

Remedio Sánchez Ferriz
CATEDRÁTICA DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

COMENTARIO AL TÍTULO II DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE 2006

SUMARIO

- I. EL MARCO CONSTITUCIONAL
- II. DESARROLLO ESTATUTARIO DEL ESTADO SOCIAL: NECESARIA COMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES POR LA INTERVENCIÓN AUTONÓMICA
- III. EL CONTENIDO DEL TÍTULO II DEL ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA A. Técnica utilizada en el Título: la ausencia de una tabla de derechos. B. Significación política y eficacia jurídica. C. Algunas consideraciones sobre el Título en su conjunto. D. Principales directrices contenidas en el Título.
- IV. UNA REFERENCIA PARTICULAR A LOS DERECHOS SOCIALES
- V. TRES CUESTIONES PECULIARES POR SU SIGNIFICACIÓN Y SU UBICACIÓN A. Defensa de la identidad valenciana. B. Expresa referencia y compromiso con una política agraria eficiente. C. Derecho al agua como reivindicación.

I EL MARCO CONSTITUCIONAL

Los límites editoriales de este trabajo nos obligan a hacer tan sólo una primera aproximación a los contenidos, densos y diversos, del Título II del Estatuto. Dando por superada la polémica sobre la oportunidad de su inclusión, sí hemos de reflexionar sobre su significación política y jurídica así como sobre la naturaleza de sus contenidos, aun cuando sea en términos generales, habida cuenta que la diversidad de derechos exigiría una particular consideración de la naturaleza jurídica de cada uno de ellos y, muy especialmente, de la eficacia de cada una de las disposiciones contenidas en el Título cuya técnica jurídica dista mucho de la tradicional tabla de derechos.

Por lo que se refiere a la significación general del Título resulta imprescindible también ahora la referencia al marco constitucional y en particular a la significación del

Estado social. En efecto, la lectura jurídica de los principales contenidos del Título II del Estatuto valenciano se enmarca por fuerza en la definición y en la normatividad del Estado constitucional impuesta desde el texto fundamental. De él derivan las dos principales dimensiones de cuantas aquí he de tener presente; me refiero, de una parte, a la significación jurídica y política de los contenidos formalizados en el Estatuto y, de otra, al método por el que ha optado el estatuyente valenciano al haber incluido, en la forma en que lo ha hecho tales concretos contenidos.

Respecto del primer aspecto, De Cabo¹ ha insistido en la necesidad de extraer todas las consecuencias del principio de solidaridad que impregna todo el Estado. Solozábal, ha calificado la expresión de cláusula definitoria entendida como aquella fórmula que, lejos de quedar en la significación académica, despliega efectos jurídico políticos a lo largo y ancho del ordenamiento² incluso en los elementos aparentemente más alejados de la idea igualitaria y social³.

En lo que se refiere al segundo aspecto, es la propia Constitución la que incorporó la obligatoriedad para los poderes públicos de desarrollar políticas sociales en el marco de los conocidos como Principios rectores de la política social y económica como expresión del Estado social que se constitucionaliza en el art. 1.1 CE. Obsérvese que, en última instancia, los contenidos de los Principios rectores de la política social y económica, tal como se regulan en la Constitución, no son sino una enumeración de fines sociales (cuyos logros se configuran como deberes de los poderes públicos, ya sean centrales o autonómicos) y de categorías de ciudadanos que deben priorizarse en la realización de tales políticas sociales. De este modo, el propio texto constitucional ofrece pautas metodológicas para el tratamiento de la materia que aquí se estudia que sin duda han sido de gran utilidad para el estatuyente valenciano. Tal vez, si acaso, habría que reprochar al Estatuto la pérdida de sistemática que sí ha sabido mantener mínimamente el Cap. III de la Constitución. La articulación en ésta de los mandatos dirigidos a los poderes públicos resulta mucho más

1 DE CABO, C. *Teoría constitucional de la solidaridad*. Madrid, Marcial Pons, 2006, pág. 19 y ss.

2 En el mismo sentido, GARCÉS SANAGUSTIN, A. *Prestaciones Sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*. Madrid, McGraw-Hill, 1996, pag. 46 y ss. Deja bien claro el autor, antes de explayarse en los efectos de la fórmula en todo el ordenamiento, que "el Estado Social sobrepasa ampliamente lo que es la estricta prestación de servicios públicos"

3 Incluso, la interpretación de la institución monárquica actual hallaría acomodo en el ordenamiento democrático a través de dicha cláusula definitoria que, al explayarse en sus efectos sobre las distintas instituciones las lleva a mutar en sus significados. Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, J. J. "Articulación jurídica e integración política como funciones de la Corona", en ROLLNERT LIERN, G. *Las Monarquías Europeas en el siglo XXI* (en prensa).

mesurada en lo que se refiere a la extensión de los artículos y equilibrada en la relación que todos ellos sostienen entre sí. En cambio en el Estatuto, aun cuando las finalidades políticas y los compromisos públicos se deducen de sus artículos sin lugar a dudas, sus formulaciones resultan en ocasiones excesivas e inapropiadas para un texto que es el fundamental de la Comunidad Autónoma que, así, se resiente en términos de claridad y sistematicidad.

II DESARROLLO ESTATUTARIO DEL ESTADO SOCIAL: NECESARIA COMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES POR LA INTERVENCIÓN AUTONÓMICA EN SU CONSOLIDACIÓN REAL

Como ya he puesto de relieve en otra ocasión⁴ la realización de los derechos sociales a través de los Estatutos de Autonomía, siempre en el marco del reconocimiento constitucional, es un claro reflejo de los efectos que en la Teoría de los Derechos ha supuesto la consolidación de los derechos sociales. En este sentido se han apuntado⁵ dos concretas consecuencias de la consolidación constitucional de los derechos sociales que ahora hay que recordar: “(Se) ha atenuado la relación constitutiva entre Constitución y Derechos Fundamentales... (pues) es evidente que con relación a los derechos sociales la disciplina constitución no es autosuficiente, debiendo encontrar su propio desarrollo...”. La segunda consecuencia afecta a la misma percepción de la Constitución que cambia también y pasa a ser considerada como una especie de “reglamentación preliminar no sólo dependiente –en cuanto a su eficacia práctica- de la disciplina de desarrollo y del desenvolvimiento de los derechos por ella reconocidos, sino también abierta a operaciones de *balancing test* por parte de las jurisdicciones constitucionales”...⁶

Desde esta perspectiva de los derechos sociales como ámbito en el que el legislador estatal no puede por sí sólo dar cumplimiento a la Constitución, la inclusión de los

4 SÁNCHEZ FERRIZ, R. “La labor de los Parlamentos autonómicos en la consolidación del Estado Social”, en CORTS. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 16, 2005, pág. 101 y ss.

5 D'ATENA, La vinculación entre constitucionalismo y protección de los derechos humanos, en <http://www.ugr.es> Re DCE1, pag. 12.

6 De ahí, la inicial aporía de los derechos del Capítulo III de la Constitución. El nominalismo de una Constitución inaplicada era absoluto en los primeros momentos de su vigencia hasta que se fueron configurando por obra del legislador las concretas facultades del titular de cada derecho social en los que la fundamentalidad no lo es “de origen” sino “de resultado”. A diferencia de los derechos propiamente fundamentales, a excepción del que como tal se reconoce desde el inicio del régimen en el art. 27 C.E. como derecho fundamental a la educación, los derechos sociales adquieren “fundamentalidad” a medida que se consolidan por obra del legislador y que el Estado, por social, va adquiriendo compromisos en el proceso de no retorno de las conquistas sociales. En este sentido, y por lo que se refiere a ciertos “derechos sociales fundamentales” deducidos de la jurisprudencia constitucional italiana, cfr. MODUGNO, F. I -nuovi diritti- nella Giurisprudenza Costituzionale Torino, Giappichelli, 1995.

sociales en los Estatutos autonómicos cobra todo su sentido y, a la vez, resuelve la polémica sobre la conveniencia de incluir, o no, tablas de derechos en los Estatutos. Justamente, los contenidos del Cap. III del Tit. I de la Constitución española hallan sus mejores posibilidades de realización en las Comunidades Autónomas como, de hecho, ha ocurrido en la realidad. Tales contenidos son los principales referentes⁷ tanto, desde el punto de vista jurídico, en la formulación de las competencias asumidas, como, desde el punto de vista político, de los programas electorales y del parámetro de satisfacción de la ciudadanía. Esta situación la resume Ferrajoli en forma francamente descriptiva: mientras el Estado se ocupa de la *vigencia* de los derechos del Tit. I CE, las CC.AA. tienen un amplísimo margen en lo realmente importante que es su *validez*⁸. Lo que obviamente, supone, por lo demás, la vinculación de los legisladores autonómicos a los contenidos del Cap. III, del Tit. I CE⁹. Así ha sido en los años ya transcurridos de régimen autonómico y así ha de seguir siendo, profundizando más aún en la realización de los derechos sociales, según se desprende del nuevo Estatuto valenciano.

Pero la cuestión tiene también efectos en el tratamiento jurisprudencial tal como, incluso respecto del Tribunal Constitucional, se ha puesto de relieve en la escasa aplicación que se ha hecho de la competencia estatal del art. 149. 1, 1ª en relación con los derechos reconocidos entre los Principios rectores de la política social y económica. La cuestión, adquiere una doble dimensión desde nuestro enfoque presente pues, si de una parte la inoperancia de dicha competencia estatal y la general (aunque no sin excepciones) preferencia del T. C. por la aplicación de la competencia en concreto afectada, refuerza el respeto a las respectivas competencias autonómicas, no es menos cierto que deja planteadas no pocas dudas sobre la concepción que de los derechos del Cap. III, Tit. I de la Constitución (y por consiguiente también ahora de los del Título II E. V.) cabe tener¹⁰.

III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL TÍTULO II DEL ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Inserto en el marco constitucional recordado y, en principio, sin duda alguna de constitucionalidad, los mismos contenidos del Título II estudiado pudieron haberse ordenado mejor sin que ello afectara a su adecuación a la Constitución. La forma definitiva

⁷ Cfr. en el mismo sentido, J. M^o CASTELLÁ ANDREU, *La Función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña...*, ya cit., pág. 162 y ss.

⁸ L. FERRAJOLI, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2002, pág. 20.

⁹ M. CONTRERAS CASADO, "Notas sobre el legislador autonómico de los derechos sociales, económicos y culturales...", ya cit., pág. 457.

¹⁰ TUDELA ARANDA, J. *Derechos constitucionales y Autonomía política*. Madrid, Civitas, 1994, págs. 216-17.

en que se ha aprobado el Estatuto tiene, a mi juicio, algún defecto puntual de técnica jurídica y cierto desorden en la organización de sus contenidos pero, a cambio, sí se inserta perfectamente en el orden constitucional y opta, además, por un método de asunción de compromisos por parte de los poderes públicos bastante aceptable en el que los derechos de los valencianos se van derivando de las concretas políticas públicas que el Estatuto, en lógica correspondencia con el Estado social a cuya realización contribuye, dispone e impone.

A. Técnica utilizada en el Título: la ausencia de una tabla de derechos

Es bien conocida la forma en que surgen las modernas Declaraciones de derechos, a modo de tablas o enumeración de aquellos que se consideran derechos de todo hombre y/o ciudadano (inherentes a la dignidad de todo ser humano, según la formulación más depurada del constitucionalismo democrático de la segunda posguerra mundial). La técnica, que en su origen responde a la atmósfera racionalista e iluminista que la alumbró, resulta la apropiada para los fines racionalizadores de la política del momento y para los medios en que entonces se confía: los efectos pedagógicos y hasta taumatúrgicos que tales textos habían de tener en una sociedad ordenada por la razón al ser para los ciudadanos luz y conocimiento de sus propios derechos, y para los poderes públicos recuerdo permanente de sus deberes.

Sin embargo, hoy las declaraciones que se contienen en los textos fundamentales distan mucho de las históricas tanto en su significación como en su “hechura” y estructura mucho más compleja¹¹. Además, se han ido sumando grupos nuevos de derechos que dificultan la significación homogénea de antaño cuando representaban facultades y/o exenciones frente al poder; bien al contrario, la inmensa mayoría de los derechos no se conciben hoy sin la colaboración activa de los poderes públicos, lo que ha introducido cierta complejidad también en el análisis teórico de los diversos grupos de derechos¹². Desde esta perspectiva, interesa llamar ahora la atención, por lo que luego

11 La complejidad social y política de las democracias actuales vive evidentemente bajo la presión de los factores económicos y de la globalización pero éstos por sí sólo tampoco serían suficientes para explicarnos tal complejidad ni para darnos debida cuenta de la transformación de los modos de vida operada en el siglo XX. Cualesquiera sean las razones, lo que resulta indiscutible es que el aludido como tradicional sistema de reconocimiento de derechos a modo de “tabla” o enumeración sólo puede seguir siendo aceptable para aquellos que siguen siendo típicos de las dos primeras generaciones: los individuales o personales y los que conocemos como libertades públicas (grupos a los que se refería Carl Schmitt, con notable acierto, como derechos del individuo aislado y derechos del individuo en relación con los demás). Ello no es óbice, sin embargo para la redacción de una Tabla o Carta de derechos sociales como la que el propio Estatuto que comentamos anuncia por cuanto la mayor flexibilidad de la obra legislativa resulta más apropiada en una materia tan dinámica como ésta.

12 Resulta extraordinariamente interesante en lo que se refiere a la transformación conceptual de las nuevas declaraciones y de sus diversos componentes ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Cr. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, pág. 19 y ss.

he de decir sobre el Estatuto valenciano, sobre la necesidad de que la intervención promotora de derechos por parte de los poderes públicos no llegue a mutar la naturaleza de éstos en un excesivo intervencionismo incompatible con el régimen de libertad-responsabilidad que también establece la Constitución.

a) Reiteración de compromisos que asume la Generalitat

En concreto por lo que se refiere al Título II del Estatuto valenciano, su estructura, sus contenidos y el modo como ha quedado redactado, hacen que las particulares menciones de derechos constituyan la excepción, siendo la asunción de compromisos por parte de las instituciones de la Generalitat el punto de mira desde el que se desarrolla el Título. Así, podemos leer que “la Generalitat velará por una administración de Justicia sin demoras...” (en el art. 9.3), “la Generalitat promoverá la participación...” (en el art. 9.4)¹³, “la Generalitat defenderá y promoverá los derechos sociales...” (en el art. 10.1), “la Generalitat velará...” (en el art. 11 y en el 12 que, además añade que “la Generalitat procurará..”, expresión que se repite también en el art. 13.2), “la Generalitat garantizará...” (en el art. 13.1 y 4, así como en el art. 16), “la Generalitat protegerá...” (en el art. 17.2), “la Generalitat adoptará...” (en el art. 18) y, por último, “la Generalitat impulsará... y promoverá...”, se lee en el art. 19.

b) Algunas excepciones a tener en cuenta

Desde esta perspectiva en la que la Generalitat se convierte en el centro de imputación de todos los mandatos del Estatuto tendentes a mejorar la calidad de vida y las posibilidades de participación efectiva de todos los valencianos en los diversos ámbitos de la vida social y política, ha de llamarse la atención sobre tres cuestiones. La primera es la general referencia del art. 14 a los poderes públicos sin mención alguna a los de carácter territorial; siendo ello así, o bien se da por supuesta la referencia a los territoriales o el precepto no dejaría de ser una fórmula vacía por carecer su autor de poder de obligar a otros poderes públicos. La segunda, la ausencia de toda referencia a la Generalitat y a los poderes públicos en el art. 17.1 por el que se establece el novedoso, entre nosotros, derecho al agua; la cuestión aquí adquiere mayor complejidad como veremos *infra*. La tercera cuestión a destacar es la directa vinculación que en algún caso se establece entre el deber de la Generalitat y algún derecho específico que al efecto se menciona como tal. Tal vinculación específica se produce en los casos refe-

¹³ Esta misma expresión la hallamos en el mismo art. 10.4 que requiere una posterior mención específica por mi parte.

ridos a las personas afectas de discapacidad tal como se establece en el art. 13. 1 (“La Generalitat... garantizará en todo caso a toda persona afecta de discapacidad, el derecho a las prestaciones publicas necesarias...”) y en el párrafo 3 del mismo art. 13 en el que se afirma que “las familias que incluyan personas mayores o menores dependientes... tienen derecho a una ayuda de la Generalitat, en la forma que determine la Ley”. Por último, se establece en dos ocasiones que “la Generalitat garantiza el derecho de los valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley” y “...garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos”. La aparente afirmación absoluta de este último ejemplo que, a diferencia de los anteriores, no se formula con la habitual remisión a los términos de la Ley, queda matizada cuando a renglón seguido se efectúa esta remisión y se aclara que se trata de ayudas que se promoverán a favor de algunos colectivos en los que tales ayudas se hallen justificadas. Lo que nos lleva a otra consideración que no puedo pasar por alto y es la especial y general remisión que el Título II realiza de cuantos compromisos de la Generalitat acabo de mencionar a la labor de desarrollo estatutario que a las Cortes valencianas se encomienda.

c) La mención de concretos derechos

Si ahora, también como primera aproximación, tratamos de encontrar las específicas menciones de los derechos que en el Título II se realizan, he de destacar como mención prioritaria la que inicia el art. 8. Obsérvese que entre los que se mencionan expresamente, aunque no en forma directa sino en el marco de los compromisos generales que la Generalitat va a sumiendo, unos son derechos ya consolidados en otros ámbitos normativos, cual es el caso del “derecho a participar” (art. 9. 4 E. V. reconocido en el art. 23 CE así como en el 48, ambos con amplio desarrollo legislativo), el “derecho de acceso a una vivienda digna” (art. 16 E. V. reconocido en art. 47 CE) o el “derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado” (art. 17.2 E. V. y art. 45 CE). Pero otros responden a las más novedosas formulaciones ya sea con referencia a nuevos contenidos cual es el caso del “derecho de acceso a las nuevas tecnologías” en línea con las disposiciones europeas a las que el Estado español ha ido adaptando su legislación, ya sea como reformulación (también con influencia de las directrices europeas) de viejos derechos reconocidos por la legislación administrativa, cual es el caso de “el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos”. Una mención aparte, y singular, merecería la formulación del “derecho al agua” del que después me ocuparé.

No obstante la asistematicidad ya denunciada, la constante que a lo largo del Título hallamos, ya mencionada, de remisión a la obra de las Cortes valencianas que han de ir desarrollándolo, anuncia la elaboración de una Carta de los Derechos Sociales que, sin duda, podrá recuperar la sistemática ahora no del todo respetada.

B. Significación política y eficacia jurídica

Naturalmente, toda norma institucional básica busca complementar todo lo posible el marco que la constitución le deja abierto y las declaraciones de principios (y de derechos cuando procede) tienden a ofrecer y/o completar la idea de comunidad políticamente autónoma de que se trate. En nuestro caso, el Título I del Estatuto describe en todas sus dimensiones (histórica, territorial, social y jurídicamente integrada en España y en Europa) la Comunidad Valenciana y sus señas de identidad, fijando los objetivos (especialmente en art. 1.3) que se pretende alcanzar por la configuración político jurídica que en el Estatuto se consagra: “La Comunidad Valenciana tiene como objetivo la consecución del autogobierno en los términos de este Estatuto, reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines”.

Aunque los contenidos del Título I me parecen mas coherentes con la significación y funcionalidad de un primer Título como es éste y en él se observa mayor sistematicidad que en segundo, llama la atención también en el primero la ausencia de una real atribución de responsabilidad a la ciudadanía valenciana en los logros que como comunidad se propone. Difícilmente se puede reforzar la democracia sin la atribución de deberes y responsabilidades a la ciudadanía o, por mejor decir, sin que la norma institucional básica reconozca la realidad en la que, inevitablemente, es la ciudadanía la que asume los errores de quienes regentan sus instituciones como también la que disfruta de los éxitos de sus políticas. Pero ello no se dice siquiera en el Título I, sede de los grandes pronunciamientos y de las bases teóricas sobre las que se desarrolla el resto del Estatuto. De esta suerte, la democracia en la que se quiere profundizar sigue siendo una democracia gobernada o, al menos, no se proclama la voluntad de establecer una democracia gobernante (según la clásica distinción de Burdeau) pero ello, que alienta el riesgo de separación entre la ciudadanía y sus dirigentes, puede quedar matizado por el modo como se conciba la relación de las instituciones con la ciudadanía.

Es decir, el Título II, como descriptor de la situación jurídica de los valencianos en su propia Comunidad, más allá de ser reconocedor, directa o indirectamente, de derechos, nos permite adivinar el modelo de relación de la ciudadanía con sus instituciones. La primera aproximación a la misma nos viene dada por el propio epígrafe del Título II del que no podemos hallar una activa inserción de la ciudadanía en el sistema y en sus objetivos desde el momento en que sólo se hace referencia a “los derechos” de los valencianos. Salvo, claro es, que el desarrollo del Título nos ofrezca una idea más completa de tal relación en torno no sólo a derechos, sino también a deberes y responsabilidades como corresponde a la concepción del Estado social a que hemos aludido *supra* como marco jurídico político. Y si ello tampoco fuera así, cosa que enseguida veremos, sólo quedaría como última oportunidad para acabar un diseño que sin duda está en la base del Estatuto, aunque no se haya explicitado, la futura redacción de la Carta de los derechos sociales que han de elaborar las Cortes valencianas.

Ahora bien, sin dudar de la significación política que tanto el Título II como el Primero, tienen en el sentido indicado, lo decisivo es determinar la eficacia jurídica de este tipo de declaraciones y, ello, en buena medida dependerá de la asunción de competencias en forma paralela o complementiva a como se hayan asumido compromisos en este Título II¹⁴. No cabe en los límites de este trabajo un estudio comparado entre los derechos sociales que el Título II promete y los márgenes competenciales asumidos por la Generalitat que serán los que realmente le proporcionen la posibilidad de cumplir sus compromisos. Pero, aun sin poder entrar ahora en el detalle, de una primera lectura del Título IV dedicado a las competencias se desprende la suficiencia de las mismas y, por consiguiente, la ausencia de distorsión entre lo que la Generalitat se compromete a hacer y lo que realmente, al menos en términos jurídicos, puede hacer.

En cuanto a la naturaleza del cuerpo normativo representado por el Título, aun gozando en principio de la normatividad de todo el texto estatutario, entronca con la especialidad de tratamiento normativo y jurisdiccional del Capítulo III del Título I de la Constitución¹⁵. No puede dejar de observarse, sin embargo, que si bien el

14 Ya me pronuncié en su momento sobre la inoportunidad de introducir amplias declaraciones de derechos con la finalidad de ampliar competencias puesto que la vía para determinar éstas ha de hallarse en el texto constitucional, no en la de carácter indirecto que supondría tal propuesta. Cfr. La labor de los parlamentos..., ya cit.

15 Que inicialmente llevó a la doctrina a considerarlo como conjunto de normas programáticas. Si bien su normatividad fue bien pronto defendida (E. García de Enterría La Constitución y el Tribunal Constitucional. Madrid, Civitas, 1980), tampoco existieron grandes dudas sobre la diferente eficacia de los derechos en dicho Capítulo mencionados (pendientes en su posible invocación de la actuación del legislador) y los reconocidos en el Capítulo II del mismo Título I de la Constitución.

Capítulo III del Título I de la Constitución no contaba inicialmente más que con la protección (más bien “prevención” negativa) del art. 53.3, el desarrollo constitucional desde entonces realizado, tanto por las instancias políticas centrales como por las autonómicas a través de políticas públicas, ha posibilitado la realización siquiera parcial del Estado social prometido por el compromiso constituyente. Ello sitúa al Título II del Estatuto valenciano en un marco de referencia política y jurídica bien distinto al que en su día encontraba el Capítulo III de la Constitución, ayuno de toda referencia jurídica en términos de eficacia inmediata. El hecho de que la inmensa mayoría de los contenidos del Título II del Estatuto cuente, ya hoy, con referencias normativas tanto estatales como autonómicas¹⁶, permite que su aplicación deba hacerse ya por parte de los Tribunales por cuanto servirá de parámetro de análisis e interpretación en cuantos litigios puedan plantearse con relación a la legislación ya vigente.

En todo caso, su principal fuerza de obligar se despliega sobre las instituciones de la Generalitat que son las directamente obligadas a hacer realidad los compromisos contenidos en el Título II. En muchos casos habrá que esperar a la acción del legislador en la medida en que se trate de reconocimientos novedosos, pero en otros los dictados del Estatuto no han venido sino a reforzar la fuerza de obligar que ya regía a través de diversas fuentes normativas. Por ejemplo, tal sería el caso del compromiso de la Generalitat de velar por una Administración de Justicia sin demoras indebidas que, más que innovar el ordenamiento, añade una norma más para invocar en una eventual reclamación por demora excesiva.

Inserto como se halla el presente Estatuto en una serie de reformas sobre las que la polémica no sólo ha adquirido intensas dimensiones políticas sino también jurídicas, no parece que vaya a generar graves problemas este Título II que ahora nos ocupa pero sí podrían haber existido de haber optado el estatuyente valenciano por otro tipo de manifestaciones tendentes a forzar el marco constitucional más allá de lo debido. Recientemente el Tribunal Constitucional italiano ha suscitado una interesante polémica doctrinal en torno a las normas programáticas contenidas en los Estatutos de las regiones italianas “ordinarias” por haber entendido que las mismas sí gozan de eficacia política pero no jurídica. La cuestión realmente es novedosa, lo que probablemente

¹⁶ Desde esta perspectiva, resulta extraordinariamente útil la consulta de la edición del Estatuto editada por Tirant Lo Blanch y anotada por NAVARRRO RUIZ, J. C.

te justifique el escándalo de la doctrina vecina¹⁷; lo cito aquí por el riesgo en que se puede caer al realizar en los Estatutos manifestaciones de carácter político pero de difícil encaje en el ordenamiento. No parece, sin embargo, que el valenciano haya abusado de las referencias histórico políticas que sí se incluyen en otras de tales reformas.

C. Algunas consideraciones sobre el Título en su conjunto

a) Con carácter previo, dificultad de reducir a sistema

No resulta fácil ordenar los contenidos del Título II del Estatuto por su ya afirmada asistematicidad y heterogeneidad. Sin embargo, lo que sí se deduce sin lugar a dudas es el propósito de establecer criterios de progreso y de solidaridad en todos los ámbitos temáticos que en él se contienen. Cuestión distinta es la forma en que habría que ordenar tales contenidos para, caso de que no se pudieran desarrollar todos ellos, y de inmediato, saber si existe prelación alguna entre los principios que se mencionan (o de los que se parte, sin mención expresa) o incluso para lograr que en la futura Carta de los derechos sociales se pueda conseguir un resultado más sistemático sin que la filosofía general del Título se vea afectada.

Tratar de construir tal sistemática respetando la articulación del Título no es fácil por que no se alcanza a entender la filosofía por la que determinados contenidos se insertan en un artículo y no en otro o en varios (lo que, en cambio, sí es posible adivinar en el Capítulo III del Tít. I de la Constitución). De alguna manera habrá que hacer una interpretación sistemática no solo del Título II sino de todo el texto del Estatuto y muy especialmente de los Títulos I y IV, referido a las competencias de la Generalitat, en la medida en que todos los derechos que realmente (y con mayor o menor fortuna) se han formulado como tales se hallan esparcidos dentro y fuera del Título II que ahora nos ocupa¹⁸.

17 Pueden consultarse los textos de las sentencias italianas (372, 378 y 379 de 2004) en <http://www.dirittocostituzionale.mi.it/regionale>, y diversos comentarios muy críticos con ellas aunque posteriormente publicadas en *Quaderni Costituzionali* y en *Le Regioni* (ANZON, A. "L'ineficacia giuridica" di norme "programmatiche", PIZZETTI, F. "Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto", FALCON, Gd. "Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte"), en <http://www.costituzionalismo.it/stampa.asp?thisfile=art20050121-1.asp>, <http://www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza/fp3723783792004.htm>, <http://www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza/gf3723783792004.htm>

18 Obsérvese, por no citar sino un ejemplo entre los que, fuera del Título II podríamos encontrar, que derechos sociales tan típicos como los que vamos a mencionar se contienen en el art. 80 (en el Tít. IX, dedicado a Economía y Hacienda) al decir: "1. La Generalitat, en el ámbito de sus competencias, garantizará a todas las personas el derecho a un trabajo digno, bien remunerado, estable y en condiciones de igualdad y seguridad que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el derecho humano y profesional de los trabajadores...".

b) Impropiiedad de un epígrafe políticamente correcto

Por lo dicho, la exclusividad de este Título en materia de derechos se reduce a su epígrafe, por cierto bastante inadecuado a mi juicio en la medida en que pone de relieve la desafortunada técnica de mencionar los dos géneros (valencianos y valencianas) cediendo a las nuevas corrientes “políticamente correctas” aunque la corrección política pese sobre permanentes incorrecciones gramaticales que poco ayudan en la consecución de claridad y certeza que deben ser las mejores prendas de toda norma jurídica. Y, sin embargo, en este caso concreto, sobre pecar por exceso, peca también por defecto pues el epígrafe limita la significación de unos derechos que por ser básicamente de carácter social, y por el nivel ya alcanzado tanto en el Estado como en la propia Comunidad Autónoma, se están reconociendo en términos de igualdad tanto a ciudadanos españoles y valencianos como a inmigrantes. Peor defecto es el silencio sobre deberes y responsabilidades aunque éste no pesa sólo sobre el epígrafe sino sobre todo el contenido del Título con la salvedad de la remisión que en el art. 8 se realiza a los derechos, deberes y libertades de la Constitución¹⁹.

D. Principales directrices contenidas en el Título

Pues bien, hechas estas advertencias sobre las dificultades de reducir a sistema los diversos artículos del Título y sobre el acierto o no de su epígrafe, sí resulta indiscutible, como ya he apuntado antes, el claro propósito del legislador de introducir importantes reformas en torno a los criterios o directrices que, aunque desordenadamente, sí se contienen en este Título. En este sentido, han de subrayarse al menos los siguientes aspectos:

1ª. Absoluto respeto al sistema constitucional de los derechos. Es de destacar la amplitud de la cláusula con que se ha reformado el viejo art. 8 que no es, en última instancia, sino una remisión muy general a los derechos de la Constitución y de los Tratados internacionales en la materia. Ahora bien, si, como en algunos aspectos ya mencionados, pudieran ser opinables algunas de las menciones del precepto contenido en el primer párrafo del artículo, no cabe desconocer la voluntad autonómica claramente expresada de respetar y proteger los derechos en la forma constitucionalmente reconocida; esta innecesaria pero valiosa autodeclaración de constitucionalidad tiene una

¹⁹ Sobre esta cuestión ya dejé apuntada ampliamente mi opinión en el trabajo, ya cit., “La labor de los Parlamentos autonómicos...”

decisiva significación que sin duda puede resultar muy útil a la hora de encontrar una vía de sistematización de los derechos del Estatuto. Encuentro extraordinariamente interesante, por lo demás, la triple mención, ya aludida, de los derechos deberes y libertades en el mismo párrafo 1 y, especialmente, la auto proclamación de los poderes públicos valencianos, contenida en el párrafo 2 del mismo art. 8, de su vinculación no solo a los derechos reconocidos en la Constitución y en los Tratados internacionales sino también al cumplimiento de los deberes²⁰.

Creo de haber mantenido este tono a lo largo del texto, éste se podría considerar incorporado a la ultimísima corriente constitucional de los últimos años 90 y primeros del siglo XXI en los que las democracias están explicitando abiertamente lo que ya desde las primeras Declaraciones del XVIII expresaban sólo a nivel de principios o de bases conceptuales (con posterioridad bastante olvidadas): que la igualdad y la libertad son coesenciales, y coexistentes, con la fraternidad²¹. Ello no obstante, se echa de menos en el texto del Título referencias a esta misma filosofía de los derechos-responsabilidad inicialmente proclamados. Se diría que el estatuyente tenía mucho más clara su relación con el texto constitucional que con el que a continuación se disponía a redactar.

2ª. Una apuesta decidida a favor de los derechos sociales

El amplio compromiso que el nuevo Estatuto proclama respecto de los derechos sociales puede ser analizado desde diversos puntos de vista que vienen a confirmar una mayor claridad conceptual y decisión política de potenciar esta opción concreta²². Ello puede observarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, es de destacar la forma en que se trasluce la concepción de la naturaleza y funcionalidad de los derechos sociales, a mi juicio muy acertada, en los dos primeros párrafos del artículo 10 en los que se lee: “1. La Generalitat promoverá y defenderá los derechos sociales de los

20 Distinta a la auto proclamación de respeto de los derechos y deberes constitucionales, pero no menos decidida y entusiasta es la que se lleva a cabo, en particular para los derechos sociales proclamados en el Estatuto, en su art. 10.4.

21 C. DE CABO, “El sujeto y sus derechos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7, Madrid, 2001, pag. 121 se lee: “...el sujeto se construye también a partir de los deberes que aparecen desde el primer constitucionalismo y en concreto en la Constitución francesa de 1795 donde, además de referirse a los otros sujetos (al respeto de sus derechos), se entienden como elementos sobre los que reposa el “orden” en el que puede desenvolverse la subjetividad, de forma que bien pronto adquieren carácter objetivo”. En el mismo sentido, P. HABERLE: La fraternidad, “el frecuentemente olvidado tercer ideal de la Revolución Francesa... los deberes fundamentales, la vinculación social, etc., pueden ser retrospectivamente extraídos “in nuce” ya del texto de 1789 (*Libertad, igualdad, fraternidad, 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constitucional*, Madrid, Trotta, 1998, ,pág. 52). La idea es general y tiene una decisiva función interpretativa frente a novedosos planteamientos a que me referiré después. Por todos, E. J. VIDAL GIL “Los derechos (y los deberes) fundamentales”, en *Presente y futuro de la Constitución española de 1978*, Valencia, Universitat-Tirant Lo Blanch, 2005, pág. 835 y ss.

22 Sin embargo, algunos otros contenidos no se alcanza a conocer bien en razón de qué se incluyen o al menos la conveniencia de haberse incluido en un artículo y no en otro.

valencianos por que representan un ámbito inseparable de respeto de los valores y derechos universales de las personas y por que constituyen uno de los fundamentos cívicos del progreso cultural, económico y tecnológico de la Comunidad Valenciana. 2. Mediante una Ley de Les Corts se elaborará una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos que contendrá los principios, derechos y directrices que informen la Generalitat en el ámbito de la política social”.

En segundo lugar, el estatuyente valenciano ha demostrado ser consciente del dinamismo social que caracteriza los derechos de prestación y encomienda a las Cortes Valencianas el desarrollo de las fórmulas estatutarias a que me estoy refiriendo. Así, “mediante Ley de les Corts se elaborará la Carta de los derechos sociales de la Comunidad Valenciana...” Siendo acertada la remisión a una posterior elaboración de la Carta de los derechos sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Estatuto permite una mayor flexibilidad en la fijación de los concretos derechos sociales pero no por ello ha dejado de establecer claros criterios de referencia obligada para el legislador de la Carta, tanto en lo que se refiere a fines y objetivos como en lo relativo a los grupos sociales que deben ser atendidos de modo especial. Sobre todo ello volveré en el epígrafe siguiente.

3ª. Formulaciones novedosas de viejos y nuevos derechos

Destaca también la introducción en este Título de las nuevas formulaciones que se han ido reformulando por la doctrina a partir del nuevo Derecho Comunitario con referencia a la buena Administración y a las relaciones con los administrados²³ para las que se deriva, de tal “buena Administración”, una serie de posibilidades que, si en realidad no son tan novedosas en el caso español, sí están siendo objeto de nueva reformulación y, lo que es más importante, de formulación como deberes de los poderes públicos; ello, si no comporta en sí mismo la ansiada reforma de la Administración, sí puede contribuir a una lenta aproximación al ciudadano y al establecimiento de prácticas “buenas” que cuanto menos llamarán la atención sobre las dificultades u obstáculos, no siempre justificados, que el ciudadano ha de superar. En el mismo art. 9 en que se

23 Cfr. Resulta curioso que, apenas descrita la vinculación de los poderes públicos valencianos a todo el sistema constitucional de derechos y deberes en el art. 8, los primeros preceptos que el Estatuto dedica a “sus propios derechos” se dirijan a mandar que una ley de las Cortes valencianas regulen “el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos...”, “el derecho a que se traten los asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable.” (art. 9 EV.).

apuesta por la “buena Administración”, se proclama el derecho a participar individual o colectivamente en la vida política, social y cultural de la Comunidad y se garantizan también políticas de protección y defensa de los usuarios y consumidores.

Más novedosa resulta en este sentido la formulación del derecho de acceso al uso de las nuevas tecnologías en la medida en que este sí es nuevo no solo en su formulación sino en sus propios contenidos y concepción como tal derecho. En la medida en que el progreso económico y social se vincula cada día más al uso de las nuevas tecnologías, el acceso a éstas se convierte en un derecho a cuya realización han de contribuir los poderes públicos mediante el establecimiento de redes e infraestructuras que lo hagan posible. No en vano, la posibilidad de acceso a las mismas se califica de un servicio universal que han de prestar todas las operadoras bajo el control de la Administración²⁴.

Cuestión bien distinta es la que plantea la nueva formulación del derecho al agua, así como las disposiciones referentes a la protección de la identidad valenciana y a la protección del sistema agrario, por lo que después nos referiremos a estos tres casos.

IV ALGUNA REFERENCIA EN PARTICULAR A LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Si nos atenemos a la estricta regulación contenida en el Título, parece que éste dedica propiamente a los derechos sociales su art. 10, el más amplio y detallado de los 12 que contiene; de suerte que el resto de los artículos vendrían dedicados a cada uno de los aspectos de la política social en los que el estatuyente ha querido prestar una especial atención. Sin embargo, ello no es así. En realidad, salvo por lo que respecta a los tres aspectos que después mencionaré como peculiaridades y a los derechos relacionados con la actividad administrativa a que ya me he referido, el artículo 10 se refiere a los derechos sociales pero también lo hacen en forma directa los artículos 11, 13, 15, 16 y 17 (en lo que se refiere a la protección del derecho al medio ambiente) e indirectamente y por razones diversas, el 14 (puesto que de catástrofes naturales podrían resultar especiales necesidades y/o derechos para concretos colectivos que se harían

²⁴ Para consulta sobre todas las cuestiones relacionadas con la cuestión, COTINO HUESO, Lorenzo (coord.) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Comares, Granada, 2006.

acreedores de prestaciones públicas), el 19 en el aspecto en que la Generalitat se compromete a evitar los desequilibrios territoriales entre las zonas costeras y el interior (por lo que de búsqueda del equilibrio social conlleva el general establecimiento del servicio universal mencionado); y, por último, el art. 12 del que resulta más difícil justificar su acomodo en este Título, y más en particular entre los derechos sociales, no pareciendo tener su ubicación otra razón de ser que la pura imitación de la que el art. 46 de la Constitución halla en el Cap III de su Título I.

Volviendo a la regulación propiamente dicha de los derechos sociales, como dije *supra*, el estatuyente ha establecido no pocos parámetros que deberá respetar el legislador de la futura Carta de derechos sociales. Si desde esta perspectiva no cabe presentar objeción alguna, sí en cambio, en lo que se refiere al conjunto de los preceptos más directamente relacionados con ellos y ya mencionados pues, a decir verdad, de los 6 artículos que directamente regulan directrices, pautas y reglas para su desarrollo en la Carta de los derechos sociales, el primero de ellos, el art. 10 habría sido suficiente puesto que los restantes son redundantes al reiterar con alguna nueva precisión lo que ya estaba previsto en el art. 10. Tal redundancia pudo haber tenido la intención y efecto de querer destacar de entre los ámbitos y colectivos que menciona el art. 10 algunos que por considerarse de más inmediata o urgente atención, o por entender que ya cuentan con legislación vigente suficiente, habrían querido establecerse por el propio Estatuto como derechos de directa aplicación o exigibilidad y, por consiguiente, derechos subjetivos.

Sin embargo, ello no es así, o lo es tan sólo en lo que se refiere a algunos aspectos (no todos) de los artículos 15 (en la medida en que declara el derecho a la solidaridad) y 17 (en el punto en que reconoce el derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado) puesto que en el resto de artículos y preceptos todo reconocimiento se somete a la posterior decisión del legislador, bien por mención expresa de la futura Carta de derechos sociales, bien por remisión genérica a la Ley. Si, por lo demás, reparamos en los dos derechos que acabo de mencionar como excepciones a la general remisión a la Ley, se comprobará que no estamos propiamente ante derechos subjetivos por carecer de contenido propio ajeno al que en cada caso el legislador le vaya proporcionando.

Lo que sí encontrará el legislador a la hora de elaborar la Carta de los derechos sociales son directrices, principios y colectivos humanos expresamente mencionados para poder dar cumplimiento a su función de desarrollo. Así, el art. 10.3 contiene la mención de concretas esferas de actuación preferente en las que, a la mención de concretos colectivos necesitados de las políticas públicas de protección y fomento (que en algún caso, según he dicho ya retoma después otro artículo), se añade como novedad la referencia a situaciones, problemas o concretas dificultades que solo la experiencia más reciente ha puesto de relieve (referencias no solo a los discapacitados, sino también a sus familias, a perjudicados por brotes de violencia o de terrorismo, etc.).

Por lo que se refiere a la mención de concretos colectivos humanos que no pueden ser olvidados en el diseño de las políticas autonómicas, el citado art. 10.3 establece que “la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: defensa integral de la familia²⁵, los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor, la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades...²⁶, la protección de la participación de la juventud, de los mayores y de los dependientes, asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión²⁷ y discriminación social, igualdad de derechos de hombres y mujeres, en especial en el ámbito laboral, protección social frente a la violencia, en especial la de género, y de terrorismo y, por último, protección social y derechos de los inmigrantes. El mismo art. 10 en su párrafo 4 manifiesta el compromiso de la Generalitat por hacer efectivos todos los derechos sociales.

A punto de agotar el espacio de que dispongo, poco puedo comentar sobre este nutrido artículo en el que no todo son derechos sociales ni se presentan con la suficiente distinción sus heterogéneos contenidos. Por lo demás, y pese a su amplia mención de supuestos, éstos quedan reducidos realmente a los “primordiales” si observamos que aún existen en el Título derechos y políticas sociales que no se

25 En defensa de la familia y con expresa referencia a la igualdad de hombre y mujer se expresa también el art. 11.

26 Amén de la más amplia referencia a los problemas de la discapacidad, el art. 13 retoma aun con mayor detalle esta preocupación a lo largo de sus 4 párrafos aunque tampoco la técnica sea muy afortunada. En todo caso, no cabe resquicio en la inquietud que el Estatuto muestra por este colectivo de las personas afectas de discapacidad para las que se subraya el compromiso de atención y apoyo, “sin perjuicio” de lo que disponga la Carta de los Derechos sociales de desplegar las políticas que permitirán dar cumplimiento a los tres párrafos de este interesante artículo: La Generalitat, de una parte, garantizará las prestaciones públicas necesarias para la autonomía, integración y participación de los discapacitados; de otra, se compromete a procurar la eliminación de obstáculos físicos y sociales que discriminan de hecho a los discapacitados, comprometiéndose incluso con políticas de acción positiva, y, en tercer lugar, formula el “derecho a una ayuda” para las familias responsables de alguna persona dependiente.

27 Sobre esta misma preocupación vuelve el art. 15 reconociendo un genérico derecho a la solidaridad y un derecho a renta “de ciudadanía” que deberá regular la ley.

mencionan en el art. 10. Tales son el de acceso a una vivienda digna (art. 16) y el de disfrutar de un medio ambiente sano al que también me he referido ya (art. 17.2).

V TRES CUESTIONES PECULIARES POR SU SIGNIFICACIÓN Y SU UBICACIÓN

Acabaré esta reflexión con breves referencias a los artículos 12, 17 y 18 para recordar que sus contenidos ya no son propiamente derechos sociales y, sin perjuicio del extraordinario interés que revisten, su aplicación requiere de otro enfoque.

A. Defensa de la identidad valenciana

El art. 12 contiene dos referencias que considero de muy distinta naturaleza y significado, ambas en un solo párrafo. La primera creo que hallaría un más apropiado acomodo en el Título I pues se refiere a la protección y defensa de la identidad del pueblo valenciano, de sus intereses de orden cultural, con expresa referencia a su patrimonio histórico; haberla situado en este Título no parece tener otro parangón que la referencia ya aludida de nuestra Constitución al patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España en el art. 46. Es cierto que en la segunda parte del mismo artículo se contiene un compromiso de protección y defensa de la creatividad artística científica y técnica pero salvo que se refiera a una especial y específica creatividad, los derechos y facultades que de la misma derivan ya se hallan contemplados en el art. 20. 1,b) CE por lo que difícilmente podrá regularlos la Generalitat, mas allá de lo que resulten ser facultades auxiliares o secundarias de la libertad fundamental que conforman; ni parece que puedan considerarse como derechos sociales sino, en todo caso, culturales. El precepto, en general podría hallar sentido en su contenido y ubicación sólo desde una perspectiva de afirmación de la Comunidad no tanto frente al Estado sino frente a otras comunidades autónomas respecto de las que pudieran existir conflictos de orden cultural.

B. Expresa referencia y compromiso con una política agraria eficiente

A medio camino entre las referencias identitarias y culturales que acabo de mencionar y el compromiso por hacer del medio ambiente una cuestión prioritaria, como ense-

guida diré, ha de situarse el curioso art. 18. Curioso, como en el caso anterior, más por su ubicación que por su justificación de la que no carece en absoluto, y ello por varias razones. En primer lugar, tal como el precepto reza (“desde el reconocimiento social y cultural del sector agrario y de su importante labor...”) por la extraordinaria labor de la actividad agraria, en segundo lugar por la vieja necesidad de apoyo y reconocimiento que ha sufrido el sector y, por último, ahora, por resultar un sector condicionado en ocasiones por las nuevas políticas ambientales y por reivindicaciones y exigencias ecologistas no siempre suficientemente compensadas.

C. Derecho al agua como reivindicación

El contenido del art. 15, tiene dos lecturas bien diferentes. No ofrece problemas especiales si se aplica a cuencas y/o fuentes cuya gestión y titularidad es de la Comunidad. Ahora bien, si la referencia a las cuencas excedentarias se amplía, como parece lógico, a las externas a la Comunidad, entiendo que debería haber sido formulado de manera más contundente y sin olvidar la invocación de la solidaridad como principio del Estado y derecho-deber de todas las Comunidades²⁸.

Ciertamente, se ha formulado el derecho al agua o, en realidad, a los sobrantes de agua, pero la cuestión, en realidad, si se formula como derecho al agua, puede hallar no pocas debilidades en su construcción y en su aplicación cuando ésta dependa de poderes y/o posibilidades que excedan del ámbito de la Comunidad Autónoma. Curiosamente, se ha dejado de utilizar una técnica que el propio Estatuto conoce por haberla aplicado en su art. 67 con relación a la financiación en la que sí invoca en forma clara y decidida el principio de solidaridad del art. 138 CE²⁹. Bien pudo, además, en el caso del art. 17 haberse recordado el mandato del art. 45 CE que también halla directa aplicación al caso³⁰.

En definitiva, el art. 15 menciona un derecho realmente existente, al agua. Pero, no dependiendo su efectividad sólo de la Comunidad Autónoma, debió ser más contundente y claro para expresar la voluntad de exigir al Estado el cumplimiento de su deber como titular y obligado a realizar una política del agua nacional y no parcelada.

²⁸ Sobre la aplicación del principio de solidaridad a estas cuestiones, mi trabajo, ya cit., La labor de los Parlamentos autonómicos...

²⁹ Art. 138.1 “El Estado garantiza la realización efectiva del **principio de solidaridad** consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...”.

³⁰ Art. 45.2 de la Constitución al decir que “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable **solidaridad colectiva**”.