sense introduir cap millora respecte del seu contingut o garantia, fent remissions constants a la legislació vigent en cada matèria.

A més a més, tota la norma i els drets que contempla, en la seua garantia, queden subjectes a l'existència de dotació pressupostària anual a tal efecte, per la qual cosa la Carta de Drets Socials valenciana s'articula com un simple codi de conducta dels poders públics.

S'ha perdut una oportunitat de protegir efectivament els drets socials, concebent-los com a una unitat juntament amb la resta de drets civils i polítics, i a més, des d'una òptica autonòmica, de major proximitat amb el ciutadà, esmenant i corregint els efectes inhibitoris i negatius que de la legislació estatal se'n deriven i adequant-la a la legislació europea i internacional més moderna, ara més que mai davant les adversitats econòmiques imperants.

L'Estatut d'Autonomia valencià va ser capdavanter al tractar de descentralitzar la matèria dels drets socials, però de poc ha servit. Els drets socials en àmbit autonòmic es troben vinculats als títols competencials de forma que, de la manera en com s'han regulat el compliment efectiu depèn de la dotació financera a tal efecte.

La Carta, així com els instruments jurídics que la precedeixen –com la pròpia Constitució--, mantenen una regulació dels drets socials que, en l'actualitat, es troba desconnectada del context social en el qual es desenvolupa i per comptes d'esdevindre una eina útil per a la protecció efectiva i la garantia dels drets socials, s'han convertit en un mur de contenció de la seua efectiva protecció.

És innegable el vincle existent entre els drets i les seues garanties ja que, sense aquestes últimes, els primers passen a ser simples declamacions retòriques o intencions polítiques. Allò que determina el caràcter fonamental d'un dret social és la seua positivització a la Constitució i açò obliga al legislador a maximitzar els mecanismes per a la seua protecció.

Els drets socials són drets d'integració, tenen per finalitat l'eliminació de les diferències que per raons diverses escometen als individus que, pels seus propis mitjans no poden sobreposar-se a aquestes circumstàncies involuntàries. En l'actual context social i econòmic, és quan més es demanda la protecció jurídica efectiva dels drets socials que són els que estan

¹³ Afirma Cruz Parceró "el primer nivel de garantía de los derechos sociales (y de otro tipo de derechos también) depende de lo que hemos llamado arreglo social básico. Es dentro de esta compleja red de relaciones institucionales que algunos individuos quedan protegidos y otros no, unos mejor y otros peor (...) pero los cambios que se intenten a este nivel suelen ser a largo plazo y a través de mecanismos variados donde el derecho juega sin duda un rol importante". CRUZ PARCERO, Juan Antonio: "Los derechos sociales y sus garantías: Un esquema para repensar la justiciabilidad". ESPINOZA DE LOS MONTEROS, Javier y ORDÓÑEZ, Jorge (coord.). *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, València, 2013, 61--89, p. 74.



patint més evidentment els efectes de la crisi econòmica i que ens afecten a tots amb major proximitat.

Per tant, els drets socials han de cuirassar-se de les inclemències polítiques i econòmiques, i el dret ha de ser-ne el principat garant, no obstant, l'ordre jurídic no és suficient, ha de vindre acompanyat per voluntat política –com s'ha pogut comprovar en esdeveniments recents--- i actuacions públiques i no pot afeblir-se en funció del mercat i de l'economia sinó enfortir-se malgrat aquestes.

En aquest punt hem de plantejar-nos perquè conformar-se amb l'actual Carta de Drets Socials valenciana i no emprar l'empenta autonòmica que ens va brindar la reforma estatutària per tal d'assumir jurídicament i de forma real i efectiva la satisfacció dels drets socials i rebutjar, en canvi, una Carta en clau de voluntarista factibilitat, com ho és l'actual.

Una reinterpretació de l'article 51 és possible, cal que la Carta de Drets Socials adopte un caràcter prelatiu per a la transformació social emancipadora i garantisca la base material per a l'exercici dels drets formalment reconeguts, subordinant qualsevol tipus de política econòmica a l'efectiva realització i tutela judicial dels drets que conté. Encara pot donar-se-li una oportunitat a la Carta si es reprèn i s'arrodoneix conferint-li un caràcter efectiu, utilitzem-la com un referent a enfortir, és el moment de d'esmenar els errors i posar solució.



VII. Bibliografía:

- AÑÓN, M^a José: *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.82.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio: “Los derechos sociales y sus garantías: Un esquema para repensar la justiciabilidad”. ESPINOZA DE LOS MONTEROS, Javier y ORDÓÑEZ, Jorge (coord.). *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, València, 2013, 61--89, p. 74.
- FERRAJOLI, Luigi: *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995, p. 97.
- ORDUÑA MORENO, Francisco Javier: *El modelo social de la Comunidad: Criterios y línea de competencia*, Revista Electrónica de Derecho Civil Valenciano, núm. 2 (segundo semestre 2007).
- PECES---BARBA, Gregorio: *Lecciones de derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 2004, p. 142 a 144.
- RUIZ RICO---RUIZ, Gerardo José: *Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el Derecho a la vivienda*, NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, Instituto Andaluz de Administración Pública, núm. 2 (2006), p. 74--95.
- SAURA ESTAPÀ, Jaume: *La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*, *Papeles el tiempo de los derechos*, núm. 2 (2011), p. 6 a 8. Disponible en web: <http://www.oda---alc.org/documentos/1366757849.pdf>.
- TORRES MURO, Ignacio, *Derechos Sociales y Comunidades Autónomas*, Foro Nueva Época, vol. 15, núm. 1 (2012), p. 87---108.
- VICENTE GIMÉNEZ, Teresa, *La exigibilidad de los derechos sociales*, PUV, València, 2006, p. 28 i següents.