

## RECENSIÓN

**Encarnación Carmona Cuenca, *El derecho fundamental a la protección social. Tutela multinivel*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024**

LUIS JIMENA QUESADA

Catedrático de Derecho Constitucional y miembro del IDH

Universitat de València

<http://orcid.org/0000-0003-4041-0576>

**Cómo citar este trabajo:** Jimena Quesada, L. (2025). Encarnación Carmona Cuenca, *El derecho fundamental a la protección social. Tutela multinivel*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 15 (1), 1–8. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.11557>

La monografía de la profesora Carmona Cuenca (Catedrática acreditada de Derecho Constitucional en la Universidad de Alcalá) constituye una obra de enorme relevancia en el contexto actual post-pandémico, al abordar la protección social como el derecho constitucional fundamental a un mínimo vital de subsistencia. La autora es una gran experta en la materia, con contribuciones precedentes de gran impacto<sup>1</sup>.

En este sentido, la obra es consecuente con las tendencias más recientes de la protección multinivel de los derechos fundamentales, como bien recoge el subtítulo del volumen. En coherencia con ello, adopta como premisa que la efectividad de los derechos y libertades ya no son un asunto interno, sino en buena medida global y, por ende, el diálogo y las sinergias jurisprudenciales a escala nacional e internacional resultan inexorables.

---

<sup>1</sup> Entre sus contribuciones, vale la pena mencionar su libro *El Estado Social de Derecho en la Constitución*, publicado ya en 2000 por el Consejo Económico y Social de España; pero también contribuciones más específicas en obras colectivas como “El derecho a un mínimo vital”, en Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012, pp. 1577-1618; o, más recientemente, sus capítulos “El derecho a la seguridad social y el derecho a la asistencia social (arts. 12 y 13 de la Carta)” (pp. 345-375) y “Los derechos sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en la obra colectiva Canosa Usera, R., y Carmona Cuenca, E. (eds.): *La Europa de los derechos sociales: La Carta Social Europea y otros instrumentos internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.

Desde esta perspectiva, el punto de arranque de la autora es la Constitución española de 1978 (CE) y, a tal efecto, deriva el derecho fundamental a la protección social de varios preceptos constitucionales; ahora bien, esa conexión de derechos no es óbice para que, en clave de dogmática, se afirme cabalmente que se trata de un derecho que goza de tutela judicial y cuyo contenido esencial ha de ser respetado por todos los poderes públicos. En este punto, conviene recordar que la tutela judicial, la justiciabilidad, configura una dimensión de la más amplia efectividad que deben procurar todos los poderes públicos.

Por otra parte, la doctora Carmona se hace naturalmente eco de la indivisibilidad de los derechos y libertades, lo que acredita con un solvente manejo de los estándares nacionales e internacionales. En el caso de estos últimos, saca partido no únicamente de las prolongaciones o implicaciones socio-económicas de los instrumentos básicos de derechos civiles y políticos, sino que pone igualmente el énfasis, como no puede ser de otro modo, en los cánones específicos sobre derechos sociales a nivel regional y universal, destacando a escala continental la Carta Social del Consejo de Europa y, en el organigrama de Naciones Unidas, tanto el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como los Convenios de la OIT.

\* \* \* \* \*

Comenzando, entonces, por el sugerente título: *El derecho fundamental a la protección social. Tutela multinivel*. La autora ya advierte y justifica en la “Introducción” (pp. 15-19) que, pese a no contar el derecho fundamental a la protección social con una consagración explícita con tal denominación en la Carta Magna de 1978 (si bien anticipa que engarza con el derecho a la seguridad social del art. 41 y con una comprensión amplia del derecho a la vida y a la integridad del art. 15), sí tiene un reconocimiento expreso en varios instrumentos normativos nacionales e internacionales.

Bajo tal ángulo, es justamente la apertura a los estándares internacionales la que propicia una actualización del inicial alcance limitado del art. 53 CE en materia de garantías, así como de la propia denominación restrictiva “principios rectores de la política social y económica” para aludir a los derechos sociales.

Con estos mimbres, el libro no incluye una apuesta dogmática o un acercamiento meramente instrumental a las diversas garantías del derecho a la protección social, sino que adopta un indisoluble enfoque material que concibe, “en un mundo y en un país cada vez más desiguales”, este derecho “como la única garantía frente a la pobreza extrema, la exclusión social y, por ende, el conflicto. Es la nueva (o la vieja) *cuestión social* de la que ya se hablaba en el siglo XIX” (p. 17).

\* \* \* \* \*

Una vez justificada en las páginas introductorias la apuesta que se refleja en el título de la obra, el bloque central lo integran cinco capítulos principales, a los que se pone colofón con un capítulo sexto de conclusiones.

Así, en el Capítulo I (“Los derechos sociales como derechos fundamentales”, pp. 21-69) se argumenta con solidez y convicción, como apuesta epistemológica, frente a las tesis que infravaloran los derechos sociales con respecto a los derechos civiles y políticos. El presupuesto del que parte la autora es inapelable y ha sido realzado especialmente desde la esfera internacional, a saber: la indivisibilidad, que se fundamenta en el hecho de que todos los derechos derivan y son necesarios para proteger la dignidad humana. Con semejante presupuesto, que para Encarnación Carmona -parafraseando a Norberto Bobbio- marca indefectiblemente *el tiempo de los derechos sociales*, el eje en torno al cual gira el capítulo es el impacto jurídico interno de los tratados internacionales sobre derechos humanos, y señaladamente sobre derechos sociales.

Para hacer realidad dicha apuesta, las reflexiones parten de la superación, a efectos prácticos, del discernimiento teórico entre derechos humanos y derechos fundamentales. Con ello, se argumenta con solvencia que los derechos sociales son justiciables, sin que frente a ello quepa anteponer una utilización sesgada de las generaciones de derechos, una supuesta alergia a dicha justiciabilidad en nombre de una estructura diferente de los derechos sociales, o un falaz y presunto exclusivo coste de los derechos sociales en comparación con los derechos civiles y políticos; la relatividad de la distinción entre ambas categorías de derechos con apoyo en su estructura se ve acentuada con apoyo en la fundamentalidad de los derechos sociales en la construcción de Robert Alexy (pp. 35 y ss.). Por otro lado, un pilar esencial de la tesis defendida por la doctora Carmona en torno a la consideración de los derechos sociales como derechos fundamentales se asienta en el valor jurídico interno de los tratados internacionales de derechos sociales en España, que se cimenta en la posición de los tratados y su mandato constitucional aplicativo (art. 96 CE) y en el indisociable mandato constitucional interpretativo (art. 10.2 CE). Siguiendo un hilo conductor lógico, la autora integra como parte de ese escenario constitucional garantista el valor jurídico internos de las decisiones de los órganos de garantía instituidos en los tratados (pp. 60 y ss).

\* \* \* \* \*

A continuación, en el Capítulo II (“El derecho a la protección social en la Constitución española”, pp. 71-115) la autora integra las disposiciones constitucionales con una interpretación sistemática a la luz de la legislación española sobre seguridad social y asistencial social, así como a la vista de la jurisprudencia nacional (sin perjuicio de la fraguada por los órganos jurisdiccionales del orden social, la doctora Carmona se centra en la jurisprudencia en la materia elaborada por el Tribunal Constitucional -TC-). En cuanto a la normativa nacional, un lugar más destacado merece la reciente e innovadora Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, haciendo hincapié la autora en que se trataría del primer intento estatal para lograr la universalización del derecho a la protección social, siguiendo la estela de las rentas mínimas de inserción implantadas con anterioridad en las diversas Comunidades Autónomas.

Por su lado, el tratamiento de la jurisprudencia constitucional acerca del derecho a la protección social parte de dos premisas: de un lado, se ha forjado por la vía de la conexión de distintos derechos ubicados en el capítulo III del título I que recogen algunas formas de protección social por referencia a la familia y a la infancia (art. 39), a la más amplia seguridad social (art. 40), a las personas con discapacidad (art. 49) o a las personas mayores (art. 50); de otro lado, “como no se puede fundamentar un recurso de amparo en estos preceptos, la escasa jurisprudencia sobre los mismos hay que buscarla en otros procedimientos constitucionales y también podemos encontrar referencias indirectas en los recursos de amparo interpuestos para la defensa de otros derechos fundamentales” (pp. 99-100). Así las cosas, los vectores que se desprenden de la jurisprudencia del TC se cifran en la seguridad social como garantía institucional y como derecho fundamental, además de destacar la protección de las pensiones de jubilación como marco “piloto” (podríamos decir) de suficiencia económica y existencial frente a recortes o experiencias de austeridad “anticrisis”, completándose el capítulo con una crítica a la jurisprudencia constitucional referente al derecho a la asistencia social que se aparta de los parámetros internacionales (especialmente, del art. 13 de la Carta Social Europea y de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales).

\* \* \* \* \*

Continúa el libro con un Capítulo III que sirve de pórtico al tratamiento de los estándares europeos e internacionales (“El derecho a la protección social en el Consejo de Europa”, pp. 117-194) y que pone el foco en la Organización paneuropea por excelencia, compuesta actualmente por 46 Estados miembros tras la expulsión y retirada de Rusia con motivo de la agresión a Ucrania. Por descontado, Encarnación Carmona no prescinde de la jurisprudencia sobre protección social elaborada, con soporte en la técnica hermenéutica de conexión de derechos o tutela indirecta en la que ella misma es especialista, por el TEDH<sup>2</sup>: subraya, en especial, la interpretación efectuada con apoyo en la interpretación conjunta o combinada del derecho a la propiedad privada del art. 1 del Protocolo n.º 1 al CEDH y del principio de no discriminación del art. 14 del propio CEDH.

Dicho lo cual, al margen de las páginas dedicadas a la Corte de Estrasburgo, la autora ciertamente presta más atención y espacio a la jurisprudencia específica sobre protección social elaborada, con apoyo particular en los arts. 12 y 13 de la Carta Social Europea, por su instancia máxima y auténtica de garantía, es decir, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). La profesora Carmona Cuenca acredita ser una gran conocedora de los principios basilares de la jurisprudencia del CEDS, tanto la sentada en el contexto del sistema de informes como la establecida en el procedimiento de reclamaciones colectivas. Descuella en su análisis la ejecución e impacto de las decisiones del CEDS adoptadas en el marco de este último procedimiento (pp. 148 y ss.), aceptado por España en 2021 junto

---

<sup>2</sup> Baste mencionar Carmona Cuenca, E.: “Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, n.º 100, 2017.

con la Carta Social Europea revisada de 1996<sup>3</sup>. Y, por añadidura, completa ese análisis con la reflexión sobre la aplicación de la Carta y de las decisiones del CEDS por los órganos jurisdiccionales españoles (pp. 154-160), ámbito en el que ha cobrado un protagonismo nada desdeñable el control de convencionalidad (pp. 161-169).

\* \* \* \* \*

Seguidamente, el Capítulo IV lleva por rúbrica “El derecho a la protección social en la Unión Europea” (pp. 195-243) y gira alrededor de dos ejes principales: el primero, el normativo, en donde se combina el abordaje de un precedente interesante de *soft-law* como fue la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989 que reconoció explícitamente el derecho a la protección social, con el tratamiento de la normativa de *hard-law* más significativa del Derecho derivado o secundario de la UE (incluidas las reformas más recientes, como la creación de la Autoridad Laboral Europea o la propuesta para dar viabilidad a una tarjeta europea de la seguridad social), pasando por el análisis particular de los Tratados fundacionales y sus revisiones, sin olvidar en tal sentido el potencial del art. 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE). El otro eje es el jurisprudencial, con examen crítico de la jurisprudencia del TJUE (pp. 228 y ss.).

Vistos esos parámetros de la UE, la autora concluye la necesidad de mayor profundización en clave de ciudadanía social, para “convertir la UE en una Unión no sólo económica, sino también social y establecer un verdadero derecho fundamental a la protección social en este ámbito” (p. 242). El desafío no es menor pues, como es conocido, el Pilar Europeo de Derechos Sociales proclamado solemnemente en 2017 como *soft-law* proyecta una especie de neutralización normativa de los instrumentos vinculantes ya existentes, empezando por el propio catálogo de derechos de la CDFUE. Por tal motivo, es menester seguir insistiendo en que el genuino pilar del modelo social europeo y auténtica “Constitución Social de Europa” es la Carta Social Europea del Consejo de Europa, a lo que respondió el lanzamiento en octubre de 2014 del denominado “proceso de Turín”.

\* \* \* \* \*

Completa el contenido del bloque central de la obra un Capítulo V titulado “El derecho a la protección social en el ámbito internacional” (pp. 245-307), que arranca con un acercamiento a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual proclamó el derecho a la seguridad social en su art. 22 y, de forma explícita, a la protección social en su art. 25. Indudablemente, como hace notar la profesora Carmona, la Declaración Universal fue dotada de mayor vinculatoriedad jurídica a través de los dos Pactos internacionales de 1966 y, por lo que se refiere al terreno estudiado, del PIDESC (pp. 247

---

<sup>3</sup> Al respecto, puede verse Salcedo Beltrán, C., “La Carta Social Europea y el procedimiento de reclamaciones colectivas: un nuevo y excepcional escenario en el marco legislativo laboral”, *Trabajo y Derecho*, n.º 91-92, 2022, así como Jimena Quesada, L., “La aplicación judicial de la Carta Social Europea en España: nuevas garantías para los derechos sociales tras la ratificación de la versión revisada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 50, 2022.

y ss.). Se entiende, en consecuencia, que la parte más sustancial (pp. 249-295) se dedique a la contribución del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC), realizando un riguroso repaso de los informes estatales, de las emblemáticas Observaciones Generales, de las comunicaciones individuales, de las comunicaciones interestatales o del procedimiento de investigación en caso de recibir información fidedigna acerca de violaciones graves o sistemáticas por un Estado parte de cualquiera de los derechos reconocidos en el PIDESC.

Desde luego, la autora no omite a renglón seguido un necesario apartado sobre el valor jurídico interno de los dictámenes del Comité DESC en la resolución de las comunicaciones contra España (pp. 258-262). Tal impacto se comprende mejor con el examen que incorpora Encarnación Carmona sobre las obligaciones estatales derivadas del PIDESC, las cuales van aderezadas de su naturaleza vinculante, de la obligación de adoptar medidas inmediatas aunque el logro de la plena efectividad de los DESC pueda llevarse a cabo progresivamente, del corolario que comporta la obligación de progresividad y correlativa prohibición de regresividad, y de la obligación de garantizar niveles mínimos para asegurar la satisfacción de los derechos. Como ilustración, se da cuenta de manera particularizada de la Observación General n.º 19 adoptada en 2008 por el Comité DESC sobre el derecho a la seguridad social; realmente, lo más crucial de este instrumento radica en que se establecen “criterios con los que juzgar la actuación de los respectivos gobiernos” y, sobre todo, que “este control pueda ser llevado a cabo por los jueces nacionales” o por el propio Comité DESC (p. 275). Sobre esto último, es evidente que las observaciones generales constituyen una preciada doctrina con la que nutrir la resolución de casos individuales (pp. 284-295), tal como se ejemplifica con la resolución de comunicaciones individuales (con casos sobre España o Ecuador que brindan criterios para avanzar en el terreno de la protección social).

Finaliza el estudio de los parámetros universales con la incursión en la apreciable labor de la OIT, que fue fundada en 1919 como parte del Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial, convirtiéndose en la primera agencia u organismo especializado de la ONU en 1946. En particular, tras unas pinceladas introductorias sobre su estructura, funcionamiento y principales normas organizativas y “dogmáticas” (sobre los principios y derechos fundamentales en el mundo laboral), se adentra sucesivamente la autora en la protección social como derecho humano y como elemento esencial del mandato de la OIT (p. 299) con apoyo en la normativa en dicho ámbito y, cómo no, con el análisis de los procedimientos de control (sistema de control periódico y procedimientos especiales) de cumplimiento de dicha normativa. Pues, obviamente, sabido es que los derechos valen tanto como las garantías, con objeto de que el Derecho (también el Derecho internacional de los derechos humanos) haga prevalecer la justicia en el respeto a la dignidad de toda persona; no resulta baladí recordar, con tal espíritu, que fue en el seno de la OIT en donde la Declaración de Filadelfia de 1944 presentó un cariz vanguardista, al tratarse del primer instrumento internacional de derechos humanos

que aludió explícitamente a la dignidad, asociada consiguientemente a los derechos sociales y laborales<sup>4</sup>.

\* \* \* \* \*

Cierra la obra un interesante Capítulo VI (“A modo de conclusión: el derecho fundamental a la protección social”, pp. 309-323), en donde la profesora Carmona perfila el objeto primordial del libro consistente en defender la fundamentalidad del derecho a la protección social entendido como el derecho a un mínimo vital de subsistencia. Su argumentación es totalmente sólida, mostrando que se trata de un derecho esencial para la persona, derivado de la dignidad de la persona, lo mismo que sucede con otros derechos fundamentales sociales como la educación, la salud o la vivienda.

Con carácter adicional, argumenta que la fundamentalidad de tales derechos no es solamente sostenible desde el punto de vista filosófico, sino igualmente en el plano jurídico-constitucional. Con tal filosofía, una robusta palanca que sostiene su argumentación consiste en la fijación del contenido esencial del derecho a la protección social de conformidad con lo establecido por los órganos internacionales de garantía, incluyendo el ejercicio del control de convencionalidad difuso (p. 315). Tal como acertadamente concluye la autora, toda esta doctrina del derecho a la protección social de los tribunales y órganos internacionales de garantía ha de ser tenida en cuenta y puede ser alegada ante los tribunales esenciales como contenido esencial del derecho a la protección social (pp. 322-323).

Llegados a este punto, cabe afirmar que la obra de la profesora Carmona Cuenca constituye una referencia ineludible, por su claro interés para el ámbito universitario y para los operadores jurídicos, en la medida en que: por un lado, facilita una mejor comprensión del funcionamiento del sistema constitucional, europeo e internacional de derechos fundamentales; y, por otro lado, aporta asimismo elementos clave para comprender el desafío del pluralismo jurídico y de la tutela multinivel de los derechos fundamentales en aras de la realización del estándar más favorable para la dignidad de la persona.

## **Bibliografía**

Carmona Cuenca, E., *El Estado Social de Derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 2000.

---

<sup>4</sup> Proclamaba esa Declaración de la OIT de 1944 en su apartado II: “La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que: (a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y *dignidad*, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; (...)”.

Carmona Cuenca, E., “El derecho a un mínimo vital”, en Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012.

Carmona Cuenca, E., “El derecho a la seguridad social y el derecho a la asistencia social (arts. 12 y 13 de la Carta)” en la obra colectiva Canosa Usera, R., y Carmona Cuenca, E. (eds.): *La Europa de los derechos sociales: La Carta Social Europea y otros instrumentos internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024

Carmona Cuenca, E., “Los derechos sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en la obra colectiva Canosa Usera, R., y Carmona Cuenca, E. (eds.): *La Europa de los derechos sociales: La Carta Social Europea y otros instrumentos internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.