



Luis Jimena Quesada, *Devaluación y blindaje del Estado social y democrático de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 190

«El Estado social y democrático de Derecho constituye una exigencia axiológica de orden internacional y, en consecuencia, un pilar esencial de la integración europea». La idea, expresada en tales términos en el último capítulo de esta monografía (p. 178), se erige al mismo tiempo en punto de partida y en idea central de la argumentación desarrollada a lo largo de toda la obra. En efecto, Luis Jimena Quesada la adopta como referencia para estudiar críticamente la evolución legal y jurisprudencial sufrida por los derechos sociales en España a lo largo de la última década, desde que las reacciones a las crisis financiera y económica empezaran a proyectar-





se, con una orientación marcadamente restrictiva, sobre los derechos fundamentales y en general sobre la posición jurídica del individuo.

El autor, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia, ha sido miembro, y después Presidente, del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa (CEDS) entre 2009 y 2014, lo que sin duda le confiere una posición idónea para valorar la evolución de los sistemas jurídico-políticos por lo que respecta a su *eficacia* en la protección de los derechos humanos. En efecto, conviene tener presente esta inquietud, presente en toda la obra, por lograr que los derechos reconocidos en la Constitución Española, en los tratados internacionales y en la legislación ordinaria sean *derechos efectivos*. Una inquietud, en definitiva, por que la máxima según la cual «los derechos valen tanto como sus garantías» no quede en un mero enunciado de técnica jurídica, sino que sea asumida como un verdadero ejercicio de responsabilidad de las autoridades y en general de todos los que hacen del Derecho su profesión.

La argumentación se desarrolla en ocho capítulos. Cabe considerar el primero de ellos como pórtico o introducción al resto de la obra, la cual desgrana, en los capítulos segundo a séptimo, los diversos “embates de la globalización” al Estado social y democrático de derecho, por utilizar la afortunada expresión de García Guerrero en un trabajo de reciente publicación en la Revista de Estudios Políticos. El último capítulo, por su parte, incluye algunas reflexiones conclusivas y propone de manera sintética tres vías para contrarrestar las tendencias a la devaluación de los derechos individuales y “blindar” con ello el Estado social y democrático de Derecho. Destaca además el esquema similar que, con algunas variaciones, vertebra cada uno de los capítulos: se parte de las fuentes in-



ternacionales, se expone críticamente su recepción en España y se proponen, a modo de cierre de cada capítulo, interpretaciones alternativas u orientaciones a los poderes públicos para corregir o compensar los problemas analizados. Merece la pena detenerse brevemente en cada uno de los capítulos.

La obra comienza con un capítulo introductorio que aborda la “maleabilidad acentuada” de los principios del Estado social y democrático de Derecho *en un contexto de crisis económica*. En términos generales, el autor evoca la importancia de identificar un sustrato axiológico que debe ser protegido por la Constitución (Zagrebelsky) y expone cómo la crisis económica se encuentra en el origen –cabría añadir que en ocasiones un origen más verbal o imaginario que inevitable o necesario– de la reducción de estos principios. Merece la pena recordar, a propósito de un aspecto más concreto como es la limitación constitucional al endeudamiento público (reforma del año 2011), un importante libro publicado por Antonio Embid Irujo sobre la “constitucionalización de la crisis”.

Este primer capítulo esboza asimismo una primera crítica al legislador a partir de las recomendaciones del Consejo de Europa –tanto por motivos de técnica como de fondo– y de manera especial a la jurisprudencia que denomina “anticrisis” del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, aspecto que se desarrolla más adelante en el libro. Por último, Luis Jimena insiste en la necesidad de comprender la interdependencia de los derechos fundamentales y recuerda que es falaz establecer una diferencia entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, y afirmar después que los primeros no requieren de gasto público para su eficacia. A este respecto, y para combatir algunas críticas al Estado social, merece la



pena transcribir una sugestiva frase del autor: «El reproche de parasitismo social resulta tan poco convincente como la denuncia de corrupción política, pues se trata de perseguir a quienes defrauden al sistema, sin por ello desmantelar éste».

El segundo capítulo aborda, con un título expresivo de su fuerte carga crítica, la «quiebra de los principios del *Estado de Derecho*» bajo la presión del «Estado de tributos». Se exponen en él los derechos de tipo procedimental y procesal que los tribunales europeos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal de Justicia de la Unión Europea) han ido elaborando en asuntos relativos a las obligaciones tributarias de los particulares en distintos Estados, y se critica la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, en especial a partir de una sentencia del año 2012 (recurso de casación en interés de ley nº 1215/2011), que expresamente renuncia a analizar la liquidación tributaria debatida (relativa a rentas originadas ¡veinte! años antes) desde la perspectiva constitucional. Y es precisamente este apartamiento en bloque de la perspectiva constitucional (y, con ella, de la interpretación de los derechos procedimentales que en la materia han elaborado los tribunales europeos) lo que suscita la crítica más encendida de Luis Jimena, que, a modo de contraste, analiza también la jurisprudencia de tribunales inferiores, paradójicamente más acorde con los estándares internacionales previamente expuestos en el capítulo.

El tercer capítulo se refiere al «asalto a los principios del Estado social», en particular por lo que respecta al ordenamiento laboral. Dos son las críticas esenciales aquí reflejadas: el desconocimiento, en varias sentencias del Tribunal Supremo, de las fuentes internacionales en la materia e incluso del organigrama de una organización tan importante como



el Consejo de Europa, y, en segundo lugar, la postergación de normas de *hard law* internacional para aplicar, en su lugar, algunos instrumentos de *soft law* internacional.

De modo parecido, en el sexto capítulo la argumentación vuelve sobre la falta de aplicación de los estándares internacionales en materia laboral por parte, en esta ocasión, del Tribunal Constitucional. Pero también el Consejo de Estado y la academia son objeto de crítica por el autor, quien lamenta la falta de atención a la Carta Social Europea y sobre todo a la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales y de los comités creados por los diferentes tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

A mi juicio, merece la pena destacar especialmente la idea de que la falta de aceptación del mecanismo judicial de reclamaciones para las decisiones del CEDS no exime a España (o a cualquier otro Estado que sea parte en un tratado de derechos humanos) de asumir el criterio de los órganos cuasi-judiciales al pronunciarse sobre situaciones generales o casos concretos que sustancialmente sean análogos a los que existen en el propio país. Podría discutirse la legitimidad de aplicar una sentencia internacional en la que el propio Estado no ha sido parte procesal, pero a ello cabe oponer el argumento de que los tribunales internacionales no son órganos judiciales “extranjeros”, sino adecuadamente enmarcados en el ordenamiento constitucional, como para el caso español estudió Saiz Arnaiz en una importante monografía sobre el artículo 10.2 de la Constitución Española.

En efecto, si el ordenamiento interno es permeable al Derecho internacional en materia económica o presupuestaria (a este último propósito basta pensar en los poderes de supervisión del procedimiento presupue-



stario que se atribuyen a la Comisión Europea a partir del *six-pack* y el *two-pack*), e incluso a las *recomendaciones* de la *Troika*, no se alcanza a comprender por qué los tribunales internos no deben asumir el contenido de los órganos formalmente legitimados para interpretar el contenido de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Se trata, por utilizar el concepto acuñado por Peter Häberle, de un Derecho constitucional común europeo (*gemeineuropäisches Verfassungsrecht*).

Estas reflexiones a propósito de la influencia internacional en el ordenamiento y la política económica internos me permiten volver al hilo argumental de la obra para hacer referencia al capítulo cuarto. En efecto, este capítulo contiene una crítica a la «excepcionalidad del orden público económico» que inspira cierta línea jurisprudencial del Tribunal Supremo relativa a la eficacia temporal de las sentencias en que se ordena a los bancos la devolución a los consumidores de ciertos importes derivados de las llamadas “cláusulas-suelo” de los préstamos hipotecarios, según las cuales el tipo de interés aplicable al préstamo no podría bajar de cierto nivel aunque así lo hiciera el tipo de referencia. El Tribunal Supremo declaró ilícitas estas cláusulas pero limitó la eficacia temporal de la nulidad a la obligación de ajustar los tipos de interés *a partir* del momento en que se dicta la sentencia. Nuevamente, el libro acude a la jurisprudencia de origen supranacional para exponer la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la eficacia temporal de las sentencias y criticar lo que el autor denomina «flexinormatividad» de la protección al consumidor. En definitiva, y citando a G. Sartori, Jimena defiende interpretar el Derecho de acuerdo con una “base moral de *decencia democrática*”, como contrapeso necesario del análisis económico del Derecho realizado por el juez español en esta jurisprudencia.



El capítulo quinto de la monografía estudia la sentencia del Tribunal Constitucional español de 22 de enero de 2015, que desestimó un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/2012, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. En este capítulo se abordan los aspectos relativos al procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de esta ley, y en especial por lo que atañe al criterio del CEDS que, en el año 2014, afirmaba la necesidad de consultar a los sindicatos y las organizaciones de empresarios en el proceso de elaboración de la ley.

Esta misma reforma laboral es objeto de atención en el capítulo sexto, ya mencionado anteriormente, que aborda la cuestión desde el punto de vista de los derechos laborales. En particular se critica la falta de consideración por el Tribunal Constitucional del parecer del CEDS por lo que respecta a la regulación del *contrato de apoyo a emprendedores*, aunque también en relación con el *despido económico* y con la posibilidad de que la empresa se “descuelgue” de los acuerdos adoptados mediante la negociación colectiva. Es decir, aspectos decisivos del ordenamiento laboral que ceden, una vez más, ante la orientación favorable a una *competitividad* de las empresas entendida solo a corto plazo.

El capítulo séptimo se refiere a «la relajación de los parámetros del Estado democrático», expresión que engloba aspectos como la reducción de representantes parlamentarios propuesta en varias comunidades autónomas (efectivamente llevada a cabo en Castilla-La Mancha); la supresión de instituciones autonómicas de control (en la misma comunidad autónoma) y la aceptación, por el Tribunal Constitucional, de una justificación genérica de la “eficiencia en el gasto público” propuesta por el legislador.



Por último, y a modo de síntesis, el capítulo octavo retorna en cierto modo a la idea inicial, la de la efectividad de los derechos en el Estado social y democrático de Derecho. En esencia, Luis Jimena propone tres vías para lograr que los derechos desplieguen su plena eficacia. En primer lugar, aboga –moderadamente– por una reforma constitucional, aunque advierte que los momentos de crisis entrañan riesgos para la actividad normativa, y mucho más cuando se trata de modificar el texto fundador de la convivencia política. En segundo término, se refiere a la conveniencia de ratificar los tratados internacionales sobre derechos humanos que aún no forman parte del ordenamiento español (a este propósito es particularmente destacable la falta de ratificación de la Carta Social Europea revisada, cuyo instrumento de firma se depositó en el año 2000 pero que no ha sido seguido de la formalización efectiva del compromiso por España). En tercer lugar, alude el autor a la necesidad de que los poderes públicos españoles –el legislador y los tribunales– asuman estos principios internacionales y les doten de plena eficacia en el ejercicio de sus respectivas funciones.

A estos capítulos se añade, poco antes de la publicación del libro, un epílogo en el que el autor da cuenta de una nueva sentencia del Tribunal Constitucional que, en relación con la asistencia sanitaria universal, prescinde una vez más de los criterios sentados por el CEDS en su interpretación de la Carta Social Europea, en contra también del voto disidente que formulan tres de los magistrados.

En definitiva, la monografía comentada revela una preocupación por la fragilidad del ciudadano de a pie ante el empuje de las grandes fuerzas económicas y las dificultades, cuando no la incapacidad, de los poderes públicos para amortiguar los efectos perniciosos de una crisis



económico-financiera de proporciones insólitas. Se trata de una obra extremadamente rica en argumentos y en propuestas de interpretación jurídica basadas sobre todo en la jurisprudencia internacional y en la Carta Social Europea. Luis Jimena Quesada bien merece un reconocimiento por su persistencia en la difusión y el estudio de este instrumento internacional, labor que desde hace muchos años realiza casi en solitario dentro de la doctrina iuspublicista española y que, como pone de manifiesto su último libro, no siempre encuentra adecuada recepción en la acción de los poderes públicos. Me atrevo a pensar que todo ello le sirve de estímulo para no cejar en este empeño.

Pablo Meix Cereceda
(Universidad de Castilla-La Mancha,
Facultad de Derecho de Albacete)