



El papel de **Andalucía** en la construcción del **Estado social** autonómico

El papel de
Andalucía en la
construcción
del **Estado social**
autonómico



El papel de **Andalucía** en la construcción del **Estado social** autonómico



Los textos contenidos en esta publicación proceden del seminario *El papel de Andalucía en la construcción del Estado social autonómico*, celebrado el 20 de junio de 2013 y organizado por el Centro de Estudios Andaluces. Este seminario se enmarca como una de las actividades del Foro Permanente sobre el Estado Autonómico.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, octubre de 2013

ISBN: 978-84-941813-7-5

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	«EL NECESARIO REEQUILIBRIO DEL ESTADO AUTONÓMICO: DEL IDENTITARISMO A LOS DERECHOS SOCIALES AUTONÓMICOS»	13
	Ángel Rodríguez	
3.	LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS DURANTE LA VIII Y LA IX LEGISLATURAS DE LAS CORTES GENERALES Y SU ADHESIÓN AL PROYECTO CONSTITUCIONAL.....	25
	Manuel José Terol Becerra	
4.	REFLEXIONES EN TORNO AL PAPEL DE ANDALUCÍA COMO MODELO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL BIENESTAR	39
	Miguel Agudo Zamora	
5.	EL DESARROLLO DEL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO.....	63
	Santiago A. Roura Gómez	

1. Introducción

El proceso de construcción del Estado de las Autonomías es un proceso dinámico que ha ido evolucionando a lo largo de los últimos treinta años. Por ello, el Centro de Estudios Andaluces tiene entre sus líneas de investigación el análisis del Estado de las Autonomías y su influencia en la evolución política, económica y social de España, y de Andalucía en concreto. De este modo el Foro Permanente sobre el Estado Autonómico se presenta como un foro de análisis y debate sobre la modernización del Estado Autonómico, ámbito de análisis que, desde una perspectiva multidisciplinar -desde el Derecho, la Ciencia Política, la Historia, la Sociología, la Identidad y la Economía-, pretende afrontar este importante asunto, vertebrador de la convivencia en España. El foro quiere aportar ideas para conseguir un desarrollo evolutivo del Estado Autonómico sin obviar el importante papel que ha jugado Andalucía en los últimos treinta y cinco años dentro en el contexto nacional.

La construcción del Estado social en España ha ido de la mano de la creación y desarrollo del Estado Autonómico. Así ha sido por diversas razones, destacando sobre todas el hecho de que buena parte de las competencias referentes a materias objeto de derechos de prestación, por virtud del juego de distribución de las mismas establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, ha correspondido en su asunción a las Comunidades Autónomas, fundamentalmente competencias en el ámbito sanitario y educativo, así como en el de las prestaciones sociales.

Dentro de las Comunidades Autónomas, Andalucía ha jugado un especial papel. En los últimos treinta años, Andalucía ha evolucionado considerablemente en el campo social, cultural y económico. La Constitución de 1978 y los dos Estatutos de Autonomías que se han aprobado en este periodo han constituido el marco que ha posibilitado este incomparable desarrollo social. Han sido treinta años en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del marco constitucional, ha desarrollado sus propias políticas y ha experimentado un enorme progreso en todos los campos. Es cierto que el proceso de desarrollo es indefinido: siempre habrá aspectos que mejorar y siempre aparecerán problemas nuevos que resolver. Pero nadie, honradamente, puede negar que el avance económico, político, educativo, social y cultural que ha experimentado Andalucía en estos años ha sido espectacular. Por ello, la voz de Andalucía debe de ser escuchada con la máxima intensidad en el debate abierto en la actualidad sobre el modelo de configuración territorial en España. Por eso ha de plantearse como opción viable que, entre la recentralización y la huida soberanista, haya que apostar por la tercera vía, la de un golpe de timón federal que cierre el modelo, desde la clave de la cohesión social y territorial haciendo real el principio de solidaridad que se encuentra en el artículo 2 de nuestra Constitución.

Y para estudiar este protagonismo andaluz, se organizó en Córdoba, el 20 de junio de 2013, este seminario coordinado por los investigadores Miguel Agudo y Ciro Milione y enmarcado en el Foro Permanente sobre el Estado Autonómico dentro del Programa permanente de Investigación sobre Estado Autonómico y Financiación, que se constituye como un proyecto de investigación innovador, nacido en el seno de la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces con el objetivo de analizar periódicamente la evolución y el papel que las Comunidades Autónomas tienen en la conformación y desarrollo jurídico del Estado español, la incidencia de la política nacional en el devenir de las mismas, e introducir elementos de debate acerca de la configuración social y económica de nuestro modelo constitucional de distribución territorial del poder. En este sentido, se analiza la evolución, tanto legislativa y de políticas públicas, como económico-presupuestarias, de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, poniendo un énfasis especial en las políticas sociales y en todos aquellos aspectos que han hecho real y efectivo el modelo de Estado Autonómico del Bienestar.

En este sentido, se contó con la presencia del profesor Ángel Rodríguez-Vergara, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga, con una ponencia que versó sobre «El equilibrio del Estado social autonómico».

El profesor Manuel José Terol Becerra, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide, realizó su intervención sobre «Los Estatutos de Au-

tonomía reformados durante la VIII y la IX Legislaturas de las Cortes Generales y su adhesión al proyecto constitucional».

El profesor Miguel Agudo Zamora, catedrático acreditado de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba e investigador del Centro de Estudios Andaluces realizó unas «Reflexiones en torno al papel de Andalucía como modelo de Comunidad Autónoma del Bienestar».

Finalmente el profesor Santiago Roura Gómez, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de A Coruña intervino hablando sobre el «El desarrollo del Estado social autonómico».

Tras estas ponencias se abrió un fructífero e intenso debate en el que participaron los profesores invitados al seminario.

Miguel Agudo Zamora y Ciro Milione

2. «El necesario reequilibrio del Estado Autonómico: del identitarismo a los derechos sociales autonómicos»

Ángel Rodríguez
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Málaga

2.1. Introducción¹

Todo el que haya estudiado el Estado Autonómico conoce la figura imaginada en su día por Pedro Cruz Villalón para ejemplificar el problema de la desconstitucionalización de la distribución territorial del poder en la Constitución Española: un jurista persa que, ajeno por completo a nuestro sistema político, intentara (en vano) extraer alguna conclusión sobre nuestro modelo de descentralización estudiando sólo el texto de la CE. Si ese jurista, ahora con treinta y cinco años de experiencia a sus espaldas, volviera hoy a nuestro país, seguro que no dejaría de percibir la contradicción que existe entre el discurso político con el que se ha legitimado, hasta ahora, el Estado de las autonomías, basado fundamentalmente en los que en esta ponencia denominamos «identitarismo», y lo que podríamos llamar el ingrediente principal de su genuina realidad política, definida por las políticas públicas de carácter social a las que todas las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) dedican un porcentaje muy significativo de sus presupuestos.

1 Ponencia Presentada al seminario del Foro Permanente del Estado Autonómico del Centro de Estudios Andaluces dedicado a *El papel de Andalucía en la Construcción del Estado Autonómico*, celebrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba el 20 de junio de 2013. En algunos de sus epígrafes se reproducen, adaptándolas a su objeto, reflexiones publicadas previamente como «Comentario al art. 12. Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas. Titulares», en CRUZ VILLALÓN, PEDRO y MEDINA GUERRERO, MANUEL (ed.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012, IV volúmenes, pp. 203-233.

El *reequilibrio* del Estado Autonómico del que se habla en el título de esta ponencia se refiere a la necesaria resolución de esa contradicción.

2.2. Estado autonómico y discurso político identitario

El modelo territorial que comenzó a instaurarse con el Estado Autonómico se caracterizó casi desde sus inicios, sobre todo en los territorios en los que no existían otro tipo de reivindicaciones de carácter identitario (como las relacionadas con los derechos lingüísticos) por su destacada impronta social.

Para comprender cabalmente cuál es la relación en nuestro modelo constitucional entre el Estado Social y la descentralización territorial hay que retrotraerse a la situación de la política social en España en 1978. Cuando se aprobó la Constitución, las únicas políticas sociales que gozaban de cierta consolidación en España eran las incluidas en el sistema de Seguridad Social, resultado de la fusión entre las viejas organizaciones del mutualismo obrero del siglo XIX y los institutos de reformas sociales que crearon muchos Estados desde principios del XX. Comprendían tan sólo los seguros de enfermedad y paro forzoso y pensiones como las de invalidez y viudedad. Pero prestaciones que hoy consideramos esenciales para poder hablar de Estado Social, como la atención sanitaria universal y la educación básica pública, gratuita y obligatoria nacieron, al igual que las Comunidades Autónomas, con la Constitución.

Por esta razón, aquellas prestaciones siguen siendo hoy estatales y éstas son, por el contrario, autonómicas. Pero no se trata de competencias que el Estado preconstitucional transfiriera a las CCAA. Se trata, más bien, de competencias que el Estado hasta entonces había desatendido y que éstas asumieron como un cometido natural. En España, el Estado Social tal como lo entendemos hoy no ha existido nunca al margen de las Comunidades Autónomas. Es esta realidad, que hoy resulta incontrovertible, la que ha estado sin embargo oscurecida por el mismo discurso político que en su momento lo hizo posible.

Efectivamente, el discurso político que, hasta ahora, se ha encontrado detrás de la construcción del Estado Autonómico ha estado fuertemente impregnado por el componente identitario y la ideología nacionalista que subyace a éste. Ése fue el ingrediente dominante en las reivindicaciones autonomistas de las nacionalidades «históricas» al comienzo de la transición y éste fue, por emulación, el que se consolidó cuando la opción por la descentralización política se generalizó al resto de los territorios, a raíz del referéndum de iniciativa autonómica de Andalucía del 28 de febrero de 1980 y de los subsiguientes pactos autonómicos de 1981.

Un ejemplo del acento puesto, aún hoy, en las cuestiones identitarias podría venir dado por la polémica en torno a la definición de las Comunidades Autónomas como «regiones» o «nacionalidades», las dos opciones abiertas por la Constitución, y en torno a las diversas formas de apellidarlas. Para el caso andaluz, puede ser útil comparar, a este respecto, entre el Estatuto de 1981 y el de 2007: el primero justificaba el acceso de Andalucía a la autonomía «como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad»², mientras que el segundo habla ya de que Andalucía se erige en Comunidad Autónoma «como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución»³.

Habrá quien vea como un progreso que si ya el Estatuto de Carmona consiguió establecer que Andalucía era una «nacionalidad» (abandonando, por lo tanto, la categoría inferior de las «regiones»), el Estatuto reformado de 2007 haya conseguido aclarar que somos una nacionalidad «histórica», además de introducir por vía indirecta en el Preámbulo la «realidad nacional» andaluza tal como la proclamó el Manifiesto andalucista de Córdoba de 1919.

La estrategia de esgrimir como fundamento de la descentralización territorial las mismas razones identitarias que se introdujeron en el discurso político como parte de la mitogénesis explicativa de los rasgos que identificarían nuestra Comunidad Autónoma fue en su momento exitosa, pues proporcionaron unas bases sólidas para alcanzar altas cotas de autogobierno. Pero, precisamente por esa misma razón, ha contribuido a que muchas de las críticas que se pueden hacer al nacionalismo como ideología se hayan aplicado también, por extensión, al Estado Autonómico como forma de organización territorial.

¿Cuál pudo ser la razón para que la reivindicación autonomista se impregnara, desde el primer momento, de un fuerte elemento identitario? Muy probablemente fue una consecuencia política directa del propio diseño territorial finalmente adoptado por la CE. Como se sabe, el anteproyecto de Constitución, elaborado en secreto por la potencia constituyente, contenía un único listado de competencias autonómicas, un solo modelo de organización institucional y una sola vía para el acceso a la autonomía, ésta última con la posibilidad de que la iniciativa municipal para ponerla en marcha fuera suplida por los entes preautonómicos. Puede decirse que ese planteamiento inicial bebía más de fuentes federales que de presupuestos nacionalistas. Su filtración, sin

2 Art. 1.1 Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981.

3 Art. 1.1 Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007.

embargo, y la reacción que suscitó, propició su sustitución por el esquema que finalmente adoptó la Constitución, caracterizado ya por el establecimiento de un doble listado competencial y una triple vía de acceso (arts. 143, 151 y DT 2ª CE), en la que sólo los territorios con más «identidad histórica», es decir, con precedentes cercanos de autogobierno, accederían directamente a la autonomía más amplia⁴.

Pero los gravosos requisitos puestos por el art. 151 CE para evitar que, salvo los territorios beneficiados por la DT 2ª CE, ningún otro accediera a una autonomía plena, jugaron un papel radicalmente distinto de aquél para el que estaban pensados: en lugar de desincentivar la emulación, la incentivaron. Y como era la propia Constitución la que ligaba autonomía plena con identidad histórica, se terminó exacerbando el discurso identitario como único medio para poder alcanzar un nivel elevado de autonomía, cuyas políticas públicas, sin embargo, se dirigirían no a colmar ninguna identidad nacional necesitada de institucionalización, sino a implantar en el territorio las estructuras propias del Estado Social proclamado constitucionalmente.

Aunque el objetivo de la lucha por la autonomía fuera la construcción en Andalucía de las estructuras propias del Estado Social que se proclamaba en el art. 1.1. CE, el lenguaje político mediante el que se justificaba el acceso a la autonomía se construyó en torno al agravio que supondría un reconocimiento identitario menos pleno que el de otros territorios: Andalucía no aspiraría a ser más que nadie, pero tampoco menos que ninguna otra Comunidad por muy «histórica» que esta fuera.

Está por investigar si el componente identitario adquirió un peso significativo en el discurso político autonomista de Andalucía ya desde el primer momento o si, por el contrario, se consolidó sólo con posterioridad (probablemente, como táctica para conseguir que con el discurso nacionalista se impidiera la consolidación de alternativas políticas de esa afiliación ideológica). Sí parece fuera de duda que, con el tiempo, lo ha impregnado hasta el punto que ha podido oscurecer el hecho de que las políticas públicas que, como todas, son competencia de la Comunidad Autónoma andaluza son, en su gran mayoría, de naturaleza social.

En la medida en que el discurso político no se corresponde con la realidad política que se encuentra detrás, deja de actuar como un factor de justificación de éste. Puede aventurarse la hipótesis de que la emulación nacionalista, que en su momento fue un factor facilitador de la generalización del Estado autonómico y, en concreto, de la ins-

4 Ver BLANCOVALDÉS, ROBERTO: *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2005, pp. 40 y ss.

tauración de la Comunidad Autónoma andaluza, se ha convertido hoy en un elemento que dificulta su consolidación futura.

Desde el punto de vista jurídico, la reforma estatutaria de 2007 supuso un hito en la consolidación de las políticas públicas de carácter social en aquellas CCAA que, como la andaluza, decidieron elevarlas al texto del Estatuto no sólo como prestaciones que los poderes públicos andaluces tenían competencia para implementar o como principios rectores de su actuación, sino también como derechos subjetivos de los ciudadanos. Desde el punto de vista político, la categoría, en gran medida novedosa, de derechos públicos subjetivos autonómicos de carácter social, supone una oportunidad para hacer nacer en torno a ella nuevos elementos simbólicos que puedan legitimar más eficazmente nuestro modelo territorial.

Las respuestas neoliberales a la situación actual de crisis económica han puesto al descubierto cómo los intentos de reorientar el Estado Social instaurado en la CE suponen, en gran medida, reorientar también las grandes políticas sociales de las Comunidades Autónomas. La defensa de nuestro modelo de descentralización política debe aprovechar la oportunidad para abandonar la senda nacionalista-identitaria y dotarle de un nuevo fundamento más acorde con la configuración que en la práctica ha acabado teniendo: el Estado de las Autonomías como la forma en la que se ha instaurado entre nosotros el Estado Social.

Para que ello sea posible, sin embargo, no sólo es preciso una reconversión del discurso político que coloque a los derechos estatutarios en el lugar central de la reivindicación autonomista. Es también necesario, con carácter previo, despejar totalmente cualquier duda sobre la legitimidad constitucional de esta nueva categoría jurídica.

2.3. La legitimidad constitucional de los derechos autonómicos

Como es sabido, buena parte de las reformas estatutarias que se llevaron a cabo a partir de la VIII legislatura de las Cortes Generales introdujeron en los textos de los Estatutos de Autonomía que aquí denominaremos «reformados» un catálogo, más o menos desarrollado, de derechos. La legitimidad constitucional de esa categoría —la de los derechos estatutarios— fue posteriormente declarada por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC o *el Tribunal*), si bien haciendo matizaciones importantes sobre su naturaleza jurídica, primero en la STC 247/2007, al resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV), en el que se impugnaba, precisamente, uno de estos nuevos derechos, y, tres

años más tarde, en la STC 31/2010, al resolver los recursos contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)

Por encima de su propia diversidad, la, aún escasa, jurisprudencia constitucional sobre los derechos estatutarios permite predicar de los mismos algunas notas de alcance general. Si algo ha dejado claro esa jurisprudencia es que los derechos estatutarios no son equiparables a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, una precisión que, por lo demás, va de suyo, y que ya había sido repetidamente advertida por la doctrina. No es menos cierto, sin embargo, que estos derechos presentan lo que podríamos llamar cierto grado de «fundamentalidad autonómica», al menos en la medida en que vinculan al Parlamento de la Comunidad Autónoma, y en un sentido similar a cómo la vinculación tanto al legislador autonómico como a las Cortes Generales permite hablar de derechos fundamentales constitucionales.

Dejando, pues, claro que los derechos estatutarios son algo distinto de los derechos que establece la Constitución, la indisponibilidad que los mismos presentan con respecto al legislador autonómico justifica que, en ese sentido amplio, se pueda estudiar su tutela judicial como un caso de tutela de derechos (autonómicos) fundamentales.

En una materia en la que la propia Constitución apellida el mismo término de manera muy diferente para referirse, al parecer, a la misma cosa (derechos humanos, fundamentales, individuales, inviolables, constitucionales, de los ciudadanos, etc.), la categoría de los derechos estatutarios puede introducir, sin duda, un nuevo factor de confusión. La primera aclaración que conviene, pues, hacer es que, como se acaba de decir, los derechos estatutarios no tienen —no pueden tenerlo— el mismo estatus que los derechos que establece la Constitución, es decir, no pueden confundirse con los derechos constitucionales, puesto que la norma que los establece no es —va de suyo— una constitución.

A pesar de ello, esta aparente paridad de estatus se ha manejado como argumento para defender la inconstitucionalidad de los mismos: como sólo la CE, y en ningún caso las CCAA, puede establecer derechos fundamentales⁵, de ahí se ha querido deducir que la pretensión de los Estatutos de dotar del mismo carácter a los derechos que

5 Una idea que aparece, ya en relación con la cuestión de los derechos estatutarios en Andalucía, EN CRUZ VILLALÓN, PEDRO: «Los derechos sociales y el Estatuto de Autonomía» en CÁMARA VILLAR, G. y CANO BUESO, J. (ed.): *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Madrid: Tecnos, 1993, pp. 98-109.

contemplan sería inconstitucional por vulnerar esa «reserva de Constitución»⁶ La discusión, sin embargo, no debería plantearse sólo en estos términos, en buena medida tautológicos, puesto que de ese modo se corre el riesgo de «atribuir cualidades cuasi constitucionales a los Estatutos de Autonomía con el único propósito de fundamentar su inconstitucionalidad»⁷. El punto de partida, por el contrario, debe ser exponer los argumentos jurídicos que permiten o no, y hasta qué punto, el establecimiento de estas declaraciones de derechos, pero partiendo siempre de la premisa de que, debido a la naturaleza misma de la norma que los proclama, los derechos establecidos por el Estatuto no pueden tener el mismo carácter que los derechos constitucionales, por más que la visibilidad que a los mismos les dan las solemnes declaraciones estatutarias pueda contribuir a alimentar el «mito»⁸ o el «espejismo»⁹ que supondría equiparar los Estatutos de Autonomía a la Constitución. Precisamente, una de las principales tareas de la construcción dogmática de los derechos estatutarios debe ser, por encima del «espíritu pseudoconstitucional» que algunos¹⁰ han podido encontrar en la inclusión de estas declaraciones, fijar las diferencias entre éstos y los derechos constitucionales. Sin embargo, esa tarea no puede sino partir del hecho, pacíficamente admitido, como ya se ha dicho, de que la legislación autonómica puede incidir, del modo que se explica a continuación, en el régimen jurídico de los derechos establecidos por la propia Constitución.

En uno de los primeros y más influyentes trabajos doctrinales sobre la relación entre la potestad normativa de las comunidades autónomas y los derechos constitucionales se comienza afirmando que «el hilo central de estas consideraciones ha de ser, claro está, la igualdad»¹¹. Nuestro objeto ahora es de naturaleza acaso diferente, y desde luego

6 En este sentido, DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, (2006), pp. 63-75, en p. 71.

7 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO: «Sí, pueden (Declaraciones de Derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, (2007), pp. 33-46, en p. 36.

8 MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: «El Mito del Estatuto-Constitución», en ORTEGA ÁLVAREZ, L., y MARTÍN DELGADO, I. (ed.): *La reforma del Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 65-84.

9 Uno de los que en los estatutos reformados denuncia BIGLINO CAMPOS, PALOMA: «Los espejismos de la tabla de derechos», en FERRERES, V; BIGLINO, P. y CARRILLO, M.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 39-62, en pp. 41-48.

10 Así, TORRES DEL MORAL, ANTONIO: «Estado autonómico, segunda fase», en VERA SANTOS, J. M^a. y DÍAZ REVORIO, F. J. (ed.): *La reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley, 2009, pp. 33-82, en p. 37.

11 DE OTTO, IGNACIO: *Estudios sobre derecho estatal y autonómico* (cap. «Derechos fundamentales y potestad normativa de las comunidades autónomas»). Madrid: Civitas, 1986, en p. 143.

más reducido, pues ya no cubre la relación con los derechos constitucionales de toda la producción normativa autonómica, sino sólo la de los derechos que se establecen en el Estatuto. Pero el hilo conductor debe seguir siendo el mismo que entonces, puesto que la cuestión de fondo sigue siendo precisar hasta qué punto la distribución territorial del poder en CCAA puede incidir en la configuración esencial de todo Estado constitucional (también de nuestro Estado autonómico) como una comunidad jurídica de ciudadanos iguales, es decir, con unos derechos comunes básicos¹².

Este plano del problema lo eleva sobre las peculiaridades del régimen constitucional en cada Estado y de su concreto sistema de organización territorial, para situarlo en la perspectiva teórica de la relación entre constitucionalismo e igualdad. Por eso tiene sentido traer a colación, a este respecto, el derecho comparado, gracias al cual conocemos que es efectivamente posible, aunque no sin un considerable incremento de la complejidad del sistema, hacer compatible la igualdad como elemento básico de todo régimen constitucional con la existencia de situaciones jurídicas subjetivas territorialmente distintas¹³. Ciertamente que ello no conduce a asegurar que pueda ser también así según el sistema instaurado por la CE, pero sí permite que no se descarte de entrada esta posibilidad como algo por completo ajeno y extraño al propio Estado constitucional, puesto que hay un buen número de Estados constitucionales, muchos de ellos con un régimen constitucional asentado cuando no ejemplar, en los que esta posibilidad se encuentra indisputablemente reconocida¹⁴. El primer interrogante a despejar es, por lo tanto, si en España, sabiendo ya que algo similar ocurre en otros Estados constitucionales, la existencia de derechos estatutarios es compatible con esa igualdad básica que debe garantizar la Constitución. El segundo será, una vez despejado el primero en sentido afirmativo, caracterizar cómo se insertan en nuestro concreto modelo de organización territorial.

Antes, sin embargo, hay que precisar de qué tipo de igualdad estamos hablando, pues las modalidades de igualdad constitucionalmente consagradas son muy variadas, y para ello convendría poner también de relieve que, siendo cierto que la salvaguardia de una de ellas, aún por caracterizar, es el primer obstáculo que deben vencer los derechos estatutarios para asegurarse su compatibilidad con la Constitución, no lo es menos que fue

12 SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ: «Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 22, 2008, pp. 315-335, en pp. 236-27.

13 Ver los análisis sobre EE. UU., Canadá, Suiza, Austria, Alemania, Bélgica e Italia en APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL (ed.): *Derechos y Principios Rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier, 2008.

14 En el mismo sentido, CARRILLO, MARC: «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 80, 2007. pp. 49-73, en pp. 64 y ss.

también la consecución de otra modalidad distinta de igualdad la que, desde el primer momento, justificó en el debate político la irrupción de los derechos en los estatutos reformados y, señaladamente, en el andaluz. La igualdad «real y efectiva», también recogida en la Constitución (art. 9.2 CE), fue en efecto el principal argumento que se esgrimió en sede estatuyente para justificar la necesidad de introducir una declaración de derechos en el Estatuto, en un debate probablemente inspirado por algunas aportaciones académicas presentadas en los primeros momentos de la reforma¹⁵. Sea como fuere, la idea de profundizar en la igualdad «real y efectiva» mediante nuevos derechos sociales fue tan poderosa que, sin descartar por completo otros factores¹⁶ impregnó, en el caso de Andalucía, el proceso de reforma estatutaria en su conjunto y llegó a convertirse en el argumento esgrimido con mayor intensidad para justificar la necesidad de un nuevo Estatuto, aireado en ese sentido como una de sus más notables «señas de identidad»¹⁷.

El problema del encaje constitucional de los derechos estatutarios no debe, por lo tanto, omitir esta perspectiva, oscurecida quizá por las que han dominado, tanto en el plano político como en el académico, el debate sobre las reformas estatutarias iniciadas en la VIII Legislatura. Estas otras perspectivas han enfatizado las cuestiones identitarias, competenciales y, en menor medida, las relacionadas con la modernización de los subsistemas políticos autonómicos, enfoques que se han extendido también a la problemática suscitada por los derechos estatutarios, esgrimidos a veces como nuevos hechos diferenciales o analizados en exclusiva bajo la óptica de la distribución de competencias

15 La opción por una tabla de derechos sociales se encuentra ya en las primeras sugerencias hechas por un equipo de expertos a algunos grupos parlamentarios; ver, además, intervenciones posteriores ante el propio Parlamento (véase, por ejemplo, la de CÁMARA VILLAR, GREGORIO: «Reflexiones sobre tres aspectos de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: principios, derechos y deberes y Administración de Justicia», en *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. - vol II ciclo de conferencias*, Sevilla, 2006. Este mismo autor, una vez aprobada la reforma afirmará que el «paradigma institucionalista» del Estatuto de 1981 lo colocaba «de espaldas a la ciudadanía» [CÁMARA VILLAR, GREGORIO: «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 85, 2009, pp. 259-98, en p. 260]. Por su parte, ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE: *Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*. Madrid: Iustel, otorga un papel decisivo en la opción por incluir una extensa tabla de derechos en el Estatuto al informe presentado al Parlamento por el Defensor del Pueblo Andaluz (p. 398).

16 Entre ellos, los meramente inerciales o emuladores de las reformas en curso en la Unión Europea o en otras comunidades autónomas que cita BALAGUER CALLEJÓN, MARÍA LUISA: «Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 3 en línea, 2007, en p. 2.

17 RODRÍGUEZ, ÁNGEL: «Los derechos y deberes en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía», en APARICIO PÉREZ, M. A. (ed.): *Derechos y Principios Rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier, pp. 227-265, en p. 229.

entre el Estado y las comunidades autónomas. Pero estos enfoques del problema, y el problema político de fondo del encaje, no ya de las reformas estatutarias en nuestro ordenamiento, sino de algunas comunidades autónomas en nuestro Estado autonómico (y el temor de que lo que se presenta como simples «reformas técnicas del sistema» puedan ser en realidad «un ataque solapado a los cimientos de la unidad»¹⁸), no deben oscurecer que las cuestiones que se suscitan a raíz de las declaraciones estatutarias de derechos son, también, una manifestación más, en este caso territorial, de la tensión estructural entre igualdad formal e igualdad material propia del Estado social que la CE establece. Sin estar obligados por ello a pensar que el mayor rechazo a la aparición de los derechos estatutarios provenga en exclusiva del «innegable carácter intervencionista que rezuman» y que todas las críticas estén igualmente ideologizadas con «ropaje centralista y alma neoliberal»¹⁹ lo cierto es que no debemos tampoco olvidar que cuando hablamos de derechos estatutarios en Andalucía es (casi siempre) de derechos sociales de lo que estamos hablando. Buena prueba de ello es el elevado número de estos derechos que tienen por objeto intentar asegurar la exigibilidad de los principios rectores de la política social y económica consagrados en la CE, sin duda el elemento «realmente novedoso»²⁰ que para el Estado social recogido en la propia Constitución (art. 1.1 CE) traen los derechos estatutarios y, probablemente, la «principal aportación» de los consagrados en el Estatuto andaluz²¹. Una novedad que supone una «ganancia recíproca»²² tanto para los derechos sociales como para los propios Estatutos, pues lo que unos ganan en presencia los otros lo hacen como instrumento de uso ciudadano, y que contribuirá, aunque no se sepa aún en qué medida, a dotar a aquéllos del peso específico que su sola naturaleza como principios rectores constitucionales no puede otorgarles²³.

18 SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ: «Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 22, 2008, pp. 315-335, en p. 316.

19 APARICIO, MIGUEL ÁNGEL y BARCELÓ, MERCÉ: «Los derechos públicos estatutarios», en APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL (ed.): *Derechos y Principios Rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier, 2008, pp. 13-35, en p. 34. Lo mismo podría decirse, en sentido contrario, de las alabanzas.

20 AGUDO ZAMORA, MIGUEL: «Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas» en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (ed.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Madrid: Civitas, 2008, pp. 263-305, en p. 138.

21 RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO: «El proceso de reforma estatutaria en Andalucía: elementos de valoración para un balance general», en RUIZ-RICO, G. y otros (ed.): *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar*, Jaén: Servicio de Publicaciones Universidad, 2007, pp. 137-52, en p. 146.

22 LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO: «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», en *Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Valladolid, 6-7 de febrero de 2009), Madrid: Lex Nova, pp. 13-112, en p. 14.

23 RODRÍGUEZ, ÁNGEL: «Derechos Sociales, Ciudadanía Europea y Estatutos de Autonomía», en VI-

2.4. Conclusiones

Como en otras CCAA, los derechos estatutarios consagran en Andalucía el derecho de los ciudadanos a las principales prestaciones en las que consiste el Estado Social Autonómico, sin duda la más importante manifestación del modelo de Estado Social que establece el art. 1.1. CE y el elemento que más certeramente caracteriza el Estado Autonómico.

Su aparición constituye una excelente oportunidad para hacer nacer en torno a ellos un nuevo discurso político que permita abandonar el identitarismo como fuente de legitimación de nuestro modelo de organización territorial.

3. Los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII y la IX legislaturas de las Cortes Generales y su adhesión al proyecto constitucional

Manuel José Terol Becerra
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

3.1. Adhesión estatutaria al plan constitucional del bienestar

Las Comunidades Autónomas se han mostrado receptivas al planteamiento constitucional. Así lo revelan las referencias a la calidad de vida o al bienestar de los Estatutos de Autonomía para Andalucía y de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Murcia y Principado de Asturias, expresadas antes y después del punto de inflexión que ha conocido la evolución del Estado Autonómico en la VIII Legislatura de las Cortes Generales. Aunque las reformas estatutarias efectuadas durante ese período no han podido ser más beneficiosas para este asunto, considerando que han traído consigo, en primer lugar, la incorporación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana al grupo de los que ya hablaban de la calidad de vida, y, en segundo término, un tratamiento más detenido a su respecto de los Estatutos de Autonomía que ya se ocupaban del particular con anterioridad a su reforma, esto es, del andaluz, el aragonés, el balear, el castellano-leonés y el catalán.

En efecto, antes de la legislatura indicada apelaban al bienestar y a la calidad de vida la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía¹, la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de Murcia², la Ley Orgánica

1 Cfr. sus artículos 12.3.4 y 12.3.5, en donde reciben la consideración de objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

2 Cfr. el Preámbulo y los artículos 9.2 y 10.1, en donde calidad de vida y bienestar social son consi-

1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura³ y la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León⁴. Por su parte, mencionaban el bienestar o el bienestar social como objetivo de política social o competencia de la Comunidad Autónoma, respectivamente, la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias⁵, la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria⁶, la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Aragón⁷ y Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears⁸. Mientras que invocaban o invocan la calidad de vida como objetivo o valor superior de la vida colectiva autonómica la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña⁹ y la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha¹⁰.

En lo que a los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales se refiere, quizá no sea ocioso señalar cuánta significación le conceden a esa dimensión estructural de Estado social que el artículo 1.1 le concede a España. Tanta importancia adquiere allí que, sin exageración, llega a presidir tales Estatutos de Autonomía el afán o la aspiración de contribuir a la construcción de esa faceta del Estado. De ahí que en nada sorprendan sus continuas referencias a la calidad de vida y al bienestar, indiciarias de ese tratamiento detenido que en ellos reciben, bien como principios rectores de las políticas públicas autonómicas, en general, o de las políticas económica, tributaria, de mayores, de menores o de género, por ejemplo, en particular; bien como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, con la invocación, a veces, del Estado de bienestar como telón de fondo, cuando no recibe el bienestar social la consideración de competencia exclusiva¹¹.

derados principio rector y competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, respectivamente.

3 Cfr. sus artículos 1.2, 6.2, 7.1, 14.1 y 61.6, en donde son tratados como objetivos de la Comunidad Autónoma y el bienestar social como competencia autonómica.

4 Cfr. sus artículos 8.3 y 40.1, dedicados respectivamente a regular el retorno de los emigrantes y los principios rectores de la política económica.

5 Cfr. el artículo 10.1.24.

6 Cfr. el artículo 24.

7 Cfr. los artículos 35.1 y 26.

8 Cfr. los artículos 16.3, 123.2 y 124.2.

9 Cfr. el Preámbulo.

10 Cfr. los artículos 4.4 y 41.1.

11 Así, emplean uno y otro término el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

En otro orden de cosas, todos los Estatutos de Autonomía en examen, sin excepción, les conceden a esos derechos el tratamiento ciertamente generoso que resulta de dedicarles un Título completo compuesto de un buen número de artículos. Así, el Estatuto de autonomía andaluz le dedica su Título I, denominado: «Derechos sociales, deberes y políticas públicas»¹²; el aragonés el Título I, llamado: «Derechos y principios rectores»¹³; el castellano-leonés su Título I, rotulado «Derechos y principios rectores»¹⁴, el catalán el Título I, intitulado: «Derechos, deberes y principios rectores»¹⁵; el balear su Título II, nominado: «De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears»¹⁶; y el valenciano su Título II, rubricado: «De los derechos de los valencianos y valencianas»¹⁷. Interesaba reflejar los encabezamientos de tales apartados estatutarios con la intención de subrayar lo que de suyo anuncian, esto es, el carácter plural de sus contenidos respectivos, susceptible de comprobarse consultándolos.

A este propósito merece destacarse que los Estatutos de Autonomía considerados incluyen una serie de disposiciones genéricas, introductorias a sus recién referidos apartados, mediante las cuales, en primer lugar, identifican todos como titulares de los derechos a los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma¹⁸. Bien es verdad que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 12, asigna dicha titularidad a «todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía», pero conviene tener presente que luego vuelve sobre este particular en el artículo 30.2, el cual matiza que la Junta de Andalucía se compromete a establecer «los

El Preámbulo y los artículos 17, 40, 41.5, 42, 45.2, 53.2, 203.6 y 206.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Los artículos 16.3, 30.15, 123.2 y 124.2 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. El Preámbulo y los artículos 10.3.6º, 10.3.7º, 10.3.8º, 10.3.14º, 18.1, 19, 37.1.4º, 48.3º). 162.2, 175.2.c), 179.3, 201 y 202 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Los artículos 12.2, 23.2.a), 24.a), 99.3 y 107.2 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Y el Preámbulo y los artículos 13.6, 16.2 y 78.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

12 Conformado por veintinueve artículos, agrupados en cuatro capítulos.

13 Integrado por veintiún artículos, reunidos en dos capítulos.

14 El cual, consta de 13 artículos y cinco capítulos.

15 Constituido por cuarenta artículos aglutinados en cinco capítulos.

16 Formado por diecisiete artículos.

17 Compuesto por doce artículos.

18 Cfr. El artículo 12 EA.AND.; el artículo 11.2 E.A.ARG.; el artículo 7 y 8 E.A.CY L.; el artículo 15 E.A.CAT.; el artículo.13 E.A.I.B.; y el artículo 8 E.A.C.V.

mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía» los derechos de participación política, en el marco constitucional, «sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea». De manera análoga el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 11.2, le asigna dicha titularidad a los aragoneses, no obstante lo cual contempla la posibilidad de extenderla «a otras personas», de acuerdo con lo dispuesto en el propio Estatuto y las leyes. Otro tanto hace el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en cuya virtud los derechos en él atribuidos a los castellano-leoneses pueden extenderse «a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen». Y también el artículo 15.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña habla de extender los derechos que el Estatuto contempla a los ciudadanos de Cataluña a «otras personas, en los términos que establecen las leyes».

En algunos de los Estatutos de Autonomía aquí contemplados, dichas disposiciones liminares, en segundo término, incluyen ciertas aclaraciones relativas al significado y alcance atribuible a los derechos que relacionan¹⁹; apelan a la dignidad la seguridad y la autonomía de las personas; prohíben su explotación, los malos tratos, la discriminación entre ellas y consignan el derecho al libre desarrollo de la personalidad y de las capacidades humanas²⁰.

Con todo, tales formulaciones normativas no pasan de ser la porción más pequeña de los contenidos estatutarios en examen. Junto a ellas se sitúan otras más numerosas en su conjunto, dedicadas a tratar en extenso de lo que anuncian sus rúbricas. Pues incluyen sendas largas listas de lo que no dudan en calificar como derechos y deberes, en primer lugar, como principios rectores de las políticas públicas, en segundo término, y como garantías de ambos por último.

19 A los efectos de aclarar que su enunciado no altera el régimen de distribución de competencias, como tampoco crea títulos competenciales nuevos ni modifica los existentes, de un lado; y que ninguna de las disposiciones en donde se integran tales derechos pueda interpretarse, desarrollarse o aplicarse de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España, de otro. Cfr. al respecto el artículo 13 E.A.AND; el artículo 8.3 E.A.C. y L.; y el artículo 13.3 E.A.I.B.

20 Cfr. al respecto los artículos 12.1 E.A.ARG. y 15.2 E.A.CAT.; así como el artículo 14 E.A.AND., más escueto en tanto que limitado a prohibir la discriminación en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes consignados en la norma estatutaria así como en el uso de los servicios que junto, a los derechos, se comprometen a prestar los poderes públicos autonómicos andaluces.

3.1.1. Los derechos y deberes enunciados

En relación con la primera de las categorías estatutarias señaladas, la de los derechos y deberes, interesa significar que sólo el estatuto de Autonomía catalán se ocupa de clasificarlos. En términos ciertamente expresivos, por cierto, respecto a lo ambicioso de su plan sobre los mismos. Designio este que, al ser compartido por las demás normas estatutarias analizadas, en relación con los derechos y deberes contemplados en ellas, anima a emplear algunas categorías taxonómicas de aquel Estatuto de Autonomía para ofrecer con su ayuda, siquiera sea brevemente, una exposición lo más ordenada posible relativa a los contenidos que ahora interesan de todos los reformados.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña se inspira, efectivamente, el catálogo aquí construido, en los términos que a continuación se exponen, para sistematizar tales derechos y deberes en dos grandes grupos. El primero, acoge a los de «ámbito civil y social» e integraría el derecho de las personas a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender cargas familiares²¹; el derecho de los menores a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y de su bienestar en el contexto familiar y social²²; el derecho a prestaciones públicas y a la integración social de las personas con discapacidad²³; el derecho de las personas mayores a la protección y atención integral para la promoción de su autonomía personal, de su envejecimiento activo y de su bienestar social e individual²⁴; los derechos de la juventud a participar en el desarrollo político, social, económico y cultural²⁵; la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los terrenos y, en particular, en el laboral²⁶; el derecho a la protección social contra la violencia, especialmente frente a la de género²⁷; los derechos

21 Cfr. los artículos 17 E.A.AND., 13.7 E.A.C. y L., 16 E.A.CAT., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.A.C.V.

22 Cfr. los artículos 18 E.A.AND., 13.6 E.C. y L., 17 E.A.CAT., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.A.C.V.

23 Cfr. los artículos 24 E.A.AND., 13.8 E.A.C. y L., 24.2 E.A.CAT., 19 E.A.I.B. y 10.3, 13 y 16 E.A.C.V.

24 Cfr. los artículos 19 E.A.AND., 13.5 E.A.C. y L., 18 E.A.CAT., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.C.V.

25 Cfr. los artículos 16.3 E.A.I.B. y 10.3 y 16 E.A.C.V.

26 Cfr. los artículos 15 y 21.8 E.A.AND., 11.3 y 14.2 E.A.C. y L., 19 E.A.CAT., 16.3 y 17.1 E.A.I.B. y 10.3 E.C.V.

27 Cfr. los artículos 16 E.A.AND., 14.2 E.A.C. y L., 19 E.A.CAT., 16.3 y 22 E.A.I.B. y 10.3 E.C.V.

de los inmigrantes²⁸; sendos grupos de derechos educativos²⁹, culturales³⁰, sanitarios³¹, asistenciales³², laborales³³, ambientales³⁴ y relacionados con el estado de necesidad de las personas³⁵; el derecho a una vivienda digna³⁶; el derecho a vivir con dignidad el proceso de muerte³⁷; el derecho a que se respete la orientación sexual y la identidad de género³⁸; el derecho a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación³⁹; y los derechos orientados a la protección de los consumidores y usuarios⁴⁰. De esta clase, seguramente, son también los derechos que, en relación con el agua, mencionan los Estatutos de Autonomía aragonés y valenciano exclusivamente⁴¹.

Por otro lado, cabe considerar de esta clase los deberes de respetar el patrimonio cultural⁴²; de conservar el medio ambiente⁴³; de hacer un uso responsable de los recursos naturales; de colaborar en la conservación del patrimonio natural⁴⁴; de colaborar en las

28 Cfr. los artículos 10.2 E.A.ARG., 16.3 E.A.I.B. y 10.3 E.A.C.V.

29 Cfr. los artículos 21 E.A.AND., 13 E.A.C. y L., 21 E.A.CAT. y 26 E.A.I.B.

30 Incluidos, naturalmente los lingüísticos que mencionan algunos Estatutos de Autonomía. Cfr. en cuanto a los derechos culturales, en general, los artículos 33 E.A.AND., 13 E.A.ARG., 10 E.A.C. y L., 22 E.A.CAT., 16.3 y 18 E.A.I.B. y 9.4 E.A.C.V. y, en lo referente al uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas catalana, balear y valenciana los artículos 30 a 36 E.A.CAT., 14.3 E.A.I.B. y 9.2 E.A.C.V.

31 Cfr. los artículos 22 E.A.AND., 14 E.A.ARG., 13.2 E.A.C. y L., 23 E.A.CAT. y 25 E.A.I.B.

32 Cfr. con carácter general los artículos 23 E.A.AND., 12.2 E.A.ARG., 13.3 E.A.C. y L. y 24 E.A.CAT. Aunque conviene consultar también las disposiciones que, de manera específica, le dedican a las personas dependientes los artículos 24 E.A.AND., 13.7 E.A.C. y L., 16.3, 19 y 22 E.A.I.B. y 10.3 y 13.3 E.A.C.V.

33 Cfr. los artículos 25 E.A.AND., 13.4 E.A.C. y L., 25 E.A.CAT., 16.3 y 27 E.A.I.B. y 10.3 y 11 E.A.C.V.

34 Cfr. los artículos 28 E.A.AND., 18 E.A.ARG., 27 E.A.CAT., 23 E.A.I.B. y 17.2 E.A.C.V.

35 Cfr. los artículos 23.2 E.A.AND., 13.9 E.A.C. y L., 24.3 E.A.CAT., 21 E.A.I.B. y 15 E.A.C.V.

36 Cfr. los artículos 25 E.A.AND., 26 E.A.CAT., 22 E.A.I.B. y 16 E.A.C.V.

37 Cfr. los artículos 20 E.A.AND. y 20 E.A.CAT.

38 Cfr. los artículos 14 y 35 E.A.AND., 14 E.A.C. y L., 17.3 E.A.I.B.

39 Cfr. los artículos 34 E.A.AND. y 29 E.A.I.B.

40 Cfr. los artículos 27 E.A.AND., 17 E.A.ARG., 28 E.A.CAT., E.A.I.B. y 9,5 E.A.C.V.

41 Cfr. los artículos 19 E.A.ARG. y 17 E.A.C.V.

42 Cfr. los artículos 36.1.f E.A.AND., 13.2 E.A.ARG., 15.d E.A.C. y L. y 22.2. E.A.CAT.

43 Cfr. el artículo 36.1.b E.A.AND.

44 Cfr. los artículos 36.1.f E.A.AND., 18.1 y 2 E.A.ARG., 15.b E.A.C. y L., y 27.1 y 2 E.A.CAT.

situaciones de catástrofe y emergencia⁴⁵; y de contribuir a la educación de los hijos⁴⁶. A los cuales debe añadirse en el caso catalán el de conocer con suficiencia, oral y escrita, el catalán y el castellano al finalizar la enseñanza obligatoria⁴⁷.

La segunda categoría de derechos y deberes estatutarios atiende a los de «ámbito político y de la Administración» e incluiría a los de participación política⁴⁸; los de acceso a los servicios públicos, incluidos el de la Administración de la Justicia⁴⁹; el relativo a la buena administración⁵⁰; y el de protección de datos personales⁵¹. Los deberes de este grupo quedarían prácticamente reducidos a los hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos⁵²; y al de cumplir las obligaciones derivadas de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral, respetando lo establecido en el régimen electoral general⁵³.

3.1.2. Los principios rectores de las políticas públicas y las garantías de los derechos y de tales principios en los Estatutos de Autonomía reformados

A las enumeraciones de derechos y deberes recién referidas añaden los Estatutos de Autonomía andaluz, castellano-leonés y catalán⁵⁴, como se adelantaba, dos listados más. Componen el primero los denominados en ellos principios rectores de las políticas públicas, todo parece indicar que concebidos como instrumentos para la

45 Cfr. los artículos 36.1.c E.A.AND., 15.c E.A.C. y L. y 14 E.A.C.V.

46 Cfr. el artículo 36.1.g E.A.AND.

47 Cfr. el artículo 35.2 E.A.CAT.

48 Cfr. los artículos 30 E.A.AND, 15 E.A.ARG., 11 E.A.C. y L., 29 E.A.CAT., 15 E.A.I.B. y 9.5 E.A.C.V.

49 Cfr. los artículos 29 E.A.AND, 16 E.A.ARG., 16.1 E.A.C. y L., 30 E.A.CAT., 14.2 y 14.4 E.A.I.B. y 9.2 y 9.4 E.A.C.V.

50 Cfr. los artículos 31 E.A.AND, 16.2 E.A.ARG., 12 E.A.C. y L., 30 E.A.CAT., 14 E.A.I.B. y 12.2 E.A.C.V.

51 Cfr. los artículos 32 E.A.AND, 16.3 E.A.ARG., 12.d E.A.C. y L., 31 E.A.CAT., y 28 E.A.I.B.

52 Cfr. los artículos 36.1.e E.A.AND, 16 E.A.ARG., y 15.e E.A.C. y L.

53 Cfr. el artículo 36.1.d E.A.AND.

54 Por otra parte, los Estatutos de Autonomía catalán, balear y valenciano emplazan a sus Parlamentos respectivos a elaborar sendas Cartas de Derechos Sociales que habrán de incluir el conjunto de principios, derechos y directrices informadores de las actuaciones públicas autonómicas en el ámbito de la política social. Por lo que, en el caso de los dos últimos, no debe descartarse un futuro tratamiento en esas Cartas de mecanismos garantistas para tales derechos y los principios de la política social. Cfr. los artículos 37.2 E.A.CAT., 16.2 E.A.I.B. y 10.2 E.A.C.V.

realización efectiva de los derechos sociales que enuncian⁵⁵. Integran el segundo las fórmulas allí mencionadas para garantizar toda clase de derechos y aun los principios rectores de las políticas públicas. A este propósito y respecto de los derechos, los Estatutos de Autonomía analizados son unánimes en declarar que vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares⁵⁶; que deben interpretarse en el sentido más favorable a su plena efectividad⁵⁷; y que «son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas»⁵⁸. Además dichos Estatutos de Autonomía asignan papeles protagonistas en la defensa de los derechos a los defensores del pueblo autonómicos respectivos⁵⁹, compartidos, en el caso catalán, con el Consejo de Garantías Estatutarias⁶⁰. En cuanto a los principios también son unánimes en afirmar que informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, así como que son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen.

3.1.3. La prolongación de la reforma estatutaria en la IX Legislatura⁶¹

Al fenómeno de reformas operadas durante la VIII legislatura debe sumársele el que se produjo en la IX Legislatura, con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2011, de 28

55 Así lo expresa claramente el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que subordina también al desarrollo autonómico de tales principios rectores de las políticas públicas el logro de, los llamados en su artículo 10, «objetivos básicos de la Comunidad Autónoma». En efecto, según dispone literalmente dicho artículo 37.1: «Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores: (...)».

56 Cfr. los artículos 38 E.A.AND, 17.1 E.A.C. y L., y 37 E.A.CAT.

57 Cfr. *Ibíd.*

58 Tal es la expresión literal usada por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su artículo 17.1. Según artículo 39 del Estatuto de Autonomía para Andalucía los derechos «podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado». Mientras que conforme a lo dispuesto en el artículo 38.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña los derechos «serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña».

59 Cfr. los artículos 41 y 128 E.A.AND; 18 E.A.C. y L.; y 78 E.A.CAT.

60 Cfr. los artículos 38.1 y 76.2.b E.A.CAT.

61 Durante la misma se conoció la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha que fue retirada. Cfr. BOCG. Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B: Propositiones de Ley, de 13 de mayo de 2010, núm. 18-14, p. 1. También tuvo lugar la propuesta de reforma de la disposición adicional primera del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, sin relación inmediata con el objeto de estas páginas, que fue trasladada al próximo Congreso, esto al constituido en la X Legislatura. Cfr. BOCG. Congreso de los Diputados, IX Legislatura. Serie D: General, de 28 de octubre de 2011, núm. 648, p. 859.

de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, no tan concreta en el desarrollo de los derechos sociales como las citadas.

Dicha norma dedica el Capítulo II de su Título Preliminar a lo que anuncia su rúbrica: «derechos, deberes y principios rectores». Allí, luego de identificar a los extremeños como titulares de los derechos fundamentales consignados en la Constitución y en las leyes, en primer término; y de vincular el bienestar colectivo con el cumplimiento de los deberes constitucionales ciudadanos, en segundo lugar; procede a reproducir el enunciado del art. 9.2 de la Constitución.

Todo ello como paso previo al enunciado de una serie de compromisos para los poderes públicos: de fomentar los valores de los extremeños y el afianzamiento de su identidad; de impulsar la equidad territorial y la cohesión social en sus políticas internas y en sus relaciones con las demás Comunidades Autónomas, el Estado y las instituciones europeas; de promover la concertación y el diálogo social con sindicatos y empresarios; de conseguir el pleno empleo; de estimular la investigación científica y técnica; implantar un modelo de desarrollo sostenible; de velar por el uso racional del agua y por su distribución solidaria; de favorecer el ahorro y la eficiencia energética; de velar por la conservación de los bienes del patrimonio cultural, histórico y artístico; de difundir la cultura; de garantizar la salud, la educación y la protección en caso de dependencia; de ajustar sus políticas y la práctica de sus instituciones al objetivo de lograr la plena y efectiva igualdad de la mujer en todos los ámbitos de la vida pública, familiar, social, laboral, económica y cultural, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad real y efectiva e incluso adoptando medidas de acción positiva; de promover políticas para garantizar el respeto a la orientación sexual y a la identidad de género de todas las personas; de velar por la protección de los sectores de población con especiales necesidades de cualquier tipo —en particular la infancia, los mayores y cualquier otro sector social con necesidades específicas—; de promover la autonomía, la igualdad de oportunidades y la integración social y laboral de las personas con discapacidad; de promover canales para la expresión de las opiniones de los jóvenes; de velar por la eficacia de sus sistemas asociativos y del fomento de sus capacidades emprendedoras, asumiendo su participación en la vida pública; y de velar por su orientación profesional, su emancipación familiar y su acceso a la vivienda; buscarán la integración de los inmigrantes que viven en Extremadura; de impulsar todo tipo de relaciones con Portugal; de contribuir a la paz y al desarrollo socioeconómico, político y cultural de todas las naciones y pueblos del mundo. Tales son las declaraciones estatutarias que integran el contenido del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, mayoritariamente referido, como puede comprobarse, al bienestar material de las personas.

3.1.4. La interpretación de tales enunciados estatutarios

Interesa llamar la atención sobre el extenso repertorio de situaciones jurídicas anudables entre los ciudadanos y las instituciones autonómicas contempladas en dichas normas. Tan completo es el inventario que en él son perceptibles todas las categorías construidas por Jellinek en sus formulaciones sobre el derecho público subjetivo. Adviértase que en esos Estatutos de Autonomía el individuo es tratado como el titular de una esfera de actuación vedada a la intervención de los poderes públicos, *status libertatis*; facultado para participar en la adopción de decisiones públicas, *status activae civitatis*; habilitado para reclamar ciertas prestaciones de las instituciones autonómicas, *status civitatis*; e incluso como sujeto de obligaciones públicas tan sólo, *status subjectionis*.

Dada su vocación por crear espacios vetados a la intervención de los poderes públicos, se juzgan aquí encuadrables en la primera de las categorías mencionadas el derecho a una muerte digna, el derecho al trabajo, el derecho de acceso a la cultura, el derecho a acceder y a usar las nuevas tecnologías, el derecho a participar en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, y el derecho a la orientación sexual.

Son muchas las consideraciones que, como ha quedado dicho, los Estatutos de Autonomía analizados dedican a los derechos de prestación y aún más las ideas que sugiere su lectura. Tantas resultan ser aquellas y se antojan éstas que si, por un lado, nada se adelantaría trayendo de nuevo a colación las largas listas de derechos incluidas en dichos Estatutos de Autonomía, rebasaría, por otro, el objeto de estas páginas ocuparse de unas y otras con el detenimiento debido.

En cuanto a los derechos de participación política que contemplan los Estatutos de Autonomía en examen interesa traer a colación que, además de enunciar, todos, los derechos constitucionales de sufragio activo y pasivo, algunos facultan a los ciudadanos para promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento autonómico correspondiente; para participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas; para promover la convocatoria de consultas populares autonómicas y locales; y para formular peticiones individuales y colectivas por escrito. Cuando no hablan de establecer, dentro del marco constitucional, los mecanismos adecuados para hacer extensivos a los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos mencionados, sin perjuicio de los derechos de participación que garantiza a los primeros el ordenamiento de la Unión Europea.

Interesaba significar este posible entendimiento de los derechos estatutarios para excluirlo, vista la oposición que el Tribunal mostró al mismo en la STC 247/2007, de 12 de

diciembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, contra la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana:

Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto en el artículo 147.2.d) C.E. los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada (...).

En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de la atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya⁶².

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal en su STC 31/2010, de 28 de junio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No en balde afirmó en ella, de un lado, que los derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción; y, de otro, que los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que solo vinculan al legislador autonómico; y derechos materialmente vinculados además al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, sin excepción.

Sentado esto sostenía el Tribunal, que la categoría «derecho» alberga a realidades normativas muy distintas, tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas. Aunque se trata siempre, en ambos casos, de mandatos dirigidos al legislador, «bien imponiéndole

62 Cfr. STC 247/2007, de 12 de diciembre FJ 15.

un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella». Según el propio Tribunal, el Estatuto catalán encierra sobre todo el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, denominados «principios rectores» que operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas, sin que de ellos pueda derivarse desigualdad o privilegio, «proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE». Pero, como reconoce también el Tribunal, no faltan en el Estatuto de Autonomía proclamaciones de derechos subjetivos *stricto sensu*⁶³.

Tales son los criterios jurisprudenciales de acuerdo con los que se ha de dilucidar la cuestión atinente a la efectividad de los derechos estatutarios aquí considerados, incluidos, claro está, los derechos sociales, objeto de estas páginas. Los más destacados quizá de todos los que incluyen los Estatutos de Autonomía en examen, por cierto, considerando que, con la única salvedad del aragonés, los demás reformados utilizan el término «sociales» para adjetivar, precisamente, al mayor número de cuantos enuncian⁶⁴.

3.2. Breve valoración sobre el desarrollo estatutario y legislativo del plan constitucional de los derechos sociales

A la vista de cuanto se ha venido afirmando puede concluirse, en primer lugar, que los Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés, balear, castellano-leonés, catalán y valenciano, reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales, han asumido con entusiasmo el plan constitucional del bienestar a que apean los derechos sociales en su conjunto, si bien ofrecen pocas novedades respecto de dicho plan, excepto en el caso del derecho al agua que enuncian los Estatutos de Autonomía de Aragón y de la Comunidad Valenciana.

Por otro lado y en segundo término, los datos ofrecidos permiten sostener que en la etapa aquí considerada los poderes públicos han cumplido con la obligación de construir el Estado social y han desarrollado pormenorizadamente las previsiones

63 Cfr. STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 16.

64 El andaluz en la rúbrica de su Título I, el castellano-leonés en la de su artículo 13, el catalán en la del Capítulo I de su Título I, el balear en la de su artículo 16 y el valenciano en sus artículos 10.1, 10.2, 10.4, 11 y 13.1.

constitucionales relacionadas con el logro de ese objetivo siempre variable. Quiere eso decir que se han ocupado de promover «las condiciones favorables para el progreso económico y social». La mayor parte de las veces en un medio poco propicio para este fin, conviene añadir, considerando las numerosas crisis económicas que ha conocido España desde el comienzo del período aquí considerado hasta la actualidad. Recuérdese si no la penuria económica por la que atravesaba en plena etapa constituyente y la importancia que para superarla tuvieron los acuerdos suscritos entre los actores sociales y políticos de aquellos años.

Tan presentes han estado en España desde esos Pactos de la Moncloa hasta nuestros días las crisis económicas que han lastrado la planificación de la actividad económica general requerida por el art. 131.1 de la Constitución. De tal modo que a su pesar se ha logrado atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, como exige la disposición.

Dicen los economistas que esta crisis no conoce precedentes. Quizá sea así, el caso es que es en tales situaciones cuando adquieren un enorme interés las cuestiones relacionadas con los derechos sociales, en especial las referentes a su protección, y a la prioridad entre ellos, precisamente. No es solo que entonces el dinero público sea escaso es que se ve próximo el riesgo de su desaparición. Con tanto mayor motivo cuanto le precede una etapa marcada por las políticas económicas neoliberales en toda la Unión Europea, impulsadas por ésta, como le corresponde defender a una institución sustentada sobre la base de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado.

Con qué éxito han procedido los poderes públicos ha concretizar los aspectos constitucionales relativos a la construcción del Estado social, es una pregunta a la que sería pretencioso responder en éstas páginas. Adviértanse los numerosos sectores de la realidad concernidos por las políticas públicas generadoras de derechos sociales. Las cuales no es seguramente vana esperanza que, antes o después, de estudios individualizados.

4. Reflexiones en torno al papel de Andalucía como modelo de Comunidad Autónoma del bienestar

Miguel Agudo Zamora
Centro de Estudios Andaluces
Universidad de Córdoba

4.1. ¿Qué es el Estado social o del bienestar?

Tras la Segunda Guerra Mundial se hace realidad, fundamentalmente en Europa Occidental, un modelo de Estado de derecho al que se conoce como Estado social o Estado del Bienestar.

Tal como hemos tenido oportunidad de desarrollar en los libros *Estado social y felicidad* y *La protección multinivel del Estado social* cuyas ideas fundamentales concretamos en este apartado, al Estado del Bienestar se le puede definir como aquella modalidad de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos.

Se caracteriza por incluir los derechos sociales dentro de la categoría de los derechos de ciudadanía, perseguir la igualdad efectiva entre los ciudadanos y proveerles de seguridad económica y servicios sociales.

Tal como señala Monereo, supone la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política.

Herman Heller, en su *Teoría del Estado*, considera que el sentido del Estado sólo puede ser su función social, es decir, la misión que tiene que cumplir como factor, como unidad de acción en la conexión de la actividad social.

El Estado social supone, pues, la evolución del Estado liberal de Derecho que, sin negar los postulados básicos de éste, defiende la extensión de los derechos a todos los individuos. En efecto, los estudiosos del Estado social constatan que las desigualdades económicas impiden a una gran parte de la población disfrutar de los derechos típicos del liberalismo y, por ello, añaden al catálogo de derechos civiles y políticos los denominados derechos económicos y sociales, en un intento de hacer realidad para todos los ciudadanos las conquistas de las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX en Europa y Norteamérica.

El Estado social se responsabiliza, pues, de la *procura existencial*, concepto acuñado por Forsthoff y que supone, como señala García Pelayo, la responsabilidad por parte del Estado de llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo.

Esta procura existencial se extiende directa o indirectamente a la generalidad de los ciudadanos, materializándose en una serie de prestaciones y medidas al hilo siempre de la concreta coyuntura económica y social. Este nuevo campo de acción lleva a que el Estado abandone su actitud pasiva -típicamente liberal- con el objetivo de regular y orientar el proceso económico. Así nace el Estado prestacional. La acción estatal pasa a ser intensa, encuadrándose en una dinámica de protección a la sociedad. Además, el Estado debe cumplir una función reguladora y de definición de los objetivos económico-sociales. Su actuación no debe entenderse como un conjunto de medidas aisladas, sino más bien como una continua intervención y regulación insertas en un programa no sólo de resultados inmediatos, sino más bien de perspectivas a largo plazo.

En este sentido, la cláusula del Estado Social ha de interpretarse como una norma definidora de fines del Estado, que obliga al legislador a actuar en términos de configuración social.

Pero, además, la voz *social* tiene un sentido ético. Como apunta Benda, esta cláusula contiene una apelación ética a todos los ciudadanos, a comportarse de tal forma que sea posible una dichosa convivencia. Obviamente, el respeto a los otros y la conciencia de formar parte integrante de una comunidad no se pueden imponer mediante ley. El Estado sólo puede influir indirectamente en el comportamiento y en el sentimiento de cada individuo.

Por lo tanto, cobra una especial importancia el principio de solidaridad, moderna traslación de la *fraternité* revolucionaria, el cual legitima una normativa sociopolítica a través de la que se distribuyen conjuntamente las cargas y se suavizan los perjuicios de determinados grupos sociales con la consiguiente carga para los otros grupos que parten de posiciones más favorecidas.

La idea fundamental de la cláusula del Estado Social propone que el bien común no resulte automáticamente de la libre concurrencia de las fuerzas sociales y de los individuos, sino que el mismo requiere que el Estado, con su autoridad, arbitre una compensación de intereses. En este sentido, el Estado Social ha de perseguir una justicia diferenciadora en función de criterios, objetivos y necesidades sociales. La más evidente consecuencia de estas nuevas dimensiones estatales es, sin duda, la interrelación que se establece entre el Estado y la sociedad, en la cual el Estado adopta una posición de constante regulador de la misma. El Estado asume, pues, el objetivo de asegurar la estabilidad de una sociedad cada vez más compleja, transformándose el papel clásico de la legislación, en el sentido de que ésta se convierte en un instrumento de intervención. Se mitiga, por tanto, la primacía de la libertad individual en los ámbitos social y económico, atendiendo el Estado en su actividad a la satisfacción de unos intereses colectivos que condicionarán, en determinados casos, los derechos y libertades individuales de los ciudadanos.

La participación se convierte así en el valor que da pleno sentido al Estado Social de Derecho. Pero, además, junto a su capacidad para distribuir o garantizar bienes materiales, el Estado ha de dar lugar a una vinculación emocional disociada de planteamientos reivindicativos materiales, idea que entronca con la filosofía que ilumina el republicanismo cívico y la democracia militante.

4.2. Para Andalucía, autonomía ha sido sinónimo de bienestar

Nuestra Constitución diseña un original modelo de Estado social autonómico. Las coordenadas concretas que perfilan el Estado social autonómico español se deducen en primer lugar de la propia Constitución, en particular de la comparación entre el sistema general de derechos sociales o de prestación incluido en el Título Primero, y el sistema de distribución de competencias previsto en el Título VIII, artículos 148 y 149, donde se detecta que el grueso de las materias de competencia autonómica se corresponden con algunas de las áreas centrales propias del Estado social, como pueden ser educación, salud, asistencia social, medio ambiente o cultura. Además, el proceso de transferencia de competencias a las CCAA ha consolidado esta tendencia, donde en

todo caso el Estado central asume competencias de legislación o regulación básica, y las CCAA asumen potestades legislativas y sobre todo gestoras en los respectivos ámbitos materiales. Se puede afirmar, pues, que la actividad prestacional de las CCAA se ha acabado configurando como la principal instancia de desarrollo del Estado social en España.

En Andalucía, la recuperación de la democracia generó una progresiva demanda de autogobierno que fue paralela a una intensa afirmación colectiva del pueblo andaluz en clave de progreso social. Especialmente históricas resultaron las manifestaciones celebradas el 4 de diciembre de 1977. Así lo plasmaban en sus portadas *Diario Córdoba*, *El Correo de Andalucía* o *ABC Sevilla*, que sobre una fotografía de un niño ondeando una bandera andaluza con fondo de un pueblo blanco titulaba *Día de Andalucía*. Al pie de la fotografía se encontraba el comentario *La frontera del futuro*.

El amplio consenso social, que se había mostrado en estas grandes movilizaciones populares, se materializó en el Pacto de Antequera de 4 de diciembre de 1978, que supo recoger el enorme apoyo que se concitó en torno a la autonomía y que lo proyectó hacia metas de desarrollo económico e igualdad social.

La aspiración al autogobierno, deseo perfectamente conciliable con la identificación con España que siempre ha tenido el pueblo andaluz, tuvo un intenso componente transformador orientado a la realización de ideales no sólo nacionalistas sino de auténtico cambio social en Andalucía. El malogrado Carlos Cano lo expresaba en su canción *Verde, blanca y verde* cuando refiriéndose a la bandera, símbolo de este afán autonomista, cantaba *Ay, qué bonica/ verla en el aire/ quitando penas/ quitando hambres*. Este era el pensamiento colectivo. La autonomía iba a suponer la posibilidad, secularmente negada al pueblo andaluz, de consecución del bienestar social, cultural y económico. Y la realidad de Andalucía ha confirmado que ese pensamiento era completamente acertado a pesar de la actual situación de profunda crisis económica.

Andalucía es la comunidad autónoma más poblada (ocho millones y medio de habitantes), la tercera en PIB, pero con una tasa de desempleo de alrededor del 35%, lo que la convierte necesariamente en un referente necesario, a nivel estatal, cuando se trata el modelo de Estado social autonómico.

Y a lo largo de sus más de treinta años de autonomía se ha caracterizado por procurar hacer real este modelo de Estado social proclamado en nuestra Constitución y en nuestros dos Estatutos.

Como muestra de ello, vamos a detenernos en dos aspectos político-legislativos significativos de los últimos diez años en Andalucía: por un lado, la reforma estatutaria y consecuentes novedades legislativas, centrándonos en la legislación llevada a cabo en Andalucía en materia de vivienda; y, por otro lado, la apuesta decidida por el diálogo social, a través del Pacto por el Bienestar Social en Andalucía y los Acuerdos de Concertación Social.

4.3. El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007

4.3.1. El Estatuto como resultado lógico-histórico

En estos treinta últimos años Andalucía ha evolucionado considerablemente, como nunca en su historia, en el campo social, cultural y económico. La Constitución de 1978 y los dos Estatutos de Autonomías que se han aprobado en este periodo han constituido el marco que ha posibilitado este incomparable desarrollo social. Un proceso que ha sido posible gracias al modelo de distribución territorial del poder previsto en la Constitución y apoyado en el complejo equilibrio de los principios de unidad, autonomía y solidaridad.

El problema de la estructuración territorial del poder fue uno de los más difíciles de solventar en el proceso constituyente. Dio lugar a uno de los títulos menos cerrados de la Constitución, el Octavo. Desde mediados del siglo XVIII, el problema de la integración territorial había estado permanentemente mal resuelto en las diferentes constituciones. Las Cortes constituyentes de 1978 tenían que ser sensibles a la realidad diferenciada de los distintos territorios integrantes del Estado español. En dicho proceso no hubo una concepción global y única. Eran diferentes las modelos de distribución territorial del poder que defendían los grupos políticos con representación en las Cortes Constituyentes. Finalmente se optó por un modelo territorial del Estado abierto, en función de la disposición que hicieran los territorios que desearan acceder a la autonomía. Este modelo de Estado autonómico ha sido capaz de reconocer la diversidad y la pluralidad al tiempo que ha garantizado la unidad del Estado. Por ello, al emprender, en estos últimos tiempos, la necesaria modernización de la España de las Autonomías no se pretende, en modo alguno, poner en duda la bondad de la estructura básica del Estado regulada en el Título VIII de la vigente Constitución, que ha sabido integrar unidad y autonomía en el marco de la solidaridad.

Así, la realidad nos demuestra que, a lo largo de estos treinta años de autonomía, la sociedad andaluza se ha hecho más fuerte, más sólida, más justa, y se ha insertado plenamente en el contexto europeo del que es parte activa.

Por tanto, al haberse aprobado un nuevo Estatuto no se ha partido de cero, sino que la experiencia ha servido para mejorar y modernizar nuestra norma institucional básica. Al mismo tiempo, se han tenido en cuenta las nuevas necesidades y posibilidades de la sociedad andaluza, que, en estos años de autonomía, ha dejado atrás carencias importantes que lastraban su desarrollo, por lo que este Estatuto es más ambicioso y puede servir como plataforma idónea para hacer realidad todas las potencialidades de la sociedad andaluza.

También el Estatuto parte de la realidad de la plena incardinación de Andalucía en el espacio europeo, hecho que, obviamente, no se pudo tener en cuenta hace varias décadas cuando se elaboró nuestra Constitución y nuestro primer Estatuto.

Y también hay que resaltar es que el texto del Estatuto refleja unos valores que son el resultado del camino democrático recorrido en los últimos treinta años tanto en Andalucía como en el conjunto de España; valores de libertad, igualdad, justicia, paz, pluralismo político; valores compartidos no sólo con el resto de Comunidades Autónomas sino también con el bloque de sociedades que componen nuestro entorno europeo.

El Estatuto de Autonomía, como principal instrumento jurídico-político, traduce esos valores en normas, con lo que contribuye, de esta forma, a ordenar la convivencia entre andaluces, estableciendo una serie de principios rectores de las políticas públicas y de objetivos que han de orientar el futuro desarrollo de Andalucía.

4.3.2. Contenido social

El rasgo principal que define, en nuestra opinión, este Estatuto es su marcado carácter social, que coloca a la ciudadanía en el centro de la acción política. Este protagonismo hace del Estatuto un instrumento adecuado de progreso con amplio contenido social, en el que los derechos reconocidos cuentan con plenas garantías y protección jurisdiccional.

Por lo tanto, en relación a este aspecto, sin duda alguna, lo primero que hay que resaltar es la existencia de un Título propio relativo a esta materia, el Título I rubricado *Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas*.

De esta forma se enfatiza el compromiso con el bienestar social, es decir, con la realización plena y efectiva del principio de igualdad entre todos los que vivan en el suelo andaluz. Si hace veinticinco años latía en el corazón del pueblo andaluz una esperanza de futuro, la esperanza de la autonomía que propiciara el bienestar, ahora se precisaba convertir a Andalucía en el referente necesario de la concreción del principio de solidaridad.

Por ello, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía se plantea como paradigma normativo que posibilite una sociedad cada vez más justa. Esto ha supuesto la incorporación de una carta de derechos sociales que ha consagrado, al máximo nivel, los derechos que en este ámbito se han conquistado en los últimos años, así como aquellos otros que demanda la realidad cultural y social que estamos viviendo.

Se han incluido derechos preexistentes, tales como: protección a la infancia, a los mayores, derecho a la educación, a la salud, vivienda, medio ambiente, participación política, buena administración, entre otros.

También ha sido una prioridad la inclusión de nuevos derechos sociales que se adecuen a la realidad actual, y así se han recogido como derechos de nuevo cuño algunos como la protección contra la violencia de género, protección de las diversas modalidades de familia, derecho a una muerte digna, derecho a una renta básica, derechos de las personas con discapacidad o dependencia, derechos de los consumidores, acceso a las nuevas tecnologías, respeto a la orientación sexual, etc.

En particular y en relación con el derecho al trabajo, conviene destacar la importancia de las contribuciones al nuevo texto realizadas desde los agentes sociales. Se pueden destacar, entre otras, el acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, el acceso al empleo público y a la formación profesional, y el derecho al descanso y al ocio.

Por lo tanto, con este nuevo texto, los ciudadanos andaluces tendrán más derechos; derechos que, aunque han de ser desarrollados por ley, gozan de eficacia y vinculan a todos los poderes públicos, por lo que, si son vulnerados, podrán ser objeto de recurso ante los tribunales de justicia una vez hayan sido desarrollados legislativamente.

El marcado carácter social del Estatuto también se evidencia en la inclusión en el texto de una serie de objetivos básicos que enmarcan la acción de los poderes públicos:

- La consecución del pleno empleo estable y de calidad, la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral, y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces.
- La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales, especialmente en el medio rural.
- La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, propiciando así la superación de la exclusión social.

- El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.
- La especial atención a las personas en situación de dependencia.
- La integración social, económica, laboral y cultural de las personas con discapacidad y de los inmigrantes en Andalucía.
- El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía.

4.3.3. La igualdad entre hombres y mujeres

Es una idea matriz que de forma transversal se extiende a lo largo de todo el articulado y que se materializa en asuntos tales como la promoción de la igualdad efectiva, la democracia paritaria, la plena equiparación e incorporación de las mujeres andaluzas en todos los ámbitos: político, económico, social y laboral, o la conciliación de la vida familiar y laboral. Sin duda alguna, éste es uno de los principales logros del Estatuto, tan importante que por sí solo justificaría la reforma del mismo.

Sintetizamos, en el siguiente cuadro, las referencias estatutarias sobre la materia:

Principios	<ul style="list-style-type: none">- Paridad política- Acciones positivas- Lucha contra el sexismo- Equiparación laboral- Conciliación- Transversalidad
Derechos	<ul style="list-style-type: none">- Prohibición de discriminación- Igualdad de oportunidades- Protección contra la violencia de género
Competencias de la Comunidad Autónoma	<ul style="list-style-type: none">- Políticas de género- Violencia de género
Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none">- Acciones positivas y equiparación- Planes de educación con valores de Igualdad- Paridad en la política y las instituciones- Impacto de género, transversalidad y presupuestos económicos- Igualdad en el marco de las relaciones laborales- Igualdad de oportunidades.

4.3.4. Medio Ambiente

La protección del medio ambiente es un tema prioritario no sólo desde el punto de vista jurídico-político, sino fundamentalmente social, en la agenda ciudadana del Siglo XXI.

Con un Título propio dedicado al medio ambiente, el nuevo Estatuto, sensible y avanzado en esta materia, realiza un mandato a los poderes públicos para que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y un uso racional de los recursos naturales, y estableciendo que el impulso de las políticas dispongan de instrumentos adecuados para compatibilizar la actividad económica con la óptima calidad ambiental.

4.3.5. Política económica y laboral

El nuevo estatuto prevé que la política económica descansa sobre los principios de desarrollo sostenible, el pleno empleo, la calidad en el trabajo y la igualdad en el acceso al mismo, la cohesión social y la creación y redistribución de la riqueza, subordinándose en todo caso la riqueza de la Comunidad Autónoma al interés general.

Una reforma, por otra parte, que plantea aumentar la autonomía y suficiencia financiera en un marco de solidaridad, que crea un espacio fiscal propio y prevé la creación asimismo de una Agencia Tributaria a la que se encomendará la aplicación de los tributos propios de la Comunidad y de las funciones de gestión, inspección y recaudación que le corresponda sobre los tributos cedidos, así como un consorcio con la Administración Tributaria del Estado para la gestión compartida de los impuestos gestionados por ésta, cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Por lo tanto, lo más importante es que se pretende garantizar la suficiencia financiera atendiendo a la población real efectiva, y la financiación de los servicios educativos, sanitarios y sociales, que son los pilares básicos del Estado de Bienestar.

En relación a las políticas laborales, se incluye:

- Protección de los derechos labores y sindicales y la participación de los trabajadores en las empresas.
- Igualdad de la mujer en el empleo: en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, así como que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad.

- Políticas de empleo orientadas a la creación de empleo estable y de calidad para todos los andaluces.
- O grandes novedades como en lo relativo a las contrataciones y subvenciones públicas, en las que se adoptarán medidas relativas a la seguridad y salud laboral, la estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades de las mujeres, la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos y el cuidado de los aspectos medioambientales en los procesos de producción de bienes y servicios.

En resumen, éste es un Estatuto de progreso, con amplio contenido social, que viene a mejorar y adaptar a la realidad actual el Estatuto que veinticinco años atrás los andaluces reclamamos por derecho propio, y que debe servir para acrecentar nuestra identidad como pueblo y caminar hacia la convergencia real con el resto de España y de la Unión Europea. Un Estatuto que gira en torno al eje que hace posible la existencia del Estado Social: la búsqueda de la felicidad de los ciudadanos y ciudadanas que conforman la sociedad andaluza

4.4. El derecho a la vivienda como ejemplo del paradigma

Un Estatuto que ha propiciado un desarrollo legislativo muy ambicioso (entre otras, pueden citarse las siguientes leyes aprobadas en el mismo año que el Estatuto: *LEY 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía*, *LEY 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía*, *LEY 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento*, *LEY 11/2007, de 26 de noviembre, reguladora del consejo genético, de protección de los derechos de las personas que se sometan a análisis genéticos y de los bancos de ADN humano en Andalucía*, *LEY 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la calidad Ambiental*, *LEY 2/ 2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía*, o más recientemente y por razones de necesidad, el *DECRETO-LEY 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía*).

Nos detenemos a continuación en un derecho social, como es el derecho a la vivienda, que tomamos como ejemplo de esa apuesta de Andalucía por la consecución efectiva del Estado social.

4.4.1. La regulación andaluza del derecho a la vivienda

Vivimos años especialmente complicados en la reciente historia de nuestro país. Pero la coyuntura económica en la que se encuentra España y Andalucía no debería conllevar una reducción de derechos sociales. Dentro de éstos, el derecho a la vivienda es uno de los que precisan un compromiso fehaciente de los poderes públicos para hacerlo realidad. Indudablemente, dado el carácter prestacional de este derecho, una situación económica negativa afecta necesariamente a los tiempos y modos de realización efectiva de este derecho. Pero las innovaciones legislativas deben ir avanzando aunque su plasmación en medidas concretas deban lógicamente adecuarse a la coyuntura económica. Por eso, era necesaria la aprobación de la Ley reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía en 2010.

Esta norma regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada y recoge el conjunto de derechos y deberes de sus titulares, así como las obligaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda. Asimismo, y como novedad en la legislación española, se establece la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de las Administraciones y de este modo hacer efectivo su derecho. En este sentido, la ley del derecho a la vivienda andaluza es pionera a nivel nacional puesto que esta opción de acudir a los tribunales para exigir el derecho a la vivienda no existe en ninguna otra comunidad.

A partir de la segunda mitad de los noventa ha tenido lugar una subida espectacular de los precios de la vivienda en Europa, siendo este crecimiento mucho mayor en nuestro país. Esta situación ha llevado a la imposibilidad de satisfacción de un derecho social por parte de la ciudadanía y a la especulación continuada por parte del mercado inmobiliario. La vivienda es una necesidad básica de las personas y, por tanto, los poderes públicos de un Estado Social como el nuestro deben promover las condiciones necesarias para cubrir dicha necesidad.

La Ley 1/2010, de derecho a la vivienda en Andalucía, aprobada por el Parlamento de Andalucía el 18 de febrero de 2010, regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada. Este derecho, en las Comunidades Autónomas cuyos estatutos han sido reformados, ha sido regulado, por ejemplo, en Cataluña a través de la Ley 18/2007¹. Se estructura en un Título Preliminar, cinco Títulos que constan de

1 Para Trilla Belart, Carme en «La ley del derecho a la vivienda: aspectos más destacados» en *Revista Catalana de Derecho Público* nº 38, 2009, la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda en Cataluña se inspira en seis principios concretos que constituyen los elementos que permiten entender el cambio de orientación política que ha tenido lugar en Cataluña en esta materia: primero, la transparencia en la descripción y el aná-

un total de 24 artículos, una disposición Adicional, cuatro disposiciones Finales y una Derogatoria. Se trata por tanto de una Ley breve pero con un contenido muy concreto, a diferencia de otras leyes de vivienda autonómicas, enumerando las obligaciones que le corresponden a las Administraciones Públicas reduciendo de este modo la discrecionalidad político-administrativa que siempre ha caracterizado la actuación de las mismas con respecto a su actuación en el favorecimiento del acceso a la vivienda.

La protección de la vivienda en nuestro país no debe concebirse como una mera política de ayuda que facilite el acceso al mercado inmobiliario, pues hay que recordar que el derecho a la vivienda se enmarca dentro de los derechos denominados «de prestación con carácter universal» entre los que se encuentran por ejemplo la salud, la educación y la seguridad social. En este sentido, la presente Ley confiere al derecho a la vivienda un carácter finalista, ya que pretende satisfacer las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan. De ahí, que se regule igualmente, los requisitos mínimos que debe tener toda vivienda para considerarse digna y adecuada.

Nos encontramos ante otra de las novedades que esta Ley supone en la regulación en materia de vivienda en nuestra Comunidad, pues se atreve a definir lo que debe entenderse como «digna» y «adecuada».

De esta forma, se entenderá que una vivienda es digna y adecuada cuando:

- Se trate de una edificación fija y habitable e independiente a efectos registrales que cumpla con los requisitos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad.
- Deberá ser accesible, especialmente en los supuestos de viviendas destinadas a titulares con necesidades especiales.
- La vivienda tiene que cumplir con unos mínimos de calidad fijados reglamentariamente.
- Y por último, deberá incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia.

lisis de la realidad del problema (principio de profunda raíz democrática); segundo, la descentralización de las políticas de vivienda (para lo cual hace falta la colaboración necesaria de las administraciones locales, de manera que revierta en una mayor implicación municipal); tercero, un mayor alcance conceptual y competencial del ámbito de la vivienda; cuarto, la diversificación instrumental, que ha de permitir una actuación coordinada y coherente; quinto, un cambio cultural (en contraposición a la inhibición y la autarquía que dominaron este sector hasta el año 2003); y sexto, un incremento presupuestario suficiente, que no deje lugar a dudas respecto al máximo nivel de compromiso e implicación por parte de los dirigentes.

El texto legislativo que nos ocupa contiene un Título segundo dedicado a los *Instrumentos de las Administraciones Públicas Andaluzas* compuesto por nueve artículos, siendo así el Título más extenso de los que compone la Ley. La Administración Pública Andaluza deberá ejercer una serie de actuaciones con el objetivo de hacer efectivo el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada. El contenido de estas actuaciones se realizará mediante el ejercicio de sus competencias y la cooperación y coordinación con los entes locales, con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y autonomía local, tal y como establece el artículo octavo de esta Ley.

La Comunidad Autónoma posee competencia en materia de vivienda y suelo conforme a lo establecido en el artículo 148.1.3º de la Constitución y el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Sin embargo, especial relieve merecen las competencias que la Administración Local tiene también en este sentido y que no son recogidas expresamente en nuestra Carta Magna. De esta forma, no nos equivocamos al afirmar que el Título segundo de esta Ley de Vivienda Andaluza supone un avance en el reconocimiento de la planificación autonómica y local, especificando claramente cuáles son las competencias que en este ámbito corresponden a cada una de las Administraciones.

En líneas generales podemos decir que en el Plan Autonómico de Vivienda y Suelo se deben establecer las distintas modalidades y régimen jurídico de vivienda protegida en función de los ingresos y necesidades de las unidades familiares, así como las ayudas para garantizar que las cantidades mensuales a desembolsar no supongan más de la tercera parte de los ingresos de la unidad familiar en el supuesto de vivienda en propiedad o la cuarta parte de los mismos en el caso de acceso en régimen de alquiler. Por otro lado, los Planes Municipales de Vivienda y Suelo deberán ajustarse a las modalidades de vivienda protegida establecidas en el plan autonómico, siendo los Ayuntamientos los encargados de fijar el procedimiento para la selección y adjudicación de las distintas modalidades de vivienda protegida a favor de las personas solicitantes que reúnan los requisitos exigidos, conforme a los criterios de igualdad, publicidad y concurrencia.

No obstante la bondad de esta norma, la realidad socio-económica de Andalucía y, especialmente la problemática derivada de los desahucios ha propiciado la necesidad de realizar una legislación de urgencia.

4.4.2. Decreto-Ley 6/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda

La defensa de la función social de la vivienda adquiere mayor relevancia en los actuales momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica. Es en este contexto en el que se dicta esta norma cuyo principal objetivo, tal como se señala en la propia Exposición de motivos, es el de hacer aflorar en alquiler el parque residencial desocupado existente en la comunidad autónoma: entre 700.000 y un millón de inmuebles, de los que entre 350.000 y 500.000 pertenecen a personas jurídicas, fundamentalmente bancos y empresas inmobiliarias. Entre otras medidas, la nueva regulación refuerza las ayudas al alquiler, se crea un nuevo régimen sancionador y se establece la expropiación temporal del uso de las viviendas inmersas en procedimientos de desahucio hipotecario en los casos más graves de emergencia social de las familias. En cuanto al régimen disciplinario, el Decreto Ley incluye un sistema de sanciones leves, graves y muy graves para las personas jurídicas, bancos, inmobiliarias o entidades de gestión patrimonial que mantengan ocioso y no destinen al arrendamiento su 'stock' residencial, siendo significativo que la recaudación de las multas se destinará al patrimonio público de suelo de la Junta de Andalucía y a la financiación de políticas públicas para promover el cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda.

La norma regula, en consecuencia, la figura de la vivienda vacía y considera como tal aquella que, reuniendo todos los requisitos legales y administrativos para dar derecho de habitación, se encuentra desocupada. Quedan excluidas, por tanto, las residencias secundarias, las destinadas al recreo y las de uso turístico. Se entiende que una vivienda no está habitada cuando no cuente con contrato de suministro de agua y de electricidad o su consumo sea nulo o escaso, tomando como referencia la media habitual por vivienda y año facilitada por las compañías suministradoras. Asimismo, se tienen en cuenta otros aspectos como los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes; la recepción de correo y notificaciones en otros lugares, o la utilización habitual de éstos para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas. Para declarar como vacía una vivienda será necesario acreditar durante un periodo de seis meses la no habitación.

En relación a la expropiación temporal del uso se posibilita a la Administración autonómica expropiar temporalmente, durante un periodo máximo de tres años, del uso de los inmuebles inmersos en procedimientos de desahucio. Con ello se pretende garantizar el derecho a la vivienda de aquellas personas en especiales circunstancias de emergencia social que se ven afectadas por estos procesos de ejecución hipotecaria, dando así una respuesta inmediata al drama social de los desahucios, que en Andalucía suman casi 86.000 desde 2007. El procedimiento de expropiación temporal será de aplicación a los inmuebles en procedimientos de desalojo instados por entidades

financieras y sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos. Entre los requisitos que se fijan para aplicar esta medida excepcional, destacan que el afectado tenga en la vivienda objeto del procedimiento hipotecario la residencia habitual y permanente; que la finalidad del préstamo sea el pago de la casa; que el desalojo pueda generar una situación de exclusión social, acreditada por los servicios sociales de los ayuntamientos, y que las condiciones económicas de las personas hayan sufrido un importante menoscabo y una situación de endeudamiento sobrevenido respecto a las condiciones y circunstancias en las que se concedió el préstamo (el deterioro de las condiciones económicas familiares tomará como referencia que el esfuerzo para atender la hipoteca se haya multiplicado al menos por 1,5 y suponga más de un tercio de los ingresos familiares. Las personas que se beneficien de esta iniciativa no podrán superar tres veces el Iprem (Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples).

4.5. El Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía (PBSA)

4.5.1. Objetivos

Nos referimos a continuación al Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía porque, a pesar de haberse logrado en una época de bonanza económica, sus objetivos y medidas siguen siendo válidos en esta difícil época que nos corresponde gestionar.

El 17 de febrero de 2004 se procedió a la firma por más de 500 organizaciones del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía, lo que supuso un hito fundamental para la realización efectiva del Estado del Bienestar en Andalucía, pues formalizaba el compromiso de elevar a rango de prestaciones exigibles las nuevas demandas ciudadanas.

El documento en el que se refleja el PBSA reflexiona sobre la identificación del siglo XXI como el siglo de la solidaridad. Es en el marco del nuevo siglo donde la sociedad se ha de medir por parámetros de bienestar de los ciudadanos en el sentido más global de la palabra y no por parámetros reduccionistas, principalmente económicos como se ha hecho en otros tiempos, donde bienestar ha sido sinónimo de bonanza económica, afirmación que al día de hoy lejos de parecer ingenua ha de considerarse como vía de solución.

Los nuevos Derechos Sociales son el objetivo del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía, y, como señala el PBSA, no sólo para Andalucía. Pues, declara *es desde nuestra Comunidad Autónoma «desde Andalucía», desde donde queremos avanzar este gran reto que es pactar, con todos los sectores de la sociedad civil, el avance hacia un bienestar social que sirva de inspiración a la política de todo estado español.*

Este avance supone el gran salto desde una falta de regulación en las prestaciones de naturaleza social. Éstas han estado más condicionadas a la voluntad de la política presupuestaria, que enmarcadas en una normativa que las regulara, llegando a una nueva situación donde el derecho nace desde el ámbito de la legislación y con ello desde el propio reconocimiento como derechos personales y colectivos.

La prestación de nuevos servicios desde la calidad, el mercado y la solidaridad, haciendo partícipes para ello a todos los actores de la sociedad, y propiciando la inversión desde la economía con el fin de favorecer la creación de empleo en unas actividades que potencien, de manera muy directa, la incorporación de la mujer al mundo laboral, son el signo inequívoco de un nuevo bienestar, que asuma el compromiso de hacer de la inversión la mejor manera de satisfacer las necesidades que hoy tienen los ciudadanos ante sí mismos.

Las familias hoy plantean la necesidad de encontrar nuevos servicios que resuelvan una realidad que tiene características de cuidados ante el envejecimiento, la discapacidad, la cronicidad de enfermedades, las patologías duales, los niños pequeños y que, básicamente, convierten hoy a la mujer en cuidadora informal, mientras la sociedad competitiva le obliga a integrarse laboralmente.

La generación de nuevos derechos que implican prestaciones de servicios de apoyo a las familias, es la mejor forma de crear empleos que tendrán como destinatarios a jóvenes y mujeres.

Con la materialización del Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía, los servicios sociales de nuestra Comunidad Autónoma, caminan hacia una nueva realidad más cercana: los nuevos derechos sociales, señala el mencionado documento.

Este ambicioso proyecto surge como respuesta al exhaustivo análisis de la problemática social del Estado y, de manera más cercana, de nuestra Comunidad Autónoma Andaluza, y al decidido impulso realizado por la Junta de Andalucía, desde las Universidades Andaluzas y junto a la Administración Pública Local y a los Agentes Sociales y Económicos.

Fueron más de 500 las entidades participantes en su elaboración, tanto a nivel provincial con su participación directa en la recogida de aportaciones de las bases de dichas organizaciones, como organizaciones de ámbito regional, en las que algunas se agrupan y que igualmente han intervenido en su conformación.

En estos tiempos, la provisión y administración de la política social se transfieren al mercado o a la Sociedad civil, al individuo o a la comunidad. Este contexto

nos sitúa ante un nuevo reto que no es otro que asumir, en un difícil proceso negociador, las competencias de los servicios públicos fundamentales, como el Bienestar Social y garantizar unos servicios con el nivel de calidad óptimos para los ciudadanos y ciudadanas, creados desde la inversión de los sectores de la economía social y lucrativa, orientados a la creación de empleo y riqueza, en plena competencia con los servicios presentes en el mercado y de la que será garante la administración pública.

El Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía tiene como misión fijar las bases de una sociedad que haga realidad los valores de progreso, de convivencia, de seguridad, de bienestar, de democracia.

4.5.2. Contenido

Se conceptúa el PBSA como instrumento de concertación y planificación, del que emanan una propuesta de actuaciones y un compromiso real para su puesta en marcha, atendiendo a las necesidades específicas de la sociedad andaluza con arreglo a las previsiones de la Administración e incorporando las aportaciones de todos los participantes.

Este acuerdo pretende establecer las bases del bienestar social mediante acciones innovadoras con apoyo en la cooperación de los agentes públicos y privados, teniendo como referente introducir mejoras en la protección de los nuevos derechos sociales, para hacer efectivo su disfrute y avanzar en el camino de la protección del bienestar social y el aumento de la calidad de vida.

Su resultado último se integra en un documento único que define y articula las líneas generales de intervención para la planificación de los recursos disponibles y, sobre todo, para la captación y creación de nuevos recursos y servicios.

Entre las líneas generales en las que enmarcar esta estrategia, destacan:

1. Lograr métodos de trabajo coordinados en todos los ámbitos de las Administraciones, entidades colaboradoras, ONG, y demás participantes con el fin de inculcar la búsqueda de resultados desde la transversalidad de la metodología.
2. Desarrollar desde la universidad como centro de excelencia los planes de investigación (I+D+i), formación y creación de nuevos perfiles académicos adecuados a las necesidades sociales emergentes.

3. Enfocar las políticas de bienestar social desde la perspectiva de la familia como centro en el que confluyan las acciones en materia de mayores, infancia, menores, discapacidad, drogodependencia, etc., con el fin de realcanzar un elevado nivel de libertad, seguridad y justicia.
4. Abordar de manera global las políticas sociales en el ámbito de la discapacidad promoviendo programas de accesibilidad integral (urbanística, comunicación, lingüística, sanidad, educación) y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para las mejoras del colectivo.
5. Potenciar el desarrollo de los mayores dentro del marco del envejecimiento activo para acceder a esta etapa de la vida con plena capacidad procurando por una parte la garantía de la suficiencia de las pensiones y por otra el acceso a todos los servicios y prestaciones que favorezcan este envejecimiento activo, atendiendo de manera especial a los sectores en situación de dependencia (crónicos, alzheimer y otros).
6. Congeniar acciones dirigidas a impulsar el proceso de integración social de los colectivos en riesgo de exclusión con la prioridad de crear con el apoyo de todos los agentes y, movimientos sociales, la creación de empresa de inserción socio-laboral para estos colectivos (exclusión, pobreza, drogodependencia, etc.)

Como instrumento de seguimiento se crea mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, una Comisión de Desarrollo y Seguimiento del Pacto, como órgano responsable de alcanzar los objetivos propuestos en el mismo, que, sin duda, precisa de la voluntad y el compromiso de participación del máximo número de entidades y agentes, pues sólo de ésta manera, con la participación y el esfuerzo compartido, se hace posible alcanzar el objetivo de establecer una programación de futuro, viable, que dé respuestas a las demandas y necesidades de las Administraciones públicas, de las empresas, de los sindicatos, los agentes y entidades sociales y, en general, de toda la sociedad civil, alumbrando una sociedad democrática avanzada, un auténtico modelo de Bienestar.

4.6. Andalucía como paradigma del diálogo social

Cuando hablamos de diálogo social nos estamos refiriendo a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en sentido amplio, con el fin de abordar conjuntamente los problemas sociales y contribuir a elaborar soluciones consensuadas. Entendiendo la

«sociedad civil» como un concepto amplio donde englobaríamos tanto a empresas y sindicatos así como al resto de asociaciones o grupos interesados. Por otro lado, entendemos la Concertación Social como el diálogo social tripartito entre Gobierno, empleadores y sindicatos, siendo por tanto éste el término que utilizemos en la mayoría de los casos en este estudio.

En Andalucía se han firmado 7 Acuerdos de Concertación Social (en adelante ACSA) desde 1993, fecha en la que se suscribió el primero de éstos, demostrando a lo largo de los años ser una herramienta eficaz para consensuar entre los agentes sociales, económicos y Gobierno los objetivos principales y líneas de actuación en lo referente a políticas económicas y sociolaborales de nuestra Comunidad Autónoma. Así, el ACSA firmado en 1993 conocido como «I Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía» fue el primer documento a nivel nacional que reunía las firmas de un Gobierno autonómico, de los empresarios y los sindicatos para concretar un marco socioeconómico que regularía las relaciones entre las tres partes y establecía objetivos comunes. Cabe destacar que la única plataforma sindical que firmó este primer acuerdo fue UGT-A, que ya entonces supo anticipar la importancia que podía tener esta herramienta si se lograba un desarrollo adecuado de la misma, como finalmente ha sido.

Los acuerdos o pactos firmados en las últimas dos décadas han tenido efectos positivos para el desarrollo económico y social de Andalucía. Ya en el texto del V Acuerdo de Concertación Social en Andalucía se ponía de manifiesto cómo estos acuerdos generan un clima social y económico favorable a la creación de empleo; de ampliación y consolidación de tejido empresarial, y han permitido mejorar las condiciones de competitividad de la economía andaluza. Realidad que también se hace evidente en el texto del VI.

Cabe destacar, por otra parte, que en la actualidad la formulación de gran parte de la política económica aplicada en nuestra Comunidad ha sido el resultado de un ejercicio de corresponsabilidad también de sindicatos y empresarios a través de los acuerdos adoptados.

Cada Acuerdo de Concertación Social ha supuesto, respecto a los anteriores acuerdos o pactos, una notable ampliación de las materias objeto de concertación, de modo que a los tradicionales objetivos vinculados a las relaciones laborales, al crecimiento económico o a los derechos sociales más afianzados, tales como la educación o salud, se han ido incorporando otros contenidos vinculados a vivienda, discapacidad y dependencia, sociedad del conocimiento, medio ambiente, prevención de riesgos laborales, etc.

El modelo de concertación social llevado a cabo por la Comunidad Autónoma de Andalucía ha servido de referencia a otras Comunidades Autónomas y regiones de la Unión Europea, y con gran éxito tal y como ha reconocido en varias ocasiones la propia Comisión Europea. Este modelo de concertación es, pues, un instrumento útil para afrontar un nuevo y complejo escenario económico.

Ante este paradigma, UGT Andalucía, CCOO, la Confederación de Empresarios Andaluces y la Junta de Andalucía han venido adoptado desde 1993 siete Acuerdos de Concertación Social (en tres ocasiones denominados «Pactos») cuyos objetivos principales pasamos a exponer en la tabla resumen que se contiene tras las reflexiones finales.

4.7. Reflexiones finales y actitud optimista

Como deber del autor comprometido axiológicamente en la defensa del modelo de convivencia denominado Estado social, se señalan a modo de reflexión final algunas líneas de evolución que puedan coadyuvar a una digna pervivencia de este modelo de Estado en nuestra Comunidad Autónoma, para lo que se sigue parcialmente a Porras Nadales²:

1. Mantener el protagonismo de Andalucía en el diseño y consecución del Estado social. Esto ha de suponer una mayor aproximación de los ciudadanos a la esfera pública, lo que debe permitir en teoría unos servicios públicos más eficientes dotados de una mejor capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas.
2. Permitir un mayor grado de participación y de compromiso activo de los propios ciudadanos en el diseño e implementación de los programas de intervención. La dinámica de la participación se configuraría así como un elemento esencial del Estado social en su fase avanzada, implicando una apertura de los organismos públicos a los sectores o redes sociales afectados por su actuación.
3. Mejorar la capacitación técnica de la burocracia y de sus directivos introduciendo nuevas fórmulas de gestión pública estratégica, contando en su caso con la aplicación de técnicas «manageriales» tomadas de la empresa privada, caracterizadas por técnicas intervencionistas más eficientes, con mejor uso de los nuevos

2 PORRAS NADALES, A.: «El Estado social», en *Manual de Derecho Constitucional*, AGUDO ZAMORA, M. y otros. Ed. Tecnos, 2011, pp. 629 y ss.

recursos tecnológicos, y que sean capaces al mismo tiempo de operar sobre la base de consensos sociales con los sectores sociales afectados.

4. Mejorar los sistemas de regulación y de control de la actuación intervencionista, incrementando tanto la calidad normativa como los mecanismos generales de control, introduciendo asimismo instrumentos de evaluación que permitan controlar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados a las esferas públicas.
5. Estimular mecanismos de cooperación institucional o de «gobernanza multinivel» con capacidad de proyectarse incluso en la arena supraestatal, como singularmente sucede en la Unión Europea. Se trata de un modo de adaptar el Estado social a la complejidad de un sistema donde se superponen esferas de acción local, regional, estatal y europea.

Se concluye recalcando una realidad: en estos treinta años Andalucía ha evolucionado, tal como hemos señalado, considerablemente en el campo social, cultural y económico. La Constitución de 1978 y los dos Estatutos de Autonomías que se han aprobado en este periodo han constituido el marco que ha posibilitado este incomparable desarrollo social. Han sido treinta años en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del marco constitucional, ha desarrollado sus propias políticas y ha experimentado un enorme progreso en todos los campos. Ciertamente que el proceso de desarrollo es indefinido: siempre habrá aspectos que mejorar y siempre aparecerán problemas nuevos que resolver. Pero nadie, honradamente, puede negar que el avance económico, político, educativo, social y cultural que ha experimentado Andalucía en estos años ha sido espectacular.

Tras la integración de España en la Unión Europea, nuestra comunidad autónoma se ha incorporado plenamente en Europa, y los intercambios de todo tipo con los países y regiones miembros de la Unión Europea son cada día más abundantes e intensos.

Además, por su situación geográfica, los lazos de Andalucía con África, en especial con el vecino Marruecos, es privilegiada. La situación y la historia andaluzas favorecen un trato más cercano y un papel de avanzada mediadora con el mundo musulmán y también con Iberoamérica. Y quizá por ahí, por abrir nuestra mente, y nuestros intereses, hacia el Sur podamos encontrar una interesante línea estratégica que nos permita seguir progresando y prosperando durante otros treinta años. Una línea estratégica que nos permita ahondar en este modelo de convivencia que conocemos como Estado social.

Acuerdos de concertación social firmados en Andalucía

ACSA	VIGENCIA	PRINCIPALES OBJETIVOS
I ACUERDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA	(1993-1994)	Este primer Acuerdo se crea en un momento de crisis económica que afecta especialmente a Andalucía. En la introducción del mismo se dice: «Este Acuerdo ha de propiciar un incremento de las inversiones productivas, superando las limitaciones impuestas por la capacidad de ahorro regional; contribuir a la capacidad competitiva de la región, transformando las ventajas de coste en ganancias de productividad; favorecer una mejora cualitativa de los factores de producción y de los mecanismos de comercialización de bienes y servicios; y como resultado de todo ello, un crecimiento del empleo (...) En definitiva, el objetivo final que se persigue en esta negociación es precisamente la contribución constructiva a un proyecto común: el desarrollo de Andalucía».
II PACTO ANDALUZ POR EL EMPLEO Y LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA	(1995-1996)	Los objetivos principales en que se sustenta este segundo Acuerdo son los de creación de empleo y apoyo a la actividad productiva. Para ello, contiene la creación de diferentes Planes relativos a materias como: desarrollo, infraestructura, vivienda, comercialización exterior, formación profesional; así como medidas de apoyo para la creación de empleo y promoción, y ayuda a las PYMES, entre otras cuestiones.
III PACTO POR EL EMPLEO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE ANDALUCÍA	(1997-1998)	Tal y como se recoge en la introducción de este Pacto, el objetivo principal del mismo radica en «la necesidad de aumentar la capacidad de empleo y el desarrollo económico de Andalucía, en un contexto caracterizado por la globalización económica y por un progreso en la construcción de la Unión Europea». De ahí que las medidas recogidas sean relativas a políticas activas de empleo, programas de apoyo al autoempleo, formación profesional y sobre el Servicio Andaluz de Colocación.
IV PACTO POR EL EMPLEO Y LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA	(1999-2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 (convergencia de Andalucía con el resto de regiones europeas). - III Plan de Vivienda y Suelo 1999-2002 - Desarrollo Rural - Impulso de actuaciones a favor del empleo mediante iniciativas de carácter territorial (Pactos Territoriales por el Empleo).
V ACUERDO DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE ANDALUCÍA	(2001-2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de más empleo y de carácter más estable, especialmente en jóvenes, mujeres y colectivos menos favorecidos. 2. Ampliación del tejido empresarial, mejora de la competitividad e internacionalización de las empresas andaluzas. 3. Integración plena de Andalucía en la Sociedad del conocimiento, de forma que se impulse la incorporación de las nuevas tecnologías en las empresas andaluzas y la sociedad en general. 4. Propiciar la mejora de las relaciones laborales, de forma que: se potencie y enriquezca la negociación colectiva; y se impulse la resolución de conflictos laborales por la mediación entre las partes en instancias extrajudiciales, y se fomenten unas condiciones de trabajo igualitarias en función del género y en la participación de colectivos desfavorecidos, como es el caso de los inmigrantes. 5. La prevención de los riesgos laborales y la reducción de la siniestralidad laboral.

<p>VI ACUERDO DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE ANDALUCÍA</p> <p>(2005- 2008)</p>	<p>Los ejes estratégicos en los que se vertebra este Acuerdo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La sociedad de la información y del conocimiento, para incorporar las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema productivo y la sociedad. • La productividad e innovación en la economía para mejorar la competitividad del tejido productivo. • La cultura de la calidad en el empleo, para crear más empleo, más seguro y de carácter más estable. • La capacidad emprendedora para impulsar y ampliar el tejido empresarial. • Los sectores productivos para articular políticas específicas para desarrollar la estructura productiva. • Las políticas de cohesión para conseguir que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo socioeconómico. • Y el diálogo social permanente para instrumentar los mecanismos de participación institucional.
<p>VII ACUERDO DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE ANDALUCÍA</p> <p>(2010- 2013)</p>	<p>El VII Acuerdo de Concertación recoge 351 medidas que se dividen en dos grandes bloques: medidas de choque a corto plazo para contribuir a la superación de la crisis y un segundo bloque con medidas de más calado en impacto a medio y largo plazo, que buscan lograr una modernización y transformación de la economía andaluza.</p> <p>-Algunas medidas anticrisis de carácter coyuntural: acciones destinadas a la reactivación económica, de apoyo a empresas y al empleo: líneas de financiación pública para las familias, para viviendas de VPO, para pequeñas y medianas empresas con dificultades de liquidez, interés en lo referente a ayudas públicas a empresas, para que pierdan peso las subvenciones a fondo perdido y las principales ayudas pasen a ser préstamos reintegrables.</p> <p>-Propuestas de carácter estructural: todas aquellas inspiradas en el concepto de «Andalucía sostenible» a través de la mejora del entorno administrativo, la sostenibilidad ambiental, potenciar el sistema educativo como elemento transformador y fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</p>

5. El desarrollo del Estado social autonómico

Santiago A. Roura Gómez
Universidad de A Coruña

Una de las características más sobresalientes y problemáticas del modelo español de distribución vertical de poderes entre las tres instancias político-territoriales en que se articula el Estado (la organización central, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales) es la opción por un sistema de atribución de responsabilidades en las distintas políticas públicas que huye de la distinción rígida de materias, para centrarse en la de funciones o grados dentro de una misma materia. Este sistema incorpora dosis de complejidad tanto en la definición como en la articulación de muchas políticas públicas y, en particular, en las vinculadas a la naturaleza Social del Estado español, tanto por lo que se refiere a la manifestación de dicha naturaleza social del Estado en el diseño de políticas públicas relacionadas con el sistema económico, como en el mucho más concreto terreno de los derechos y prestaciones públicas a que da lugar.

La complejidad podría caracterizarse apriorísticamente como una debilidad del sistema español de distribución territorial del poder, sin embargo, también puede redundar en una oportunidad enriquecedora de las políticas públicas, siempre y cuando sus responsables sean capaces de transformar la dinámica de lo complejo en la dinámica de lo eficaz y eficiente, a través del uso inteligente de las posibilidades que abre el llamado

federalismo competitivo¹ o, incluso y en su defecto, las que abre un uso respetuoso con el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones del cooperativo.

Dentro del respeto al marco definido por las funciones atribuidas al Estado en algunas de las materias del art. 149.1, las Comunidades Autónomas españolas poseen una muy elevada capacidad de configuración de las políticas públicas relacionadas con la naturaleza social del Estado². Es verdad que ese marco, en particular por lo que hace a las competencias del Estado en bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.13.^a) y en hacienda general y deuda del Estado (149.1.14.^a), no es estable —no lo es, en realidad, en ningún Estado federal³— y que las últimas tendencias —deducibles de la orientación legislativa y la práctica jurisprudencial del Tribunal Constitucional— parecen apuntar a una dinámica centralizadora de esas políticas, pero no es menos cierto que la posición de las Comunidades Autónomas, en tanto que se encuentran fundamentadas en las competencias —siquiera sea materialmente concurrentes— reconocidas en sus Estatutos, puede reafirmarse todavía, aunque sea en una perspectiva fuertemente limitada por un ejercicio, que en este momento de la exposición calificaremos solamente de más intenso, por parte de la organización política central⁴.

1 Una defensa, ya tradicional, de los beneficios de un modelo de jurisdicciones que compiten entre sí, de geometría variable en función del lugar y la naturaleza de los servicios públicos que proveen, es decir, de un federalismo competitivo que permita seleccionar la entidad territorial más adecuada para cada caso, momento y lugar, supuesta la capacidad de proveer servicios y exaccionar tributos, en el marco de un mercado libre y una política democrática,, puede verse en EICHENBERGER, REINER y S. FREY, BRUNO: «Functional, overlapping and competing jurisdictions (FOCJ): a complement and alternative to today's federalism», en *Handbook of Fiscal Federalism*, Eduard Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, 1996 (reimpr. 2008), pp. 154-181.

2 De acuerdo con Ángel Rodríguez (vid. su ponencia «El equilibrio del Estado Social autonómico» en este mismo Seminario), la configuración territorial de nuestro modelo de Estado Social, en la que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios públicos de sanidad, educación y sociales queda en manos de las Comunidades Autónomas, se debe a la inexistencia de semejantes prestaciones públicas, como derechos sociales, en el modelo de Estado anterior, es decir, que el Estado Social español es Estado Social autonómico porque la territorialización y la socialización del Estado son fenómenos coetáneos.

3 Entre los trabajos más recientes sobre el más relevante paradigma de la capacidad centralizadora que tienen estos títulos competenciales, que es la cláusula de comercio entre los Estados en Estados Unidos, y el modo en que contribuye a la dinámica federal, puede verse BEDNAR, JENNA: «Constitutional Change in Federations: The Role of Complementary Institutions», en Arthur Benz y Jörg Broschek (eds.): *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford University Press, de próxima aparición, que cito por su consulta en el repositorio de la Universidad de Michigan, <<http://www-personal.umich.edu/~jbednar/WIP/fdmGermany.final.pdf>> [3 de abril de 2013].

4 Estimo inexcusable, la referencia a uno de los trabajos más profundos (junto con el citado *infra* en nota 7), en lo que a mí se me alcanza, en este asunto, que es el del Profesor sevillano CARRASCO DURÁN, Manuel: *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre actividad*

Esa capacidad de configuración autonómica en el desarrollo del Estado Social español tiene fundamentalmente dos vertientes: a) la que generalmente se identifica con «gasto social», es decir, la parte de los presupuestos de gasto de las Comunidades Autónomas asociadas a la adquisición de los bienes públicos de carácter preferente (el grupo funcional 3 del presupuesto de gasto del sector público español, en la terminología presupuestaria del Estado, que comparten muchas CCAA) y 2 (acciones de protección y promoción social). b) La que se relaciona con la capacidad, regulatoria y de gasto, de intervención autonómica en su sistema económico.

A la primera de esas vertientes se han dedicado trabajos en los últimos tiempos⁵, que vienen a poner de manifiesto, entre otras consideraciones, que esta parte del presupuesto autonómico de gastos representa alrededor del 75 % del gasto público de todas las Comunidades Autónomas españolas y que asciende, incluso en ocasiones, de dicho porcentaje. En ese terreno, la capacidad de intervención autonómica es clara, al menos en la consideración de la posibilidad de alteración (con incremento de créditos o no) de las partidas que financian ese tipo de gasto, lo que incluye otras políticas de análisis de la eficacia de los objetivos perseguidos, acción más concreta, muy necesaria pero en la que no es posible detenerse ahora. No obstante, esa intervención parte de un suelo muy elevado, materialmente inamovible (aunque contablemente no lo sea), salvo que se asuma la alteración sustancial del número y la calidad de los servicios públicos de sanidad, educación y sociales, lo que provocaría un deterioro directamente relacionado con la política presupuestaria que, a mi juicio es ya perceptible en diferentes escalas y en diferente medida y que, en cualquier caso, despliega sus efectos devastadores en períodos más alejados del ejercicio presupuestario en que se practican.

económica. Valencia: IEA-Tirant lo Blanch, 2005, *passim*. Como indica el autor, la interpretación por el Tribunal Constitucional de la competencia estatal del art. 149.1.13.^a ha llegado a hacer variar la adjectivación de exclusiva de muchas competencias autonómicas sobre sectores concretos de la economía (de ahí la inclusión en el texto de la noción de «concurrentes»), lo que, a mi juicio y sin perjuicio de que deba reconocerse la capacidad del Tribunal para acompasar la interpretación de la división de competencias a las circunstancias cambiantes en el tiempo como sucede siempre con este aspecto del «pacto federal», es llevar la función de interpretación tan lejos como para hacer que choque con la literalidad de los preceptos del bloque de la constitucionalidad. Estos, o son inconstitucionales, o forman parte del parámetro de decisión del juicio de constitucionalidad. Esta circunstancia, bien es cierto, tampoco es novedosa, ni exclusiva de esta concreta materia, ni siquiera de la interpretación de la Constitución territorial por parte del Tribunal.

5 En el marco de este mismo foro, tuve la oportunidad de presentar, a finales de 2011, un estudio que atendía, en una de sus partes, la que concentró por lo demás más atención en la sesión de debate, a esta realidad y que ha sido publicado como *El Estado Social Autonómico: normas y presupuestos (Informe sobre la materialización normativa y presupuestaria de las competencias autonómicas en educación, sanidad y servicios sociales en las CCAA de Cataluña, Galicia, Andalucía, Castilla y León, Valencia y Madrid)*, Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2011.

La segunda de las vertientes de la capacidad de intervención autonómica en el desarrollo del Estado Social es la que concentra la atención de esta ponencia. Porque, concernidos con la satisfacción de los bienes públicos de carácter preferente y en la realización de acciones de promoción y protección social, y atentos a sus dinámicas y limitaciones presupuestarias, la urgencia de dicho examen ha preterido el análisis de otras políticas públicas que están también implicadas por la definición del Estado como Social en la Constitución y a las que, por lo demás, esta también se refiere explícitamente.

Nos estamos refiriendo a la capacidad de intervención de los poderes públicos en la economía, con innegable fundamento en el Título VII de la Constitución. Como es sabido, al menos desde la STC 29/1986, esa intervención puede revestir la forma de ley del Estado, para la planificación general de la actividad económica, pero también para la planificación de sectores concretos, caso en el que otros instrumentos regulatorios (señaladamente el Real Decreto-Ley) resultan también constitucionalmente lícitos. El papel de las Comunidades Autónomas en este marco se concreta, en un primer examen del Texto Constitucional, en la remisión de las previsiones para elaborar los planes al Gobierno, que puede asesorarse además del Consejo Económico y Social del Estado. El protagonismo estatal, no obstante, no puede desconocer la existencia de títulos competenciales substantivos que permiten la intervención de los poderes públicos autonómicos en la planificación económica regional (por ejemplo, entre otros, los arts. 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia o 48.3, 58 y el capítulo I del Título VI del Estatuto de Autonomía de Andalucía)⁶, como vino a reconocer el Tribunal Constitucional en SSTC 144/1985 o 177/1990, que deberán cohonestarse, en cualquier caso, con ese marco del que hablábamos más arriba que viene definido a partir de las facultades reconocidas a la organización política central en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución y también en la competencia sobre la hacienda general⁷.

6 La peculiaridad del Estatuto de Autonomía de Andalucía a ese respecto viene constituida por la subordinación de todos los instrumentos de planificación y de intervención en la economía a los fines de Andalucía como Comunidad Autónoma señalados en el Título Preliminar del Estatuto. En relación con este y otros aspectos del texto fundamental de 2007 puede verse MARTÍN MORENO, JOSÉ LUIS: «Economía, empleo y hacienda», en AGUDO ZAMORA, MIGUEL (coord.): *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2008, pp. 227-288. CARRASCO DURÁN, MANUEL: «Capítulo II. Competencias», en TEROL BECERRA, MANUEL JOSÉ (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, pp. 209-215. DE LA QUADRA SALCEDO JANINI, TOMÁS: «Art 156», «Art. 157», en CRUZ VILLALÓN, PEDRO y MEDINA GUERRERO, MANUEL (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo)*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012, pp. 2355-2375.

7 Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH: *Autonomía política y unidad económica. Las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y de la unidad de mercado*. Madrid: Civitas, 1995.

Además de la planificación como instrumento más intenso de posible intervención de las Comunidades Autónomas en la economía, también se reconocen en los Estatutos la iniciativa económica pública y el fomento de la actividad económica, ejercidos directamente por la Administración autonómica o a través de entidades públicas que podrían revestir forma jurídica empresarial, acciones sobre las que planean igualmente las capacidades limitadoras de los títulos competenciales estatales últimamente señalados. Los Estatutos llaman a la intervención de la estructura autonómica en numerosas áreas de acción pública (política industrial, promoción económica, sociedades cooperativas, sectores estratégicos a nivel regional, políticas activas de empleo, políticas de investigación, desarrollo e innovación...). Con las habilitaciones expuestas, que parten del diseño constitucional mismo, las Comunidades Autónomas tienen un amplio espacio, regulatorio y de gasto, para ejercer una influencia de importancia, como han ejercido —por acción y/o por omisión— en el devenir de los subsistemas económicos de dimensión autonómica⁸. En la vertiente del gasto (gasto público directo, subvención de productos o de empresas, recortes impositivos, desgravaciones y un largo etcétera) sin necesidad de profesar el nekeynesianismo, con carácter general se reconocen las consecuencias de las políticas públicas de promoción de la economía —aunque en diferente medida en función de distintas variables—, en porcentajes de PIB que oscilan entre el 0 y el 2^º.

Afirmada esa capacidad, siquiera sea teórica, de las Comunidades Autónomas en la conformación de sus subsistemas económicos, limitada por la correlativa del Estado de implementar acciones en la economía general, el espacio de acción de los poderes

8 Esto aún y cuando en los análisis sobre la percepción ciudadana se pone de manifiesto que la atribución de papeles y responsabilidades de los gobernantes sobre la situación económica otorga un peso mucha más considerable al Estado que a las Comunidades Autónomas. Vid. PÉREZ-DÍAZ, VÍCTOR; MEZO, JOSU y RODRÍGUEZ, JUAN CARLOS: *La crisis y las autonomías: la sociedad española ante la crisis y el sistema de las autonomías*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012, pp. 67 y ss.

9 En relación, concretamente, con la influencia del gasto sobre el devenir económico general, es decir, sobre el conocido efecto multiplicador del gasto público, entre la literatura más reciente pueden verse dos trabajos contrapuestos: E. HALL, ROBERT: *By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 15496 <<http://www.nber.org/papers/w15496>> y COENEN, GÜNTHER; J. ERCEG, CHRISTOPHER; FREEDMAN, CHARLES; FURCERI, DAVID; KUMHOF, MICHAEL; LALONDE, RENÉ; LAXTON, DOUGLAS; LINDÉ, JESPER; MOUROUGANE, ANNABELLE; MUIR, DIRK; MURSULA, SUSANNA; DE RESENDE, CARLOS; ROBERTS, JOHN; ROEGER, WERNER; SNUDDEN, STEPHEN; TRABANDT, MATHIAS y INT'VELD, JAN: «Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models», *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2012, 4 (1), pp. 22-68, con una revisión de la literatura internacional sobre el efecto multiplicador de las políticas de estímulo, desde una perspectiva empírica y desde una perspectiva estructuralista, en las pp. 26-28. En particular en las políticas de gasto regionales (aunque referido a un concreto ámbito —gasto militar— imposible en España en el nivel autonómico, vid. NAKAMURA, EMI y STEINSSON, JÓN: *Fiscal Stimulus in a Monetary Union. Evidence from U.S. Regions*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 17391, <<http://www.nber.org/papers/w17391>> y la bibliografía allí citada.

autonómicos aún se ve condicionado por otra competencia estatal, la ya aludida sobre la hacienda general, en cuya virtud se han introducido unas limitaciones aún menos sutiles, a través de las modificaciones e innovaciones normativas en materia de presupuestos de las Administraciones Públicas¹⁰. Este ejercicio limitativo de la capacidad de actuación autonómica (y local) a través de la competencia en hacienda general es fácilmente perceptible en el examen de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF, modificada por LO 4/2012, de 28 de septiembre), aprobada en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 135 de la Constitución tras su reforma en septiembre de 2011¹¹. La LOEPSF, se aprueba coetáneamente con la autorización de las Cortes Generales, por medio de Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, de la ratificación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECGUEM), que viene a concretar mecanismos anteriores de la Unión y a poner en práctica las previsiones sobre la naturaleza de las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión, en cumplimiento de lo establecido en los actuales artículos 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y 119 a 121 (antiguos arts. 4, 98 y 99 del Tratado de la Comunidad Europea). El nuevo artículo 135 de la Constitución, desarrollado en la LOEPSF, vendría a introducir los principios de limitación del déficit público y de limitación de la deuda al valor de referencia establecido de acuerdo con el TFUE.

10 Cuya licitud constitucional se ha ratificado, 10 años después de la aprobación de la primera ley de estabilidad presupuestaria, por medio de la STC 134/2011, que considera no se vulnera por el Estado la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, ni el principio constitucional de suficiencia de las haciendas locales.

11 Que, en todo caso, convendrá recordar no inauguran la normativa sobre la materia y su orientación, que es tan remota como la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992 o la aprobación, en el Consejo de finales de 1996, también en el seno de la Unión Europea, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997, cuya aplicación legislativa interna tiene lugar a través de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior a los efectos de establecer los requisitos de coordinación entre la hacienda general y las autonómicas (hoy ambas derogadas) o las modificaciones introducidas en la primera por la Ley 15/2006, y en la segunda por la Ley Orgánica 3/2006, ambas de 26 de mayo. También de antes de la reforma constitucional de 2011, aunque fruto del mismo ambiente de shock financiero, son otros hitos legislativos destacables, como la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 —reducción del límite de gasto y normas sobre modificaciones de crédito— o el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio. Vid., sobre las implicaciones de esta cronología y en análisis sintético de las normas vigentes en la actualidad, DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, JOSÉ M.³: *La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, Documentos de Trabajo 9/2012.

El antecedente inmediato del TECGUEM es la reunión del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2011, en la que se adopta la decisión de reforzar todos los instrumentos de control de déficit y disciplina presupuestaria de los miembros, en particular de los que están en la zona euro¹². Entre los instrumentos aprobados en marzo de 2011 destaca el Pacto por el Euro Plus, en el que los Estados se comprometen a introducir en su ordenamiento los mecanismos de la PEC, con la forma jurídica que se considere necesaria. La aplicación a España del Pacto por el Euro Plus tiene lugar, en primer término, con la constitucionalización de la llamada regla de oro en el art 135. Del Pacto por el Euro Plus deriva, como decimos, el TECGUEM, que viene a concretar las previsiones específicas del art. 136 TFUE (en la versión adoptada en el mismo Consejo de marzo de 2011) especialmente intensas para los países cuya moneda única sea el euro, que se refiere expresamente a la coordinación y supervisión europea de la «disciplina presupuestaria», en el marco de los procedimientos de control del llamado déficit excesivo (art. 126 TFUE). El sistema se refuerza todavía más con la aprobación de los Reglamentos 1173 a 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, 1177/2011, del Consejo, y la Directiva 2011/85/UE, del Consejo y con el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), ratificado por España por instrumento de 21 de junio de 2012 (BOE de 4 de octubre).

De todo lo anterior resulta un conglomerado de disposiciones que ponen de manifiesto en el plano normativo, no como producto de una elucubración teórica más o menos plausible, que las acciones de los poderes públicos de las Comunidades Autónomas sufren, con la mediación de la competencia estatal de coordinación de la hacienda general, una gravísima limitación, consecuencia de la transferencia de decisiones al marco de la Unión Europea.

En tal tesitura, la cuestión que debemos plantearnos es si, como consecuencia de esas limitaciones, el contenido social de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, que han venido, en particular en el caso de los reformados en la década pasada, a recoger disposiciones que también proclaman la orientación social de las Comunidades Autóno-

12 La Unión retomó así, con intensidad multiplicada, la orientación del PEC de 1997, que ordenaba que las cuentas públicas tuvieran déficit 0 o superávit y calificaba de excesivo cualquier déficit por encima del 3 % del PIB, y cuya virtualidad se había puesto en duda tras los incumplimientos de Francia y Alemania de principios de la década de 2000. Solo Luxemburgo y Finlandia cuentan con un histórico de déficit inferior al 3 % fijado en el PEC, solo Grecia presenta un histórico de incumplimiento permanente y, en el caso de España, desde 2000, el primer año de incumplimiento es 2008. Francia incumple de 2002 a 2004, y desde 2008 y Alemania de 2002 a 2005 y en 2009 y 2010. Cfr. BBVA Research «La crisis del euro». *Foro BBVA Colombia (2 de septiembre de 2012)*, <http://www.bbvarsearch.com/KETD/fbin/mult/1209_La_crisis_del_euro_tcm346-357801.pdf?ts=1272013>.

mas, se ha vaciado por efecto de la integración europea¹³ y, de ser así, qué grado de exigibilidad tienen hoy las políticas públicas que marcan la orientación social de un Estado.

En el plano jurídico-formal, nuestro modelo de integración comunitaria intenta hacer compatible el proceso de centralización de decisiones económicas en manos de instituciones de la Unión Europea (señaladamente la Comisión y el Consejo) con la vigencia de la Constitución de 1978. Como es bien sabido, por expresa previsión constitucional y por haberlo ratificado así las dos Declaraciones del Tribunal Constitucional directamente relacionadas con el proceso de integración, las de 1992 y 2004, la ratificación de los distintos Tratados que han ido recogiendo estipulaciones intensamente limitadoras de la capacidad de actuación de los poderes públicos, solo puede realizarse si dichas estipulaciones resultan compatibles con el orden constitucional o, caso de no serlo, se procede a la revisión formal del Texto Constitucional con carácter previo a la ratificación del correspondiente Tratado. Con esa claridad, la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, provocó la reforma del artículo 13.2 del Texto Constitucional, para hacer constitucionalmente lícita la ratificación del Tratado que proclamaba la titularidad del derecho de sufragio pasivo a los nacionales de los Estados miembros en elecciones municipales y bajo criterios de reciprocidad; un asunto que, a la luz de los derechos hoy en juego, me atrevo a proclamar absolutamente menor.

La perspectiva cambia, porque el proceso de integración europea avanza, y con ello el parecer mayoritario del Tribunal Constitucional que, ahora sí, comienza a plantearse problemas un poco más gruesos, cuando lo que tiene ante sí es el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Roma, 9 de octubre de 2004) y su proclamación, artículo I-6, del principio de primacía del Derecho de la Unión, cualquiera que fuere su rango, sobre el de los Estados, cualquiera que fuere su rango. Como es de sobra conocido, la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, opta por una solución que niega el conflicto entre la primacía del Derecho europeo y la supremacía constitucional y, nuevamente, encuentra en el artículo 93 la gatera perfecta (aunque ahora de dimensiones propias de los boquetes abiertos con tuneladora y no con sierra de pelo) por la que se cuela la primacía que no estorba a la Constitución porque ésta la permite¹⁴.

13 En el curso del debate habido en la sesión del Seminario, el Prof. Terol Becerra (UPO) sostuvo que la pertenencia a la Unión Europea se había convertido en la excusa perfecta de lo que, parafraseando a Böckenforde, refirió como la desatención grosera de los derechos sociales, que ha diluido los esfuerzos realizados a favor de los derechos sociales a través de las reformas estatutarias. La cita del autor alemán en BÖCKENFORDE, ERNST-WOLFGANG: «Teoría e interpretación de los derechos fundamentales», en *Escritos sobre derechos fundamentales*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, p. 81.

14 O, con palabras más doctas y claras esta vez, «supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento

Pero que el Tribunal Constitucional no haya encontrado objeción jurídico formal entre el principio de primacía del Derecho de la Unión y el principio de supremacía constitucional no significa que, en el plano material, concretamente en el del desarrollo del Estado Social que proclama la Constitución española de 1978 no la haya sufrido una modulación severa, que dificulta, cuando no impide la realización del proyecto social constitucional. Pues, aunque no se hayan introducido cambios normativos constitucionales formales (y en España sí se ha hecho), las consecuencias materiales de las políticas diseñadas en el marco europeo son evidentes¹⁵.

En la reforma constitucional de 2011¹⁶, además de la dilación de la exigibilidad de la regla de oro en cuanto tal hasta 2020 (aunque el camino se emprenda antes, como establece la Disposición Transitoria primera LOEPSF), se contiene alguna precisión que en alguna medida podría contrarrestar la dificultad de implementar políticas de estímulo fiscal de naturaleza anticíclica. La primera de ellas es la adjetivación del déficit como estructural, lo que permite su contabilización no en cada ejercicio presupuestario (lo que sería déficit corriente) sino a lo largo de un ciclo económico. Además, el art. 135.4 ha previsto la posibilidad de sobrepasar los límites al déficit estructural del Estado y las Comunidades Autónomas (quedan excluidas las entidades locales) cuando el Congreso de los Diputados, por mayoría absoluta, aprecie la necesidad de combatir situa-

diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos. En suma, la Constitución ha aceptado, ella misma, en virtud de su art. 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito que a ese Derecho le es propio, según se reconoce ahora expresamente en el art. I-6 del Tratado». (FJ 4). En idéntico fundamento de la Declaración 1/2004 el Tribunal acaba proclamando su capacidad, pro futuro, de resolver antinomias entre «los hipotéticos excesos del Derecho europeo» y la Constitución, a través de los cauces procesal constitucionales, además de a través del art. I-60 del Tratado, salvaguardia a su juicio de la soberanía estatal. En sentido contrario, merece la pena la lectura del Voto Particular formulado por el Magistrado Delgado Barrio quien, con cita en la misma jurisprudencia constitucional a que había apelado la mayoría (SSTC 64/91 y 58/2004, entre otras), sostiene que no hay lugar para la preterición de la los derechos proclamados en la Constitución.

15 Vid., en este sentido, LASA LÓPEZ, AINHOA: «Derechos sociales y Estado Autonómico. El Estatuto de Autonomía como instrumento normativo de garantía de los derechos sociales», en GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL; VIDAL BELTRÁN, JOSÉ MARÍA y SEVILLA SEGURA, JORDI (coords.): *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad, diversidad*, Madrid: INAP-Goberna, 2005, vol. 2, pp. 511-530.

16 Amén de otras posibles referencias monográficas, considero de utilidad la consulta de los trabajos incluidos en el n.º 29 (1.º semestre 2012), Monográfico La reforma constitucional de *Teoría y Realidad Constitucional*. Para lo que luego se dirá en el texto, cfr. MEDINA GUERRERO, MANUEL: «La reforma del artículo 135 de la Constitución», en dicho número, pp. 135-164.

ciones excepcionales, como catástrofes naturales o situaciones de emergencia o, por lo que interesa a los efectos de este trabajo, recesión económica. El artículo 11.3 LOEPSF concreta las circunstancias en que la previsión constitucional podría funcionar, al establecer que esas situaciones excepcionales que permitirían superar los límites de déficit sean de tal magnitud que escapen «al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social». En tales casos, el Congreso autorizaría una desviación temporal del objetivo de déficit estructural, que, en cualquier caso «no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo». La definición de recesión económica a estos efectos se reenvía en la ley a lo que disponga el Derecho de la Unión Europea y se exige, en todo caso, para apreciar su existencia «que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional».

Si, como afirmaba Ludwig Mies Van Der Rohe recogiendo el proverbio alemán, el diablo está en los detalles, sin duda, en el caso de la permanencia de instrumentos de políticas públicas fiscales expansivas que tiendan hacia la materialización del Estado Social, los detalles serán la concreción del concepto de recesión o la identificación de qué situaciones, por malas que sean resultan socialmente sostenibles y cuáles traspasan dicho umbral determinante

Por otra parte, la normativa europea, tampoco es ajena, más bien al contrario, a la afirmación de principios generales que podrían llegar a funcionar en sentido contrario al que ha presidido la política económica en el marco europeo, poniendo en valor un modelo social ahora en riesgo. En este sentido, tal vez no esté de más traer a colación el artículo 9 del TFUE, a cuyo tenor, «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana». En este contexto, la pervivencia del Estado Social Autonómico español depende, más allá del acierto de acciones concretas —que también—, de la acción política y normativa en el marco regulatorio a que están sometidas estas cuestiones en la actualidad, que no es otro, en primer lugar, que el europeo. Desde el humilde punto de vista de quien esto suscribe, desde el Derecho Constitucional no debemos dejar de insistir en la transcendencia que tiene para nuestra área jurídica esta circunstancia. Aunque pudiera parecer osado recordarlo, el Derecho Constitucional, la Constitución como norma tiene como primera aspiración el establecimiento de las reglas fundamentales de la comunidad política, es decir, el marco jurídico dentro del que se desarrollan los procesos políticos contingentes, que han de respetar las limitaciones formales o de procedimiento y las materiales que la Constitución establece. Esos pro-

cesos políticos que tienen a la Constitución a la vez como fundamento y como límite están concebidos para tener lugar en el interior de los Estados, incluso cuando, como sucede con el artículo 93 de nuestro Texto Fundamental, éste autoriza ceder el ejercicio de competencias derivadas de él mismo a organizaciones supranacionales. Cuando, como consecuencia del proceso de integración europea (y de otros) el conjunto de decisiones que antes tenían como único referente el orden constitucional interno, se adoptan conforme a otros fundamentos, sometidos a otras limitaciones y como consecuencia de otros procesos políticos, se pone de manifiesto la falta de coincidencia entre el marco regulatorio constitucional y el ámbito de las políticas, en este caso económicas, que acaban escapando a aquel¹⁷.

En tal tesitura, el Derecho Constitucional, para seguir conservando su normatividad, para que no se diluya su supremacía por efecto de la primacía, debe hacer coincidir nuevamente el marco constitucional y el ámbito de toma de decisiones políticas fundamentales. Como resulta evidente, semejante operación solo es factible de dos maneras: o vuelven al marco de los Estados las políticas que ahora escapan a su control, o la Constitución se adapta a dicho marco supra-estatal. La primera opción, por razones que no es posible explicitar en este contexto, absolutamente legítima por lo demás, no parece a quien esto suscribe, por razones que no es posible abordar en este momento, la más deseable. La segunda podría alcanzarse por dos vías. Una truncada e imperfectamente transitada cuando se puso en marcha el proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Truncada por la falta de ratificación e imperfecta porque, hasta donde se me alcanza, las Constituciones deben seguir siendo el producto del ejercicio del Poder Constituyente del Pueblo y, supuesto que ese *ethos* colectivo paneuropeo existiere, a él no se apeló en la non-nata Constitución Europea¹⁸, aunque su proceso de elaboración difiriera, por su mayor apertura, que el de los demás Tratados Constitutivos de la Unión. La otra vía para hacer coincidir ese marco sería la afirmación, de manera efectiva, de esa capacidad de control pro futuro de las normas supra-estatales, que afirmaba poseer el Tribunal Constitucional en el final del fundamento jurídico 4 de su Declaración 1/2004.

17 Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH: «Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía», en AA.VV.: *La Constitución económica. XVII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 95, quien denomina a esta circunstancia proceso de *desresponsabilización* de los Estados sobre las políticas propias del Estado Social y llama la atención sobre la irresponsabilidad, en términos democráticos, de las instancias europeas que ahora resultan las decisorias.

18 Cfr. RUIPÉREZ, JAVIER: *La «Constitución Europea» y la teoría del Poder Constituyente*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2000, *in totum*, pero en particular, pp. 139 y ss.

En otro caso, la normatividad de la proclamación de Estado Social corre serios riesgos. La exigibilidad de las políticas que definen este modelo de Estado, tradicionalmente huérfanas de la inmediatez propia de otros derechos, por necesitar siempre la mediación legislativa, quedaría reducida y, ese creo es el estadio actual de la cuestión, a la política contingente. Quiere esto decir que, sin poder apelar a una norma constitucional auténticamente imperativa, el futuro de la exigibilidad de las políticas públicas que ponen de manifiesto la naturaleza Social del Estado, queda confiada a la acción de quienes operan en el tráfico político estatal y se proyectan en el europeo (es decir, los Gobiernos) o de quienes directamente lo hacen en dicho marco (es decir, los miembros del Parlamento Europeo, con capacidades todavía hoy inferiores a las que son exigibles en estas instituciones en el interior de un Estado democrático).

Si, en semejante tesitura, el Estado Social acaba imposibilitándose, habremos asistido a una mutación constitucional, susceptible de encuadrarse en dos de los tipos establecidos en la conocida clasificación de Hsü Dau-Lín¹⁹, pues tendríamos una mutación interpretativa, según la cual el Derecho Constitucional del Estado debe adaptarse porque permite la penetración de las normas heterónomas a las que se reconoce capacidad de desplazarlo, pero también una mutación por desuso, porque los derechos y principios proclamados perderían su vigencia por la falta de ejercicio. Habida cuenta lo insatisfactorio de semejante perspectiva, quedan abiertas el resto de las vías apuntadas para que siga siendo posible que la procura existencial, la igualdad real y el bienestar de la ciudadanía sigan siendo finalidades insoslayables de las organizaciones políticas.

19 DAU LIN, HSU: *Mutación de la Constitución* (1932), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.



Foro Permanente sobre el
Estado Autonómico