

EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO: EFICACIA Y ALCANCE DE LAS NORMAS PROGRAMÁTICO-SOCIALES DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ

SUMARIO: 1. UNA TESIS GENERAL A MODO DE INTRODUCCIÓN.—2. BREVE EXAMEN DEL «FEDERALISMO SOCIAL» EN LA EXPERIENCIA COMPARADA.—3. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO INTEGRAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA Y SU PROYECCIÓN EN EL ÁMBITO SOCIAL Y ECONÓMICO.—4. LA «INMERSIÓN» DEL PRINCIPIO SOCIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL.—5. EL «ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO» EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL.—6. NUEVAMENTE EL PROBLEMA DE LA ESCASA VIRTUALIDAD NORMATIVA DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES ESTATUTARIAS.—7. SOBRE EL SIGNIFICADO JURÍDICO INTRA Y EXTRA-AUTONÓMICO DE LOS PRINCIPIOS SOCIALES REGULADOS EN LOS EE.AA.—8. APÉNDICE SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y LOS DERECHOS SOCIALES.

1. UNA TESIS GENERAL A MODO DE INTRODUCCIÓN

La superación de la etapa abstencionista del Estado liberal burgués, y la aparición de lo que se conoce, y define constitucionalmente después, como Estado social, representa la puesta en funcionamiento de un creciente intervencionismo público en el orden económico, que corre paralelo al reconocimiento de un sistema universal de prestaciones públicas. Pero este proceso de mayor presencia de las instancias públicas en el sistema social va a suponer también la creación de un «fuerte circuito de centralización financiera» gracias al cual se podrá controlar desde la esfera político-administrativa del Estado central la expansión y evolución del gasto público (1).

(1) El sentido y efectos de la influencia que tiene la fundación de un Estado social sobre las estructura descentralizada de un modelo federal puede sintetizarse —según Porras Nadales— en que «es la esfera central la que acaba asumiendo finalmente una posición creativa o de protago-

Desde Neuman especialmente, se ha podido evaluar hasta qué punto el elemento federal no puede quedar aislado tanto de factores político-institucionales como de otros económico-sociales (2). Por esta razón es imprescindible rechazar una categorización sin más del modelo federal —y los que podrían ser sus «clónicos» (Estado autonómico, Estado regional con descentralización política efectiva)— al intentar a diagnosticar, sin tomar en consideración otros factores adicionales de su constitucionalización, la diversidad de subtipos que la experiencia presenta. En todo caso parece constatarse en las formas de Estado compuestas una clara vocación por incorporar los valores y las instituciones propias de una democracia social. La pérdida así de una «asepsia axiológica» en la articulación constitucional del territorio conlleva no pocos problemas en relación con el nuevo significado que van a adquirir principios como la igualdad de derechos o la solidaridad. En este proceso de gradual asimilación por los sistemas federales de una orientación social, cooperativa y solidaria —una derivación no sólo posible sino urgente y necesaria ante la crisis del modelo centralizado y burocrático (3)— se han de cumplir determinadas condiciones constitucionales que pasan por reconocer una declaración de derechos del ciudadano y proclamar, con las garantías necesarias, el principio de igualdad (4). Partiendo de esta premisa el objetivo a cubrir consiste en compatibilizar las diferencias político-institucionales de las entidades sub-estatales con la igualdad territorial de los ciudadanos en cuanto a los niveles de prestación de sus derechos sociales (5).

2. BREVE EXAMEN DEL «FEDERALISMO SOCIAL» EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

Dentro de los sistemas federales —y concretamente en el modelo de los Estados Unidos de América— una de expresiones constitucionales en las que

nismo activo en el desarrollo efectivo de las políticas intervencionistas propias del Estado de bienestar, mientras la esfera periférica acaba configurada como una mera etapa de gestión, subordinada al eje central gubernamental de impulso del sistema». Vid. A. PORRAS NADALES: *Estado social y Estado Autonómico*, en *Estudios de Derecho Público, Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, pág. 1230.

(2) Vid. F. NEUMAN: *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973.

(3) Vid. A. CANTARO: «Stato federale, egualianza e diritti sociali», en *Sociologia del diritto*, núm. 1, 1994, pág. 321.

(4) Estas serían exigencias lógicas para Zagrebelsky a la hora de consolidar un federalismo democrático-social. Vid. G. ZAGREBELSKY: *Pathos e realtà*, en *Reset*, diciembre 1993.

(5) Vid. A. CANTARO: *Cit.*, pág. 321.

sinetiza esa tendencia de orientación claramente centrípeta se encuentra en la conocida *commerce clause* (artículo I, sección 8), que atribuye al Congreso la potestad para reglamentar el comercio con otras naciones y entre los Estados miembros. No obstante, el punto de equilibrio entre el principio de unidad, representado por la Federación, y la autonomía de las entidades subestatales se obtiene mediante la concesión a estas últimas de un amplio poder de decisión sobre esferas directamente relacionadas con las condiciones de vida de los ciudadanos (libertad y propiedad privada, seguridad, progreso, etc.). Durante bastante tiempo la fórmula funcionó como técnica instrumental con la que los Estados podían frenar el intervencionismo económico del poder federal. En definitiva, un esquema funcional como el anterior iba a poner en evidencia el inevitable el juego de alianzas entre la doctrina liberal económica y un diseño constitucional descentralizado (6).

Pero la extraordinaria versatilidad de la «cláusula de comercio» no sólo va a legitimar la concentración dentro de la esfera federal de las iniciativas que se adoptan en pro de la construcción de un único espacio económico donde imperen reglas homogéneas sobre la producción y el mercado. También van a proceder del circuito político central —con el apoyo igualmente de esa misma regla constitucional— las primeras estrategias de un intervencionismo de connotaciones sociales (7). Las consecuencias de este último fenómeno se han dejado notar incluso en los presupuestos fundamentales de un ordenamiento característico del *common law*; no sólo por lo que supone de merma o limitación a la autonomía privada en sus diferentes acepciones, sino también en la medida en que implica la evolución de un derecho de inspiración netamente judicial a un derecho «legislado». Esta transformación del sistema de fuentes repercute en el modelo territorial, que rompe con el tradicional —hasta entonces— federalismo dual y pasa a configurarse como federalismo cooperativo,

(6) En opinión de M. A. García Herrera y G. Maestro Buelga el constitucionalismo federal del siglo XIX sirvió sin duda para afianzar el principio de unidad de mercado y la eliminación de barreras a la circulación del tráfico mercantil, lo que significaba a la postre una forma de impulsar los intereses del liberalismo económico burgués de la época. El fenómeno se constataría en otro de los modelos emblemáticos de Federación, como es el caso de Suiza, a través de las reformas constitucionales que se aprueban en 1848 y 1874. Vid. «Comunidades autónomas y protección social en la crisis del Estado social», en *Jueces para la Democracia*, núm. 33, 1998, pág. 34.

(7) La explicación de este proceso de centralización de los sistemas de protección social activados inicialmente en los Estados Unidos (*Social Security Act*, 1935) se encuentra en la afectación que suponía para las relaciones comerciales y económicas del conjunto de la Federación el establecimiento de unas normas que limitaban la libertad de contratación e imponía condiciones determinadas sobre salarios y jornada de trabajo. Vid. M. A. GARCÍA HERRERA y G. MAESTRO BUELGA: *Cit.*, pág. 34.

puesto que esas reformas sociales que se pretendían llevar a cabo a partir del *new deal* necesitaban de un esfuerzo de colaboración institucional entre el poder político central y los Estados (8).

Conviene detenerse brevemente en el nexo de unión que se entabla entre el ordenamiento federal y aquel proyecto «reformista» del Estado liberal americano que se inaugura con la presidencia de F. Roosevelt. Al contrario del sistema jacobino francés, en el cual se asocia el principio del «laissez faire» a un modelo de organización estatal fuertemente centralizado, en el caso de los Estados Unidos será la implementación de los presupuestos sociales la razón de un progresivo aumento de los poderes de la federación. La legislación que se aprueba entonces incide en primer lugar sobre las reglas del modelo económico para adaptarlas a los correctivos impuestos por una «democracia social» de nuevo cuño.

La articulación de este originario *Estado del bienestar* gira en torno a los poderes del Jefe del estado y la mayoría presidencial que lo apoya en el Congreso. La Corte Suprema —al menos durante una fase inicial— tuvo un papel destacado en efecto, pero no tanto para ofrecer un respaldo constitucional a los inéditos «derechos sociales», sino más bien como instancia de oposición a las reformas que se intentaban emprender a través de un bloque de legislación intervencionista (*National Industrial Recovery Act, Agricultural Adjustment Act*). En este contexto, la complejidad del modelo federal resultaba un obstáculo a los proyectos del *new deal*. Desde una óptica constitucional (Enmienda X), los poderes de los Estados llegaban casi a un estadio de soberanía que hacían de freno a una posible operación de «recuperación social» desde la esfera central. La paralización de la Federación ante los inconvenientes constitucionales había sido la nota dominante hasta ese momento. Y no cabe duda de que se podía constatar una cierta y parcial incompatibilidad entre el principio federal y la realización de los objetivos del principio «social». Sin embargo, la inauguración de esa democracia social en el período Roosevelt no choca finalmente con un federalismo que llega a adaptarse a la primera mediante fórmulas de colaboración centro-periferia. Surge así el «federalismo cooperativo», una metodología para el equilibrio entre los poderes federal y estatales, cuya ascendencia no fue responsabilidad exclusiva de aquellas iniciativas presidenciales sino más bien de la activa coordinación de todos los agentes en juego (9). El sistema de Agencias federales permitirá a las instancias centrales de poder

(8) Vid. I. BORRAJO INIESTA: *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de Estados Unidos*, INAP, Madrid, 1986, págs. 15-19.

(9) Vid. A. LA PÉRGOLA: *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid, 1994, pág. 290.

llevar a cabo los programas reformistas con una lectura bastante flexible del sistema constitucional de reparto de competencias; de este modo, planificación y descentralización no llegan a oponerse de forma automática.

En el plano jurisdiccional, la interpretación que sostiene en la actualidad el Tribunal Supremo no permite establecer con nitidez el alcance de la «cláusula de comercio» en su calidad de parámetro de fiscalización de las competencias estatales en el ámbito económico y del bienestar social. Sin embargo, esto no significa necesariamente su total inhabilitación para resolver los conflictos que puedan plantearse entre Federación y Estados; tan sólo representa la imposibilidad de configurar mediante aquélla límites muy definidos para trazar las esferas funcionales de ambos. En efecto, la doctrina jurisprudencial más reciente ha venido a confirmar la relativa eficacia de la fórmula constitucional, debiendo acudir entonces a las normas que han entrado en colisión para intentar delimitar, a partir de ellas mismas, la frontera circunstancial de las competencias con proyección socioeconómica. Se trata de una tesis en virtud de la cual las iniciativas de la Federación son susceptibles de control de constitucionalidad, si bien se reconoce que la Constitución no ofrece un parámetro estable para la división territorial de poderes (10).

En Alemania no es extraña la recepción en las normas fundacionales de las entidades subestatales de normas finalistas o programáticas conectadas con la noción social de Estado. En este sentido, las Constituciones de los Länder van a hacer una proclamación expresa de este principio, en sintonía con la obligación que deriva del artículo 28.1.º de la Ley Fundamental de Bonn, precepto que garantiza la homogeneidad entre Bund y Länder a la hora de establecer los principios característicos de sus respectivos ordenamientos (11). Pero junto a esta premisa de carácter más axiológico que jurídico, las Constituciones de los Estados reconocen en no pocos casos también un catálogo de derechos sociales (derecho al trabajo, a la vivienda, al medio ambiente), que tienen, pese a todo, una connotación más programática que subjetiva (12).

(10) Mediante una concepción negativa de la *commerce clause* —indica Borrajo Iniesta— el Tribunal Supremo ha considerado que el Congreso no está facultado para establecer los límites de las competencias estatales, ya que ésta es una función que sólo podría ser realizada desde y por la Constitución; ahora bien, sí estaría autorizado el legislador federal para ejercitar sus atribuciones constitucionales en materias concurrentes con las de los Estados, definiendo así indirectamente el significado de estas últimas, *cit.*, págs. 99-100.

(11) Recordemos que el artículo 20.1.º dispone que «el orden constitucional de los Estados (Länder) deberá responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social expresados en la presente Ley Fundamental».

(12) A pesar de que —como puntualiza Rainer Arnold— tampoco la Ley Fundamental incluye estos derechos sociales entre los que serían directamente aplicables (*ex* artículo 1.3.º), en su

La implantación —o reforzamiento en su caso— del método cooperativo (*bundestreue*) ha tenido una significativa proyección en la dimensión estructural del federalismo alemán, con efectos que se han dejado notar en la esfera de proyección del principio social. Ha sido a partir de la implantación de una regla a favor de la «leal colaboración» cuando se ha alcanzado una mayor compatibilidad entre la organización federal y los fines característicos de un Estado prestacional. La mejor prueba de esta sintonía se encuentra en los criterios de financiación que se han articulado constitucionalmente para equilibrar o compensar el nivel económico de los Länder con menor grado de desarrollo (13).

Quizás por su tardía articulación institucional y estatutaria (1977), o bien en parte también por la fuerte subordinación del poder político central, el hecho es que el regionalismo italiano ha perdido su oportunidad para convertirse en centro activo de referencia en la reclamación y realización de los objetivos y derechos sociales. Esta disfuncionalidad —o de otro modo, simple fracaso— queda de relieve asimismo en la fuerte desviación que se observa entre las expectativas que generan los llamados derechos de la «tercera generación» y el ejercicio —sobre estas mismas materias— de las competencias regionales, en especial en cuestiones como el medio ambiente y la disciplina urbanística.

Razones como ésta explican probablemente el escaso eco doctrinal que ha podido despertar en un país como Italia el estudio de la problemática de los derechos fundamentales en el marco de un Estado Regional, en análoga medida a la incapacidad de éste a la hora de contribuir a la eficacia de los derechos sociales (14).

articulado se reconocen «algunas normas objetivas de eficacia inmediata que establecen fines sociales del Estado de manera obligatoria y directa, entre las que se encuentra el principio del Estado social». Esta última estimación podría predicarse —a nuestro juicio— por análogos motivos, a las normas programáticas de las constituciones de los Länder. Vid. RAINER ARNOLD: «Bases dogmáticas del principio del Estado social en el Derecho Constitucional alemán», en G. CÁMARA VILLAR y J. CANO BUESO (coord.): *Estudios sobre el Estado social* Madrid, 1993, pág. 31.

(13) El principio de igualdad inspira el modelo de financiación de los Länder, al establecer para aquellos que no superen la media nacional unos mecanismos compensatorios que permiten alcanzar el 95 por 100 del promedio de los ingresos fiscales, los cuales a su vez se inscriben en la finalidad que apunta el artículo 106 -3.º-2 de la Ley Fundamental: «Las necesidades de cobertura de la Federación y los Länder deberán ajustarse de tal forma entre sí que se garantice una compensación equitativa, evitando cargas excesivas a los contribuyentes y asegurando la uniformidad de las condiciones de vida dentro del territorio federal». Vid. M. DOGLIANI: «La forma dello stato como forma dell'unità nazionale», en *Crítica Marxista*, núm. 5, 1993, pág. 35. Citado por D. BIFULCO: *Cit.*, pág. 42.

(14) Algunas de las consideraciones que hace Silvio Gambino a propósito de esta actitud distante de la doctrina serían predicables —pensamos— del constitucionalismo patrio, en concreto cuando advierte que «el tema de los derechos sociales, en el debate italiano, se limita así a las fun-

Una significativa aportación que acerca al país transalpino a la fórmula de reparto de competencias que se emplea por los sistemas federales ha sido el proyecto —hoy ya fracasado— de reforma constitucional elaborado no hace mucho por una Comisión Bicameral del Parlamento italiano (1997-1998). Una de las materias cuya modificación se planteó entonces afectaba a la estructura y contenido del Título V de la Constitución de 1948. La orientación general de la propuesta de revisión implicaba la superación del Regionalismo que se ha demostrado inadecuado a las exigencias de autonomía garantizada en el artículo 5 del texto fundamental, para dar paso a un modelo de federalismo con el que se aspira a mejorar la funcionalidad de las instituciones territoriales (15).

En lo que respecta a la descentralización de aquellas materias competenciales que despliegan de alguna forma el concepto social de Estado, el nuevo diseño previsto por la *Bicamerale* tenía el inconveniente de sostener un criterio para la determinación de las responsabilidades de las esferas central y regional basado en el principio del «interés». De esta manera se justificaba todavía una amplia potestad legislativa del Estado a la hora de definir unos niveles mínimos de uniformidad nacional en orden a la satisfacción de los derechos sociales (además de los derechos civiles y políticos) (16). Incluso se establecía una especie de «norma de cierre» en virtud de la cual el Parlamento de la República podía intervenir cuando se necesitara una disciplina uniforme con la garantizar la preeminencia de los «intereses nacionales» (art. 59.2.º del Proyecto).

En el caso italiano, pues, el fracaso de aquel proyecto de reforma constitucional ha dejado en evidencia al menos la preocupación por adaptar la organización territorial del Estado a una corriente generalizada en Europa, que está poniendo en boga las técnicas y mecanismos de relación interterritorial propios del modelo federal (o funcionalmente federal) (17).

ciones desarrolladas en relación con las garantías y la efectividad por parte del juez ordinario y sobre todo del constitucional». Respecto de la intervención de éste último en materia de derechos sociales —concluye— «se ha centrado preferentemente en la violación del principio de igualdad y, por consiguiente, en los comportamientos omisivos por parte del legislador». [Vid. SILVIO GAMBINO: *Stato regionale e diritti sociali: l'esperienza italiana nella prospettiva comparatistica*, ponencia presentada al Congreso de Barcelona, 1999. Texto proporcionado gentilmente por su autor].

(15) Vid. GUERINO D'IGNAZIO: «La nuova forma di stato nel progetto di riforma costituzionale», en *La riforma della Costituzione* (a cura di Silvio Gambino), Philos, Messina, 1998, pág. 13.

(16) El artículo 58-r del Texto aprobado por la Comisión (58-i del Proyecto enmendado por la Asamblea constituyente) se preveía en favor del Estado una competencia legislativa para la «determinación de los niveles de las prestaciones que se refieren a los derechos sociales que deben en cualquier caso ser garantizadas en todo el territorio nacional».

(17) La corriente reformista ha continuado teniendo presencia en la actual legislatura con la presentación de un Proyecto de Ley (núm. 5830) sobre «Ordenamiento federal de la República».

En sintonía con esa tendencia, la reforma constitucional aprobada recientemente mediante referéndum (2001) incardina la mayoría de las competencias de naturaleza social y económica entre aquellas que tienen carácter concurrente o compartido; quedan a salvo, las relativas a medio ambiente, bienes culturales y previsión social, que son consideradas como competencias exclusivas del Estado.

En el plano legislativo el diseño de un federalismo administrativo está presente en las Leyes Bassanini (Leggi núm. 59 y 127 de 1997), además de los Decretos *attuativi* que se han aprobado para su desarrollo específico, cuyos criterios generales de carácter informativo no son otros que los principios de subsidiariedad y de solidaridad. En este sentido, se ha anotado con acierto que uno de los problemas que plantea cualquier ensayo de articulación territorial en Italia, sobre todo si se intenta imitar el modelo de regionalismo asimétrico (España, Bélgica, Canadá), es el riesgo que se corre de agravar las diferencias socioeconómicas que todavía subsisten en el eje Norte-Sur (18). Parece que con una finalidad contraria a esa hipótesis, el decreto legislativo 112/1998 ha previsto entre sus orientaciones básicas para la fase de implementación de la Ley 59/1997, y con suficiente nitidez como para sacar conclusiones positivas al respecto, «buscar nuevas formas de organización que aseguren el objetivo de mejorar los servicios a los ciudadanos y las empresas». Pero la consecución de una meta así ha de superar una doble gama de obstáculos. Primero, la ineficiencia tradicional de un Administración regional, que se agrava de forma inveterada ya en algunas zonas del país (Mezzogiorno); en segundo lugar, las dificultades presupuestarias de un sistema de financiación regional que permite hacer frente sólo a algunas de las prestaciones sociales más elementales. El resultado a que conducen este tipo de inconvenientes ha de ser por fuerza la ausencia de políticas sociales propias en las entidades regionales (19).

A modo de síntesis sobre las referencias en el derecho comparado, las diferentes experiencias ponen de manifiesto cómo una estructura descentralizada en la forma de Estado introduce un elemento adicional de complejidad en la categoría de los derechos sociales, hasta el punto de que podría considerarse

Vid. Disegno di Legge Costituzionale, aprobado en Sesión de 26 de septiembre de 2000. La simetría con algunos de los aspectos esenciales de esta categoría podía advertirse ya en varios de los elementos innovativos que introducía la propuesta elaborada por la Commissione Bicamerale de la constituyente.

(18) Vid. LORENZO CHIEFFI PREMESA: «Luci ed ombre del recenti sviluppi dello stato delle autonomie», en *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, CEDAM, Padova, 1999, pág. 13.

(19) *Ibidem*, pág. 19.

como uno más de los elementos «condicionantes» que afectan a la garantía de su satisfacción (20). Por lo pronto, la configuración de un modelo territorial con una dosis significativa de descentralización político-administrativa tiene por fuerza que repercutir sobre la manera con que se disfrutan aquellos derechos. De este modo, principios como el de igualdad, junto a una de las versiones básicas en que ésta se traduce dentro de esta esfera —la solidaridad—, se convierten en el «nudo gordiano» del binomio federalismo/regionalismo y Estado social (21).

Pero acaso sea preferible, como prevención metodológica, centrar el debate no tanto en la aceptación apriorística de una fórmula teórica de estructura territorial, cuanto en la «contextualización» de los modelos concretos. Sólo de este modo, se acierta a ver en qué medida el sistema federal responde verdaderamente a la exigencia de armonizar los elementos de diferencialidad con la garantía de una igualdad básica que proporcione unos mínimos de coherencia interna dentro del modelo. Porque es a todas luces evidente que pueden coexistir distintos tipos de federalismo, desde aquellos en los que prime la competencia (periferia-periferia) o la conflictualidad (centro-periferia), a los que se caracterizan por el funcionamiento solidario y cooperativo de sus diversas estructuras político-institucionales (22).

En esta línea de apreciaciones, no está de más recordar que el tipo de federalismo característico de algunos países de Norteamérica (USA y Canadá) se ha desarrollado en un «contexto» económico liberal no demasiado propicio a la implantación de altos niveles de intervencionismo social del *welfare state*. Precisamente esta resistencia a los correctivos igualitarios que supone el principio social constituiría una de las señas de identidad de ese modelo específico federal (23).

(20) Sobre la naturaleza «condicionada» de los derechos sociales nos parece necesaria la consulta de A. BALDASSARE: «Diritti Sociali», en *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989.

(21) Vid. DANIELA BIFULCO: «Cittadinanza sociale, egualianza e forma di stato», en *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, cit., 1999, pág. 41.

(22) Vid. A. CANTARO: «Stato federale, egualianza e diritti sociali», en *Democrazia e diritto*, núm. 2-3, 1994, págs. 310 y sigs.

(23) En lo que se refiere al federalismo canadiense, aun cuando en apariencia nos encontramos ante un modelo «competitivo» en una situación de liberalismo residual, el sistema ha encontrado una vía importante de legitimación en las políticas sociales que se han puesto en práctica, orientadas a la compensación de las notables diferencias (económicas, culturales, geográficas) que se presentan entre Estados atlánticos y centrales. Vid. D. BIFULCO: *Cit.*, págs. 42-43.

3. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO INTEGRAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA Y SU PROYECCIÓN EN EL ÁMBITO SOCIAL Y ECONÓMICO

Exponente en nuestro país de lo que sería más tarde una inflexión de esta tendencia —según Porras Nadales—, con la Constitución española de 1931 se implanta un modelo alternativo de dirección centrífuga que contribuye, además, a la inversión del concepto originario del principio de igualdad (24). Sin embargo, el nivel de descentralización en la esfera social y económica todavía resultaba insuficiente.

En primer lugar, el Estado se reservaba un poder de dirección efectivo en materia financiera y monetaria. El artículo 14 de la Constitución de 1931 proyectaba las competencias exclusivas estatales (legislación y ejecución estatal) sobre materias como «pesca marítima», «deuda del Estado», «régimen arancelario, tratados de comercio, aduanas y libre circulación de mercancías», «sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria», «Hacienda general del Estado».

La descentralización comenzaba, de acuerdo con el artículo 15, en una serie de materias, algunas de las cuales tenían un marcado acento social: «legislación social», «régimen minero», «bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional», «bases mínimas de la legislación sanitaria interior», «legislación de aguas, caza y pesca fluvial», «derecho de expropiación» y, por último, «socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y las Regiones». Todas ellas eran competencias compartidas, es decir, la regulación legislativa correspondía al Estado y la ejecución a las Regiones. De este segundo elenco competencial destaca, además, una especie de mecanismo de fiscalización del poder central que autorizaba al Gobierno de la República a inspeccionar la ejecución por las Regiones de las leyes sociales, «para garantizar —afirmaba el artículo 15.1.º— su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia».

(24) Entre las aportaciones de este otro modelo se cuentan —según Porras Nadales— el proporcionar «una mayor proximidad espacial del tejido social a las instituciones públicas», lo que a su vez «permitirá una mejor presencia de la voz de los ciudadanos en la formulación de los diagnósticos y en el diseño de las líneas estratégicas de actuación públicas». Pero las implicaciones de esta cercanía afecta a la idea que hasta entonces se tiene de la igualdad, entendida ahora, en una dimensión espacial, como «diversidad y diferencialidad en las respuestas públicas a situaciones y problemas diferentes». Vid. *Estado social y Estado autonómico*, cit., págs. 1231-1232.

Finalmente, la Constitución republicana implantaba una regla (art. 16) en virtud de la cual las materias no comprendidas en los dos listados anteriores podrían ser atribuidas con carácter exclusivo (legislación y ejecución) a las Regiones de acuerdo con lo que dispusieran sus respectivos Estatutos (25).

El sistema quedaba «cerrado» a través de dos fórmulas constitucionales que garantizaban unos niveles adecuados de homogeneidad social y jurídica. La primera, el mandato o principio general que impedía establecer discriminaciones de trato «entre los naturales del país y los demás españoles» (art. 17). En segundo lugar, y con carácter instrumental, se atribuía al Estado la facultad para dictar una especie de *leyes básicas de armonización*, a las que debían atenerse la leyes regionales, «cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República».

4. LA «INMERSIÓN» DEL PRINCIPIO SOCIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Durante la fase constituyente del texto fundamental de 1978, el diseño de un futuro Estado con elevadas dosis de descentralización representaba *prima facie* la respuesta a una ineludible necesidad de integración política-territorial, especialmente sentida durante la difícil etapa de la transición hacia la democracia en España. En efecto, no fue tanto la exigencia de una mayor racionalización de la forma de Estado la meta que se persigue con la creación de Autonomías Territoriales, sino la conveniencia de encontrar una fórmula jurídica para enfrentar con éxito un problema con raíces históricas, compatibilizando a un tiempo la unidad de la nación española con la pluralidad lingüístico-cultural que se constata indiscutiblemente en la misma (26). Y sin embargo, además de este objetivo clave —con el que se explica sólo una parte de la Constitución territorial—, el modelo autonómico de la Constitución de 1978 está configurado como una estructura que aspira a garantizar unos niveles de eficacia administrativa y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, lo que

(25) Como puede observarse —y anota acertadamente Jiménez Asensio— «el sistema de distribución de competencias de la Segunda República se asienta sobre dos nociones básicas: la materia y la función», un modelo por tanto menos complejo que el instaurado por la CE de 1978. Vid. R. JIMÉNEZ ASENSIO: *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Valencia, 1993, págs. 138 y sigs.

(26) Para López Guerra la decisión del constituyente español de crear unas Autonomías territoriales obedece inicial y fundamentalmente a razones de integración política. Vid. «El modelo autonómico», en *Autonomías*, núm. 20, 1995, págs. 175-177.

no se habían alcanzado hasta entonces con el centralismo tradicional de un Estado de derivación liberal. En definitiva, racionalidad funcional y democrática van a poner en evidencia, como presupuestos adicionales del Estado Autonómico, que el reconocimiento constitucional de un tipo de entidades sub-estatales no tiene su razón de ser exclusivamente en los pasajes de la historia contemporánea de nuestro país.

Así pues, y aun cuando la finalidad primigenia que se intentaba conseguir con aquella técnica de descentralización político-administrativa era fundamentalmente la incorporación de unos «diferenciales fácticos» de signo territorial (27), lo cierto es que el resultado efectivo de ese proyecto constitucional va a implicar además a aquellos otros elementos comprendidos dentro de la definición misma del Estado social y democrático de derecho.

En lo que respecta a la redimensión del principio democrático, la articulación del Estado en centros de poder político más «ceranos» a los ciudadanos supone un cambio notable en los procedimientos institucionales y en la organización de las relaciones donde se condensa la idea de participación política (28). Por otro lado, el desarrollo territorial del Estado social implica una expansión del fenómeno burocrático en respuesta a los *inputs* que demandan una intervención de los poderes públicos más próximos al ciudadano. De esta forma, se va a impulsar una nueva «centralidad prestacional», situada ahora en las coordenadas funcionales de los organismos subestatales (29). Pero a pesar de los beneficios que reporta sobre una posible descarga de responsabilidades del Estado central la programación por aquéllos de objetivos directamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos, existirían todavía dificultades para poder calificar de complementarias, y mucho menos de simbióticas, las

(27) En este sentido el Estado de las Autonomías español coincide básicamente con el denominado «federalismo de integración», que tiene como exponentes más representativos los Estados federales originarios (Estados Unidos Alemania, Suiza), cuyo nacimiento y configuración posibilita la incorporación en un único sistema político (federación) de unidades estatales con su propia fisonomía cultural, lingüística o religiosa.

(28) Vid. SILVIO GAMBINO: *Stato regionale e diritti sociali: l'esperienza italiana nella prospettiva comparatistica*, ponencia presentada al Congreso de Barcelona, 1999. Texto proporcionado gentilmente por su autor.

(29) Para Porrás Nadales el resultado de este proceso se concreta en un protagonismo creciente de las instituciones autonómicas «en políticas del bienestar (sanidad, educación o planeamiento territorial) y de intervención y transformación económica (planificación económica, reforma agraria)». La anterior referencia, circunscrita al caso español, creemos que podría ser trasladable a modelos con análogo nivel de descentralización. Vid. A. PORRAS NADALES: «El desarrollo del Estado social intervencionista en la Comunidad Autónoma de Andalucía», en *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, 1993, pág. 115.

manifestaciones de intervencionismo público que proceden de los dos niveles (central y periférico) (30).

El diagnóstico de los efectos que tiene esta tendencia generalizada hacia la descentralización —en sus distintas formulaciones de federalización, regionalismo o autonomismo— dentro de los esquemas tradicionales del *welfare state* resulta una operación inexcusable; sobre todo desde el momento en que en esta encrucijada se verá comprometida la derivación socio-económica del principio de unidad. Por este motivo parece inexcusable intentar delinear el mapa «social» de la forma de Estado; no sólo por cuanto en ese marco se realizan buena parte de los compromisos constitucionales para una sociedad más justa e igualitaria, sino también por el riesgo de que la autonomía territorial genere una nueva forma de privilegio —o desigualdad injustificada— entre ciudadanos de un mismo Estado en función únicamente de su vecindad administrativa.

Por otro lado, en el debate doctrinal que hasta hoy ha tenido lugar en torno a la optimización de los modelos territoriales, sería necesario superar la ya mítica, pero no por ello siempre correcta, correspondencia entre la fórmula federal y su idoneidad para obtener los mejores índices de realización democrática y prestacional. La efectividad, en ambas esferas, de cualquier estructura descentralizada —sea federal, regional o autonómica— no depende exclusivamente de las «reglas de juego», jurídicadas en abstracto dentro de los textos constitucionales, ni de la simple plasmación orgánica en forma de instituciones dotadas de *indirizzo politico* propio. Al contrario, la verdadera operatividad de los procesos autonómicos —seguimos a Gambino en esta apreciación— depende sobre todo de «la capacidad para estimular —aunque sea en una lógica minimalista— algunas condiciones políticas para la reivindicación (y la cultura) autonomista que resulten indispensables para la activación de mecanismos de sinergia adecuados para el desarrollo económico, social y cultural relativo a la realidad territorial de referencia de las instituciones regionales y locales» (31). Esta visión nos parece, además de acertada, idónea para una potencial proyección a la generalidad de los modelos y sub-modelos de Estados caracterizados por su descentralización política. Se está proponiendo así —creemos— la mo-

(30) Prueba de ello sería —en opinión de Porras Nadales— la necesidad de encontrar una solución a través del arbitraje del Tribunal Constitucional en los numerosos conflictos de competencias que se plantean sobre estas materias competenciales de carácter social. *Ibidem*, pág. 115.

(31) Al contrastar esta afirmación con la experiencia italiana, observa Gambino cómo el reconocimiento de una asimetría competencial a favor de las Regiones con estatuto especial no se traducido automáticamente en el nivel correspondiente de competencia y productividad político-institucional, debido —afirma— «a la incapacidad de las mismas Regiones para afirmar una propia y clara identidad político-cultural». Texto de la ponencia citada *supra*.

dificación del punto de mira de un análisis tradicionalmente centrado en el dato formal de las competencias atribuidas a las instituciones regionales (o estatales), para trasladarlo al sistema político en su conjunto y, complementariamente, a las condiciones materiales (sociales y económicas) que determinan la evolución y funcionamiento de la forma de Estado.

El planteamiento metodológico de esta otra perspectiva conduce a su vez a una dialéctica que autoriza a modular el componente normativo de la autonomía con la realización del principio de igualdad real. O lo que es lo mismo en la práctica, se trata de visualizar la asimetría o pluralismo territorial desde la óptica de las necesidades socio-económicas que existan en cada territorio. Una razón de más que justifica la «disponibilidad» estatutaria y la concepción diferencial de las competencias asumidas a través de las normas fundacionales de las Autonomías territoriales.

Indudablemente esta perspectiva supone una visión del principio de igualdad territorial en un sentido totalmente opuesto al de mero justificante de políticas gubernamentales centralizadoras que, enmascarándose en una pretendida uniformidad de las condiciones de vida de los ciudadanos, tienen en realidad como objetivo prioritario la limitación del autogobierno de las entidades subestatales. En suma, la alianza entre igualdad y Estado social puede llegar a ser paradójicamente nefasta para las aspiraciones de una «democratización» del *welfare state* sobre espacios institucionales periféricos; al menos es incuestionable que la formulación de este tipo de cláusulas constitucionales —en donde se reconoce una proyección del principio igualitario sobre un modelo fuertemente descentralizado— intensifica el riesgo de «recuperación» por parte de las instancias del poder político central de buena parte de las funciones típicas del Estado asistencial atribuidas formalmente a las unidades regional/estatales.

Pero precisamente esta eventualidad debería quedar proscrita en un modelo de organización territorial como el español, donde las Autonomías Territoriales no sólo cuentan con un amplio dispositivo competencial que contribuiría a la realización del principio social, sino que además lo están ejerciendo con regularidad. Es más, cabría hablar incluso de una especie de «conurrencia competitiva» que se está produciendo últimamente en esta dimensión social entre Estado y CC.AA. Sin embargo, no parece que se haya desarrollado excesivamente una línea teórica que aborde en profundidad, y con una pretensión que vaya más allá del concreto debate exponencial que se plantea entre competencias específicas, el examen de la relación entre ese principio social, constitucionalizado con una amplitud de miras considerable en 1978, y el Estado Autónimo.

Por de pronto se nos ocurre pensar que los problemas de efectividad que

conlleva la aplicación de las cláusulas de la Constitución social y económica se pueden presentar por duplicado, o cuanto menos acentuadas, en el caso de un modelo territorial fuertemente descentralizado. El motivo reside en el mismo sistema de división funcional que facilita en potencia la dilución de responsabilidades en la compleja red de atribuciones entre las esferas central y periférica, junto a la influencia que sobre a éstas ejercen principios de modulativos como la subsidiariedad o la unidad de mercado.

De este modo, si ya resulta difícil liberar a los derechos sociales de la dependencia —muchas veces «coartada»— de las condiciones político-económicas de cada momento, cuando éstas se alegan para ralentizar o simplemente justificar la «reversibilidad» (32) de las conquistas sociales, los procesos de regionalización introducen un elemento adicional de confusión e inseguridad para el cumplimiento de los mandatos sociales constitucionalizados. En primer lugar, por el hecho de que en un modelo con fuerte nivel de descentralización política existen más posibilidades para excusar la incompetencia e ineficacia en los circuitos político-institucionales de «la otra» esfera político-territorial. En segundo término, porque si dentro de una forma de Estado unitario no está garantizado a priori el éxito de una operación interpretativa —doctrinal o jurisprudencial— que intente conferirles unos mínimos índices de protección jurídica, análoga —si no mayor— inseguridad proporciona una estructura institucional descentralizada, en la que es posible escapar a los controles de constitucionalidad (o de estatutoriedad), cuando se trata de actos que se adoptan a nivel interno por los órganos que ostentan la dirección política de la entidad sub-estatal.

En efecto, las instituciones centrales tienen potestad para fiscalizar en sede de jurisdicción constitucional la legitimidad competencial de las decisiones —legislativas o reglamentarias— que aprueban los poderes públicos autonómicos. Pero la impulsión de estos mecanismos de control constitucional que operan sobre los ordenamientos territoriales (recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias) está reservada en exclusiva a los órganos representativos del poder central. La preocupación fundamental de éstos se centra normalmente en comprobar la validez formal o competencial de las normas regionales, antes que en su contenido constitucional sustantivo. Hasta ahora no han sido objeto de impugnación por parte del Estado —al menos no como razón principal de los recursos— las cuestiones relativas a la adecuación de una norma autonómica a la dogmática constitucional. Sin embargo, ni la CE ni la

(32) En contra de una hipotética regresión de los niveles de satisfacción de los derechos sociales se pronunciaron por primera vez J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, vid. *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1982.

LOTIC prohíben a las instituciones estatales legitimadas para ello (Gobierno, 50 Diputados y 50 Senadores, además del Defensor del Pueblo nacional) interponer una demanda de inconstitucionalidad contra disposiciones con rango de ley que vulneren en potencia los mandatos suscritos en el Título Primero, al margen de que esas normas legislativas estén o no conculcando el sistema de distribución de competencias comprendido en el «bloque de constitucionalidad» (33).

Si a nivel estatal se ha arbitrado, por otra parte, un sistema a través del cual la minorías tienen siempre la oportunidad para instar un pronunciamiento del TC cuando entiendan conculcado por una ley (o disposición normativa con ese rango) cualquiera de los preceptos de la norma fundamental, ésta es una alternativa de que se carece en la vertiente autonómica, donde no hay medio procesal alguno para plantear ante la jurisprudencia constitucional un conflicto interno, esto es, en el marco de la dialéctica gobierno-parlamento regionales, a propósito —por ejemplo— de una presumible vulneración de uno de los mandatos constitucional-estatutarios de carácter social.

Este déficit — o acaso también, disfuncionalidad— representa uno de los elementos característicos en la dogmática social del Estado constitucional contemporáneo. La presentación técnica en cuanto simples normas programáticas que orientan la intervención de los poderes públicos acaba trasfigurando su valor, teóricamente normativo, en mera retórica sin significado (Rubio Llorente) (34); o como mucho, en «garantías institucionales» que dependen para su realización de la voluntad discrecional de un legislador vinculado solamente por la obligación de mantener un «núcleo irreductible» de dicha institución (Cruz Villalón). La dimensión estatutaria de esta problemática cobra re-

(33) El supuesto contrario está vetado sin embargo por la LOTIC, cuyo artículo 32.2.º circunscribe la facultad impugnatoria de las CC.AA. contra las leyes estatales a estrictos motivos de orden competencial («que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía»), lo que implica la imposibilidad —al menos teórica— de utilización autonómica del recurso de inconstitucionalidad por razones puramente sustantivas relacionadas con el régimen jurídico de los derechos constitucionales. Sin embargo, la STC 199/1987 dejó sentado un concepto de «legitimación» bastante amplio que —como sugiere Rubio Llorente— «ha reducido casi a la nada» aquella limitación. Vid. F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, cit., pág. 388. En efecto, en esta resolución se hacen pronunciamientos tan explícitos en este sentido como el que sigue: «La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de la competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido, se extiende a todos aquellos supuestos en que se dé una simple conexión material de la ley estatal y el ámbito competencial autonómico».

(34) Vid. F. RUBIO LLORENTE: *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, junto a M.ª A. AHUMADA, A. J. GÓMEZ y A. LÓPEZ CASTILLO, Madrid, 1995.

lieve a partir de la existencia dentro de las normas estatutarias de un conjunto de disposiciones que conectan con la idea social de Estado.

En primer lugar, la técnica más habitual consiste en reiterar algunos de los mandatos constitucionales más representativos de la plasmación del principio social en el texto fundamental. Así, aparecen frecuentemente enunciados —de forma reiterativa casi— el postulado de la igualdad real (art. 9.2.º) o los objetivos que se marcan en uno de los principios rectores de la política económica y social (art. 40), como el pleno empleo, la estabilidad económica o la mejora en las condiciones de trabajo. Asimismo se establece normalmente en los EE.AA., como prioridad de la actuación de los poderes públicos regionales, la integración e igualdad de grupos que tienen —o padecen— una particular situación socioeconómica (emigrantes y mujeres). En definitiva, la conclusión que se deduce de una observación superficial pone de relieve que se ha producido una recepción estatutaria bastante intensa de normas finalistas o programáticas que se refieren, bien a intereses generales del conjunto de la sociedad, bien a necesidades de corrección de desigualdades y desequilibrios sectoriales en el seno de ese sistema social autonómico. Esta adopción de fines de naturaleza social y económica parece acentuarse, además, en aquellas Comunidades que sufren una tradicional desequilibrio en comparación con el resto en cuanto a su nivel de desarrollo económico (35).

5. EL «ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO» EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Entre las aportaciones más significativas de la CE se encuentra la de haber reconocido, con un nivel de concreción más avanzado del que se encuentra previsto en otros textos europeos, una serie de principios y derechos de contenido social, cuya titularidad no se configura de acuerdo con los clásicos patrones de los derechos públicos subjetivos. Al contrario, los nuevos mandamientos constitucionales pretenden proteger, bien ciertos intereses «social-universal», bien el interés particular de una serie de minorías sociales «difusas», aunque perfectamente identificables por su singular problemática social y económica. Pero la recepción constitucional de esta «nueva generación» de derechos se produce en un marco constitucional —el de los denominados Principios Rectores del Capítulo Tercero (Título Primero)— que sufre una devaluación normativa considerable; este dato dificulta considerablemente el establecimiento de instru-

(35) Vid. P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Normas programáticas, Estatutos y Autonomía comunitaria», en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, pág. 13.

mentos de garantía eficaces para hacerlos valer frente a los poderes públicos encargados de asegurar su ejercicio real. La concepción programática de estas disposiciones constitucionales afecta, por consiguiente, a su virtualidad jurídica, hasta convertirlas muchas veces —o al menos ese es el riesgo— en meras orientaciones «interpretativas» de la legislación y la actuación administrativa, en todo caso con escasas posibilidades de llegar a funcionar como verdaderos parámetros de la constitucionalidad. La debilidad normativa de la práctica totalidad de los derechos sociales tiene su origen en una disposición constitucional —el artículo 53.3.º— que, paradójicamente diseñada para procurar su tutela (se encuentra dentro del Capítulo IV del Título I, «de las garantías de las libertades y derechos fundamentales»), viene a establecer un ambiguo mandamiento respecto de la necesidad de que aquéllos «informen» a la legislación positiva, la práctica judicial y, en general, la actuación de los poderes públicos.

En la estructura interna del Capítulo III se observa un conjunto de principios derivados del concepto tradicional de Estado social, formulados todos ellos jurídicamente como metas de la acción social y económica de los poderes públicos, junto a lo que podríamos considerar además el *feed back* constitucional a las necesidades de una serie de colectivos o grupos sociales cuya problemática social y económica requeriría un tratamiento por parte de aquéllos (36). Especialmente hacia estas minorías parece orientarse la prescripción del artículo 9.2.º, donde se amplía el horizonte del principio de igualdad en forma de obligación positiva para todos los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para alcanzar un nivel efectivo y real de libertad e igualdad. En definitiva, el precepto está reconociendo implícitamente la desigualdad material que sufren determinadas categorías sociales, al tiempo que «habilita» a los responsables públicos para ofrecer soluciones que requieren tratamientos jurídicos diferenciados (la llamada comúnmente «discriminación positiva») (37); el objetivo no es otro que alcanzar una sociedad más igualitaria, donde se disfrute de idénticas oportunidades para ejercitar los derechos fundamentales y lograr la equiparación de los *status* social, económico y cultural del conjunto de los ciudadanos.

La preocupación del constituyente español para hacer frente a las nuevas

(36) Estamos haciendo referencia indirectamente a la infancia (art. 39), emigrantes (art. 42), juventud (art. 48), disminuidos físicos y psíquicos (art. 49), tercera edad (art. 50), consumidores y usuarios (art. 51).

(37) Vid. L. LÓPEZ GUERRA: «Igualdad, no discriminación y acción positiva en la Constitución de 1978», en la monografía colectiva *Mujer y Constitución en España*, CEPC, Madrid, 2000, págs. 19 y sigs.

demandas sociales surgidas de una sociedad tecnológicamente avanzada (38), y referidas a un contexto de solidaridad como principio-valor básico de referencia (Pérez Luño), va a encontrar una respuesta en la articulación territorial del Estado, cuando se procede a la división funcional de responsabilidades «sociales» entre las esferas políticas central y autonómica (39). Aquella genérica alusión a los «poderes públicos» —continua referencia en la exposición de la parte dogmática de la norma constitucional— queda delimitada en su vertiente orgánico-política por un sistema de distribución de competencias, inicialmente diseñado en el Título VIII del texto fundamental, y luego complementado por los Estatutos de Autonomía (EE.AA.), donde se contienen no pocas atribuciones a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en esta materia (40).

Pero la dialéctica Estado Social/Regionalismo (Federalismo/Autonomismo) presenta otra dimensión bien diferente. La experiencia histórica ha puesto de manifiesto que la eficacia de los derechos sociales corre paralela con procesos de centralización de la política económica y, en consecuencia, también de homogeneización normativa. En efecto, todavía no se ha podido contraponer ninguna experiencia a la tesis que defiende, como mejor garantía para la realización del *welfare state*, la necesidad de concentración de los sistemas públicos prestacionales.

La proyección sobre un modelo territorial descentralizado del principio social conlleva en potencia un factor adicional e implícito de homogeneización político-normativa, en la medida en que la igualdad real y efectiva —sin duda el eje teleológico sobre el que gira la noción de *welfare state*— no puede alcanzarse sin la garantía de unos niveles prestacionales equivalentes desde el punto de vista territorial. Hasta cierto punto, entonces, Autonomía y Estado so-

(38) Vid. G. RUIZ-RICO: «Fundamentos sociales y políticos en los derechos sociales de la Constitución española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, enero-marzo 1991, págs. 171 y sigs.

(39) Vid. G. RUIZ-RICO y N. PÉREZ SOLA: «Stato autonomico e diritti deboli nell'esperienza spagnola», en *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali* (a cura di Lorenzo Chieffi), CEDAM, 1999, págs. 587 y sigs.

(40) No obstante, el TC se ha encargado desde un primer momento de ofrecer una concepción amplia de la expresión «poderes públicos», referida a los destinatarios de mandatos sociales de la Constitución. En relación concretamente con los principios rectores de la política económica y social, donde se despliega buena parte del principio social del artículo 1.1.º, la Sentencia 64/1982 señalaba con claridad expositiva que «es evidente que entre estos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y que la «legislación positiva» citada (en el artículo 53.3.º) comprende tanto la legislación estatal como la emanada de los órganos legislativos de aquéllas».

cial se presentan así como conceptos dotados de una cierta dosis de incompatibilidad o, cuando menos, en una situación de constante tensión dialéctica (41).

A la búsqueda de un punto de equilibrio entre ambos principios, sería necesario adoptar una concepción de la Autonomía como presupuesto habilitador de las CC.AA. para hacer una programación propia y diferencial de sus políticas sociales. Ciertamente esa incuestionable capacidad de las entidades autonómicas para imprimir el ritmo que consideren más adecuado al cumplimiento de sus objetivos sociales no puede ser ilimitada. La CE ha impuesto, a través del reconocimiento de una serie de «principios generales» de la organización territorial del Estado, algunas condiciones que han de cumplirse por las Comunidades en el ejercicio de sus competencias.

Hacia esa dirección no cabe duda apunta el efecto modulativo que potencialmente tiene el artículo 9.2.º de la CE sobre las atribuciones social-estatutarias, al tratarse de un mandato de alcance general y sin destinatario institucional específico. Para salvaguardar determinados presupuestos que no serían sino la traducción «espacial» de esa igualdad real y efectiva, el Estado debe jugar un papel protagonista como garante de la equiparación de las condiciones de vida de los ciudadanos al margen de su vecindad administrativa. Con esa misma finalidad se alinean también las disposiciones que hacen referencia al principio de solidaridad (art. 2 y 138) y su instrumentalización a través del denominado Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158); sin olvidar la orientación esencialmente pro-centralista de la formulación de una norma como la que reserva al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.º1).

A propósito de esta última cláusula, no es posible desconocer su proyección «social» inmediata, al tratarse de una regla competencial que resulta especialmente aplicable a un amplio conjunto de derechos que quedan fuera del sistema garantista, e igualitario implícitamente, ofrecido por el artículo 81 de la CE. En efecto, si para los derechos fundamentales y libertades públicas la regulación por una Ley Orgánica, aprobada por el Parlamento central, opera indirectamente como un procedimiento de virtual homogeneización en el plano territorial, para el resto de los derechos constitucionalizados en el Título Primero — entre los cuales se encuentran la práctica totalidad de los derechos de contenido social y económico— va a ser la competencia estatal atribuida por el

(41) Vid. M. ARAGÓN REYES: *Los problemas del Estado social*, Sistema, núm. 118-119, 1994, págs. 27-29.

artículo 149.1.º1 el vehículo idóneo para garantizar ese mínimo común denominador de la regulación normativa autonómica que se encargue de desarrollarlos (42). Su conexión con la realización del principio social se pone manifiesto incluso desde una perspectiva terminológica; basta con comprobar el enunciado de aquella disposición, cuando se refiere a las «condiciones básicas», con los términos del artículo 9.2.º, que establece la obligación de los poderes públicos de promover las «condiciones» para que la igualdad y libertad sean reales y efectivas. Si bien la norma del Título Preliminar no deja de tener un alcance sustantivo que escapa a las dimensiones de una cláusula de carácter competencial, ambos preceptos concuerdan seguramente en una finalidad común, en donde están implicados también el principio de solidaridad (arts. 2 y 138.1.º) y la prohibición que se expresa en el artículo 138.2.º, claro exponente de las limitaciones del principio dispositivo autonómico, en virtud del cual las diferencias estatutarias no podrán generar en ningún caso privilegios sociales o económicos interregionales.

Aunque ya se ha subrayado con insistencia por la jurisprudencia constitucional, se ha de insistir una vez más en que difícilmente el artículo 149.1.º1 puede ser utilizado como un criterio que habilite al Estado para vaciar de contenido las atribuciones autonómicas (43); en la misma medida, tampoco es un instrumento adecuado para intentar reconocer con exactitud los límites de las competencias regionales en la órbita social-prestacional. El propio concepto de «condiciones básicas» (que garanticen la igualdad) supone —a nuestro modo de ver— un grado mayor de indeterminación jurídica respecto de la noción de «bases» («normas básicas», o «legislación básica»), criterio éste más común para concretar jurídicamente la competencia exclusiva del Estado (y, por añadidura, la de las CC.AA. en esa misma materia). En segundo lugar, el objeto sobre el que ésta recae (el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales) hace muy difícil su delimitación material, ya que potencialmente tiene un ámbito de proyección «transversal» sobre la mayor parte de las competencias asumidas por las CC.AA.

Por nuestra parte, estamos convencidos que la imprecisión de una fórmula constitucional como la del artículo 149.1.º1 no podría justificar ninguna clase

(42) No obstante, estaríamos también de acuerdo con la opinión que considera a todos los derechos del Título Primero de la CE —sin excluir, por tanto, a los comprendidos en su Capítulo tercero (Principios rectores de la política económica y social)— como objeto que forma el ámbito material de la regla competencial del artículo 149.1.º1. Vid. M. ARAGÓN: *Cit.*, pág. 28.

(43) Vid el análisis que realizamos sobre esta cláusula constitucional en G. RUIZ-RICO RUIZ: *Los límites constitucionales del Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2001, págs. 119 y sigs.

de obstáculo a la potestad de las entidades subestatales para aprobar sus propias políticas sociales. Pero la siguiente cuestión que habría que dilucidar al hilo de la interpretación que se otorgue a esa «igualdad básica» es si, una vez garantizado un mínimo prestacional uniforme en todo el Estado, la decisión de elevar éste por parte de las CC.AA., en ejercicio de las competencias «sociales» otorgadas por sus respectivos Estatutos, quedaría dentro de un marco constitucionalmente admisible. La respuesta a este interrogante —que tiene por cierto no pocos ejemplos problemáticos en la actualidad (44)— pasa por considerar a la igualdad que se persigue por el artículo 149.1.º1 como un parámetro mínimo de protección social, por debajo del cual se estaría creando, en efecto, una «discriminación» territorial, pero cuya superación entra en todo caso dentro del ejercicio legítimo de la autonomía para dotarse de una cobertura prestacional exclusiva.

Desde esta posición interpretativa, no cabe defender que se esté produciendo ningún «privilegio social», por el hecho de que una Comunidad Autónoma se comprometa más decididamente que el resto en el cumplimiento de los fines sociales recogidos constitucional y estatutariamente. En definitiva, creemos que esta dimensión territorial del principio de igualdad no puede ser concebido nunca como la imposición constitucional de un idéntico sistema de protección social en todas las CC.AA. En clave positiva, el artículo 149.1.º1 se configura como un título competencial —ciertamente ambiguo— con el que se pretende garantizar unos niveles de bienestar social mínimos (o básicos, por qué no decirlo) en el conjunto del Estado (45). Más allá de esos *standards* de uniformidad social sería legítima cualquier intervención social de las entidades sub-estatales. De hecho, sería posible explicar la atribución competencial de que éstas disponen en la materia como un método para incrementar los niveles mínimos de eficacia prestacional. Por tanto, una vez salvado el riesgo de un vaciamiento funcional del Estado autonómico *social*, la principal virtualidad de una cláusula tan «dúctil» como la contenida en el artículo 149.1.º1 consiste en

(44) Entre los más significativos últimamente puede mencionarse la determinación de algún Ejecutivo autonómico (caso de Andalucía) en orden a elevar, por encima de la media general del Estado, las pensiones no contributivas.

(45) La tesis de Solozábal -a la cual nos adscribimos en su integridad- mantiene que «el Estado constitucional es una comunidad jurídica de iguales; (...) que esa igualdad jurídica se produce antes que nada en relación con los derechos básicos o más importantes de los ciudadanos, que son justamente los derechos fundamentales (...); y que entre estos derechos fundamentales están los derechos llamados sociales (...), por lo que, de acuerdo con lo señalado, los españoles disfrutan, en su régimen básico y general, de los mismos derechos sociales, en cuanto derechos fundamentales, con independencia de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan». Vid. J. J. SOLOZÁBAL: *El Estado social como Estado autonómico*, cit., pág. 69.

evitar la configuración un «mapa social» caracterizado por una excesiva asimetría en cuanto a los índices de bienestar y calidad.

Esta versión territorial del principio de igualdad debe jugar prioritariamente como garantía de unos niveles de efectividad y satisfacción de los derechos sociales, y menos en su potencial condición de factor homogeneización territorial. El problema radica — a nuestro entender— en los márgenes de discrecionalidad que disponen las entidades subestatales a la hora de ejercitar sus competencias *social-prestacionales*. Sin duda, la falta de una voluntad autonómica para poner en práctica esos compromisos constitucionales y estatutarios incidiría negativamente en la garantía, para los ciudadanos de esa Comunidad, de unos niveles de vida equiparables a los que se disfrutaban en las Comunidades más activas socialmente. En orden a evitar la discriminación que supondría la omisión de esos deberes adquiridos, el Estado estaría legitimado para intervenir para asegurar las condiciones básicas y uniformes del ejercicio de esos derechos sociales. En esas circunstancias la igualdad a la que se refiere el artículo 149.1.º¹ acaba configurándose —para nosotros— no tanto como una habilitación competencial, sino más bien como un mandato constitucional cuyo destinatario sería el Estado central. Ahora bien, el objetivo de una igualdad en las condiciones de vida no justificaría en ningún caso la creación *ex novo* de una potestad normativa central, inédita en el texto fundamental, y accionable en cualquier supuesto (46).

En la búsqueda de un punto de equilibrio, necesario ante una opción interpretativa de «doble dirección», nos parece ineludible en este punto examinar todos los elementos que pueden ayudar a alcanzar una visión armónica entre principio social y principio dispositivo.

De este modo, conviene observar primero, desde una dimensión —llamémosle— «intra-comunitaria», la justificación de aquellas medidas de discriminación positiva, adoptadas por las entidades regionales para alcanzar una efectiva realización del principio de igualdad sustantiva previsto en el artículo 9.2.º de la CE. La traslación de este objetivo primordial al campo de la asistencia y

(46) Nuevamente nos hemos de referir en este punto a la opinión de Solozábal, para quien el artículo 149.1.º¹ no significa «una habilitación o competencia del Estado central para garantizar, en cualquier supuesto, en todo el territorio nacional la eficacia de los derechos fundamentales o constitucionales». Tampoco la finalidad perseguida por esa disposición —sigue señalando— «se agota en su actuación normadora», que resulta en realidad compartida por Estado y CCAA, de acuerdo con la distribución de títulos competenciales establecida en el resto del artículo 149.1.º (...). El respeto del principio de igualdad territorial reposa en una «determinada manera de entender los derechos sociales (...) como verdaderos derechos fundamentales a los que la Constitución asegura una vigencia efectiva equivalente en todo el territorio del Estado por lo menos en su contenido básico». *Ibidem*, pág. 78.

el intervencionismo sociales de las CC.AA. ha quedado plasmado en los EEAA con una fórmula promocional idéntica a la establecida en aquel precepto de la norma fundamental (47). Con ello se otorga legitimación a cualquier actuación que se adopte por el legislador o la Administración autonómica tendente a promover unas condiciones sociales que favorezcan la igualdad entre todos los ciudadanos de la Comunidad a la hora de ejercer todos sus derechos constitucionales, a través de un sistema propio de prestaciones públicas y medidas económicas de las que serían fundamentalmente beneficiarios esos grupos marginales o infra-privilegiados.

La única limitación que se puede alegar contra esta utilización «alternativa» del principio de igualdad material es la que se infiere de una interpretación, ya consensuada, del artículo 139.1.º Como hemos reseñado en otro lugar (48), el propósito fundamental de esta disposición apunta a la prohibición, dentro de los ordenamientos jurídicos territoriales, de un trato diferencial a los ciudadanos que pertenezcan a otra Comunidad Autónoma. El sentido de esta prescripción constitucional no es tanto impedir la promoción «social» —y con ella la igualdad efectiva— mediante la «diferenciación jurídica», sino más bien evitar la injustificada o irrazonable desigualdad que toma como referente la pertenencia a una Comunidad «territorial» distinta.

En función de estos presupuestos constitucionales, no creemos que pueda tildarse por tanto de ambivalente o «neutral» un bloque de constitucionalidad donde se han enunciado numerosos compromisos sociales cuya virtual realización corresponde en mayor medida a las Autonomías territoriales. La combinación de los dispositivos constitucionales (arts. 148 y 149) y estatutarios pone de manifiesto sin dificultad la estrecha interconexión de los principios autonómico y social. Aunque cabe sospechar que esa alianza no es tanto consecuencia de una expresa voluntad transformadora de los poderes estatuyentes, sino más bien manifestación de la estrategia de delimitar al máximo las esferas funcionales del Estado y las futuras CC.AA.

De acuerdo además con los criterios que se establecían en el reparto de competencias diseñado por la CE, se estaba favoreciendo la asunción por las entidades sub-estatales de un considerable número de competencias vinculadas

(47) Prácticamente todos los Estatutos, tanto en CC.AA. de vía rápida (art. 151) como de vía lenta (art. 143), han recogido expresamente en su articulado un compromiso idéntico al regulado en el artículo 9.2.º de la Constitución, imprimiendo de este modo a la articulación territorial un contenido finalista que entronca directamente con el principio del Estado social y la falta de neutralidad valorativa que éste supone. Vid. Est. de Cataluña, art. 8.2.º, Est. de Andalucía, art. 2.1.º, Est. del País Vasco, art. 9, Est. de Galicia, art. 4.2.º, Est. de Aragón, art. 6.2.º, etc.

(48) Vid. G. RUIZ-RICO, *Los límites constitucionales...*, cit., págs. 122 y sigs.

ya con los programas y fines del Estado del Bienestar. De este modo, la «obsesión» de las Comunidades por incorporar en sus respectivos Estatutos los márgenes de intervención que dejaba abiertos el artículo 149 va a conseguir a la postre otorgar al principio de autonomía una clara connotación social. El establecimiento luego en los Estatutos de competencias (desarrollo legislativo y/o gestión administrativa) que recaen en alguno de los ámbitos objetivos que configuran el espacio social del Estado tiene que presuponer en la práctica una orientación de carácter imperativo en su ejercicio.

6. NUEVAMENTE EL PROBLEMA DE LA ESCASA VIRTUALIDAD NORMATIVA DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES ESTATUTARIAS

Una última dificultad que plantea el diseño de un « Estado social autonómico» se centra en el significado jurídico de las normas programáticas estatutarias en las que se han recogido los objetivos de política social y económica de las respectivas CC.AA. Sin duda, esta cuestión tiene mucho que ver con la falta de eficacia directa de las cláusulas del Estado social proclamadas en la CE. Porque, al igual que en ellas, la dimensión territorial del principio social se plasma en un conjunto de fines u orientaciones a los poderes públicos regionales, cuya virtualidad normativa no ha sido despejada tampoco por su recepción estatutaria. En todo caso, y aunque no sea esta materia un contenido obligatorio para los EE.AA., la parcial simetría dogmática entre éstos y el texto fundamental afecta también al carácter escasamente vinculante para el legislador autonómico de los preceptos de contenido social. Desde este ángulo, podría concluirse entonces que si en el ámbito estatal los preceptos programáticos constitucionales no tienen una virtualidad normativa inmediata, las disposiciones estatutarias que establecen una serie de fines sociales análogos o idénticos a los anteriores adolecen igualmente de la eficacia necesaria para ser utilizados como parámetros de fiscalización de la actuación de legislador autonómico.

La CE proporciona un primer elemento de aproximación a través del artículo 148 sobre aquellas facultades susceptibles de ser asumidas por las instituciones regionales para dar cumplimiento a los postulados sociales. Se ha de puntualizar, no obstante, que estamos en presencia de una disposición cuya excesiva indeterminación objetiva no permite obtener una imagen exacta de los niveles de realización social-prestacional a los que se podrían comprometer las CC.AA. con la intermediación estatutaria posterior. Desde este puesto observación inicial, se puede constatar que el precepto en cuestión apenas hace referencia a las competencias *stricto sensu* reservadas a la esfera autonómica en materia de protección social y tutela de bienes constitucionales de interés general.

De ahí que no sea posible tampoco deducir unos mínimos competenciales de las Comunidades relativos a los fines de política social. Las escasas excepciones a esta indefinición del texto fundamental en relación con el potencial carácter «social» de la autonomía regional vienen enunciadas indirectamente con algunos títulos competenciales que, desde esta óptica, pueden ser objeto de una atribución en exclusiva a las CC.AA.: gestión del medio ambiente (148.1.º9), cultura (148.1.º, apartados 14 a 17); además de una competencia sobre «asistencia social», que conecta con la problemática de ciertos grupos con una particular situación de desigualdad socio-económica. De manera tangencial al desarrollo de un Estado prestacional, si bien intrínsecamente conectado con la idea de igualdad real y efectiva, la problemática de las minorías lingüísticas cobra un relieve especial mediante un título competencial sobre fomento de la enseñanza de la lengua propia, aunque lógicamente circunscrito a aquellas CC.AA. donde existe un bilingüismo de facto (art. 148.1.º17).

Únicamente con la relación anterior no es posible construir unos parámetros normativos que sean útiles para conocer el grado de implicación que asume el Estado social autonómico en el presupuesto final de la equiparación socio-económica de determinados colectivos sociales. Sin embargo, esta ausencia de referentes constitucionales no ha sido obstáculo para que los EEAA hayan incluido después en su articulado un amplio conjunto de disposiciones programáticas que hacen hincapié, como objetivos de las CC.AA., tanto en la promoción de la igualdad real y efectiva, como en la realización de una serie de metas que implican la satisfacción de unos índices adecuados de bienestar social.

El hecho de que los Estatutos hayan puesto un cierto énfasis en determinados fines sociales no haría sino traducir la voluntad de la Comunidad Autónoma por desarrollar con carácter preferente específicos objetivos de política social y económica, al orientar la labor de los poderes públicos autonómicos hacia la satisfacción de unas necesidades que serían prioritarias y particulares de aquella Comunidad. Ciertamente, aquí no estamos en presencia de normas con una estructura jurídica indiscutible, o que cuenten por lo demás con una elevada precisión en cuanto a los objetivos perseguidos o los instrumentos que han de emplearse para alcanzarlos. Se trata, por el contrario, de reglas que encierran un margen amplio de discrecionalidad a la hora de ser desarrolladas en el circuito legislativo y administrativo. Pese a que con objeciones de esta clase se podría llegar a sostener el sentido exclusivamente «indicativo» de las normas estatutarias de naturaleza programático-sociales, no tiene por qué quedar bloqueada absolutamente la opción interpretativa desde la cual cabe reconocer también su valor normativo, al menos de cara a exigir una interpretación del ordenamiento autonómico «conforme a» estos fines sociales. La estatalidad so-

cial autonómica participaría entonces de ese carácter «definitorio» que —para Solozábal— contiene la cláusula constitucional del Estado social» (art. 1.1.º), superando así cualquier concepción puramente «ideológica» para configurar una determinación normativa vinculante (49).

En todo caso, sería erróneo cuestionar su relevancia «constitucional» para la Comunidad, ya que tácitamente no hacen sino confirmar muchas veces la existencia de un desequilibrio interregional sobre determinados aspectos de la realidad social y económica, y en este sentido estarían marcando la prelación que deben seguir las políticas públicas en esos sectores donde se aprecia una desigualdad de hecho con respecto a los ciudadanos de las demás CC.AA.

Por otro lado, se va a poner de manifiesto también a través de algunas prescripciones estatutarias la permanencia aún de diferencias intra-comunitarias entre minorías sociales o sectores productivos (o inclusive desequilibrios entre zonas territoriales en el seno de una misma Comunidad). Situaciones de este tipo justifican —y exigen, por qué no— una respuesta por parte de los poderes públicos autonómicos, en forma de comportamientos positivos especiales, esto es, de una mayor atención «social» y económica, en la línea de promover niveles análogos de calidad de vida en el conjunto de los ciudadanos de la Comunidad. La recepción en las normas fundacionales de las CC.AA. de estos intereses sectoriales —de naturaleza social, económica o territorial— tiene lugar, primero en términos de objetivos prioritarios generales y, seguidamente, dentro del marco competencial donde se regulan las atribuciones de las entidades autonómicas.

Como ya hemos apuntado, dentro de la mayoría de los Estatutos se han introducido —si bien con distinto grado de detalle— menciones específicas a líneas de actuación relacionadas con el principio del Estado social. Pero en esta operación se van a tomar en cuenta, además, situaciones de hecho que recomiendan líneas de intervención preferentes, con objeto de asegurar la igualdad de derechos para determinadas minorías sociales cuya situación requiere del poder público una política prestacional diferente en el seno de cada Comunidad Autónoma. La sistematización en este sentido de las distintas propuestas estatutarias conlleva el reconocimiento de una triple gama de actuaciones. A título sólo paradigmático, se pueden mencionar, en orden a concretar algo más

(49) Solozábal discrepa así de otras visiones doctrinales (Aragón Reyes) y se posiciona a favor de la vinculación jurídica de la fórmula Estado social —ampliada también a la esfera autonómica—, ya que se trata de una *cláusula definitoria*, que «normativiza determinados conceptos», e implica que «el constituyente quiere que el Estado sea un Estado social». Vid. «El Estado social como Estado Autónomo», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 3, 1999, págs. 63-64.

ese conjunto de principios generales de política social y económica, otra relación de mandatos incluidos en los EE.AA. que tiene una conexión directa con las diferentes vertientes dirigidas a la promoción de la igualdad real y efectiva:

a) La promoción de una efectiva igualdad de colectivos sociales «en inferioridad» jurídica o material: especialmente mujeres, jóvenes y emigrantes. En este sentido se pueden mencionar objetivos estatutarios específicamente previstos para la realización de políticas sociales orientadas al retorno y los derechos de los emigrantes: Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 12.3.º4), Galicia (art. 4.3.º), Cantabria (art. 6), La Rioja (art. 7.4.º), Aragón [art. 6.2.ºb)]; asimismo, la igualdad de oportunidades de la mujer y políticas públicas que propicien su plena incorporación a la vida social y al trabajo: Estatutos de Andalucía (art. 12.2.º), Castilla-La Mancha (art. 4.3.º). Por último, la promoción de la igualdad y participación de la juventud: Estatutos de Andalucía (art. 12.3.º1) y Castilla-La Mancha [art. 4.4.ºb)].

b) La superación de los desequilibrios internos de carácter territorial entre áreas geográficas de la Comunidad Autónoma, que repercuten directamente en los niveles económicos, sociales y culturales de zonas infra-desarrolladas de los ciudadanos que residen en las diferentes zonas y comarcas de la misma Comunidad. Son representativos de este compromiso con la igualdad material intra-comunitaria los Estatutos de Andalucía (art. 12.3.º7), Murcia [art. 9.2.ºc) y f)] y Aragón [art. 6.2.ºc)].

c) La consecución de fines básicos del Estado social, como el pleno empleo y el acceso a la educación de todos los sectores sociales. Inclusive se podría considerar mínimamente perfilada la metodología para alcanzar esos objetivos, al referirse algunos Estatutos a las políticas generales de promoción del desarrollo económico y social y la potenciación de los recursos económicos: Estatutos de Andalucía (art. 12.3.º3 y 10) y Castilla-La Mancha [art. 4.4.ºc)]. En cuanto a las metas sociales enmarcadas en un concepto cualitativo del nivel de vida (medio ambiente, educación, pleno empleo) es necesario recordar la siguientes referencias estatutarias: Estatuto de Andalucía (art. 12.3.º1, 2 y 5), País Vasco [art. 9.2.ºb) y c)], Asturias [art. 9.2.ºb) y c)], La Rioja (art. (7.3.º) y Murcia [art. 9.2.ºd)].

Desde la configuración de una dogmática autonómica propia, y a veces incluso con independencia de ella, lo cierto es que se pueden reconocer en los EE.AA. numerosos títulos competenciales específicos que habilitan a los poderes públicos para la confección e implementación de políticas sociales diferenciadas.

El examen de los cuadros estatutarios de competencias refleja la sintonización de este Estado Social Autónomo con alguna de tendencias más recientes de los modelos federales, que viene a certificar la atribución a las unidades es-

tatales de un tipo de competencias más próximas a lo que se ha denominado el «espacio social inmediato» de la ciudadanía (50).

Pero al mismo tiempo, la determinación del significado real que puede llegar a alcanzar esta versión «social» del Estado Autonomico dependerá del valor de una función legislativa, y puntualmente reglamentaria también, que han sido reservadas de forma expresa por la CE en favor del Estado. En lo que aquí respecta, esas potestades exclusivas de las instituciones políticas centrales se configuran como títulos competenciales cuya interpretación va a condicionar —o ampliar, en su caso— los márgenes de actuación de las Autonomías territoriales a la hora de fijar niveles prestacionales y de asistencia social.

Se establece de este modo una especie de «núcleo duro» de competencias con un vocación «transversal» u «horizontal» indeterminada (artículo 149.1.º1 y 13), que favorece en todo caso la asunción por el Estado central de ámbitos de intervencionismo social que corresponderían, desde una perspectiva estrictamente formal o estatutaria, a las CC.AA. (51). Tampoco se nos escapa advertir las posibilidades que ofrece a esa misma finalidad la instrumentalización centrípeta de la Ley de Presupuestos o los actuales sistemas de financiación autonómica; con ellos se podría llegar a acentuar la diferenciación inter-regional, ahora no como expresión del principio dispositivo y la elevación de los índices de autogobierno regional, sino en cuanto resultado de una lectura insolidaria de los instrumentos normativos que pertenecen, por decisión constitucional, a la esfera de atribuciones del poder central. Con un problema añadido además: la inoperancia de los mecanismos de fiscalización por la jurisprudencia del TC ante decisiones que, bien aparecen como la manifestación de consensos mayoritarios entre las representaciones institucionales en posible conflicto, bien se pueden adoptar de forma legítima en ejercicio de una «función de gobierno» que, sobre la base del valor superior del pluralismo político, carceraría de unos límites tasados jurídicamente en la esfera legislativa (52). Por lo que respecta a

(50) Vid. A. PORRAS NADALES: «Estado social y Estado Autonomico», en *Estudios de Derecho Público*, cit., pág. 1230.

(51) Un ejemplo en la jurisprudencia constitucional de esta concepción «centrípeta» de las competencias sociales viene marcado por la STC 146/1992, sobre recurso interpuesto por la Junta de Galicia contra la Ley estatal de incentivos regionales de 1985. El fallo declaró la norma impugnada ajustada a la CE, entre otros motivos al considerar el TC que el Estado estaba habilitado en virtud de los artículos 138.1.º y 149.1.º13, para asumir «funciones de ejecución o gestión que, de otro modo, a partir de los Estatutos, hubieran dejado de ser propias» (FJ. 1.º). Citada en el sentido que acabamos de exponer también por A. PORRAS NADALES: «Estado social y Estado autonómico», cit., págs. 1243-1244.

(52) Quizás sea conveniente recordar en este punto cómo la mayoría de las CCAA -salvo las excepciones de Andalucía y Extremadura- se acogieron al modelo de financiación autonómica

las posibles limitaciones que se pueden oponer a la discrecionalidad de la Ley de Presupuestos o a cualquier otra norma que otorgue un trato de favor a alguna Comunidad o territorio local (el ejemplo de las promesas presupuestarias que se hacen a una Comunidad por el Gobierno central es bien sintomático), amparándose en simples razones de oportunidad política, la cuestión de intentar realizar un control de constitucionalidad sobre decisiones que carecen de naturaleza jurídica no tiene una solución en absoluto fácil; en principio —diríamos más— parece imposible en la práctica, ante la necesidad de respetar ciertos márgenes al principio del pluralismo político y su consiguiente instrumentación mediante el *indirizzo politico* gubernamental.

Un último «eje de tensión» ha venido a condicionar desde la esfera supranacional los márgenes de desarrollo del Estado Social Autonomico (53). El derecho comunitario conlleva inevitablemente un efecto centralizador que se canalizaría doblemente, a partir de la repercusión que tiene este ordenamiento sobre la regulación de las materias competenciales del Estado (exclusivas o compartidas) y, en segundo lugar también, sobre los títulos que corresponden a las CC.AA., desplegados tanto en forma desarrollo normativo de las bases estatales, como a través de la legislación y reglamentación de sus propias competencias exclusivas.

Pero las consecuencias problemáticas del proceso de integración europea no se limitan a la necesidad de «acoplar» la dirección de las atribuciones autonómicas —y sus respectivos desarrollos normativos— a los principios de primacía y efecto directo, característicos de la dialéctica en la que se mueve la relación entre los ordenamientos nacional y comunitario. Los efectos se dejan notar incluso en el terreno de las aportaciones presupuestarias y promocionales que conllevan algunas políticas comunitarias. Estas últimas inciden no sólo en las esferas materiales que corresponden a los títulos estatutarias de las CC.AA., sino también y simultáneamente, en la responsabilidad y competencia específica que en materia de «relaciones internacionales» corresponde a las instituciones centrales. El problema ha quedado enmarcado —aunque no resuelto en todas sus posibles variables— en algunas resoluciones del TC donde se tocan aspectos relativos a la dinámica «asistencial» de la UE. En cualquier caso, la solución que ha defendido la jurisprudencia constitucional ha proporcionado al Estado componentes funcionales para invertir la dirección del proceso descentralizador que se había emprendido desde la construcción del Estado autonómico, en materia de políticas promocionales y de incentivación

diseñado en la Ley Orgánica 3/1996, de modificación de la LOFCA (Ley 8/1980) y la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

(53) Vid. A. PORRAS NADALES: «Estado social y Estado autonómico», *cit.*, pág. 1232.

social y económica. Y lo hace desde una concepción amplia de la competencia del artículo 149.1.º13, unas veces para encomendar a la Administración central la determinación de las condiciones de las ayudas comunitarias de los Fondos destinados a la compensación socio-económica de las Regiones menos favorecidas (STC 79/1992); en otras ocasiones, al otorgar a los poderes públicos centrales una privilegiada competencia «para la trasposición» de la normativa comunitaria y, en consecuencia, para responsabilizarse de la distribución de los recursos comunitarios asignados, en base tanto a la necesidad de garantizar una igualdad territorial, como a la asignación que la Constitución hace en favor del Estado en materia de planificación (STC 29/1994) (54).

Así pues, a modo de balance muy genérico de la contribución de la jurisprudencia constitucional, cabría apuntar la falta de voluntad que subyace en la doctrina del TC para elaborar criterios o técnicas generales de interpretación con los que evitar conflictos «políticos» sobre competencias sociales autonómicas (55). Hemos de reconocer, no obstante, que este déficit no es un problema exclusivo de la doctrina del Tribunal sobre esta dimensión social del Estado Autonómico, sino que afecta a la práctica totalidad del cuadro de competencias constitucionalizadas.

7. SOBRE EL SIGNIFICADO JURÍDICO INTRA Y EXTRA-AUTONÓMICO DE LOS PRINCIPIOS SOCIALES REGULADOS EN LOS EE.AA.

Desde el enfoque que hemos sostenido hasta ahora no serían de recibo las alegaciones que se han hecho con frecuencia sobre la inutilidad de las normas programático-sociales de los EE.AA., cuando reiteran o perfilan algunos de los principios y metas que la CE impone al Estado en su conjunto (56). La afirmación positiva de estos compromisos conlleva, sin duda, un impulso sobre los niveles de intervención social de los poderes autonómicos. Pero el beneficio que pueden tener en orden a garantizar unos márgenes de calidad de vida en los

(54) Resoluciones citadas por A. PORRAS: *Estado social y Estado autonómico*, cit., págs. 1253-1254.

(55) Vid. A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «La legislación social de las Comunidades Autónomas. Especial consideración del caso vasco», en G. CÁMARA VILLAR y J. CANO BUESO (coord.): *Estudios sobre el Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, 1993, pág. 74.

(56) La definición del Estado español como un Estado social encierra una «pretensión global», dirigida —como subraya Solozábal— a «la organización total del Estado y no exclusivamente al conjunto institucional del estado central». Vid. «El Estado social como Estado Autonómico», en *Teoría y realidad constitucional*, cit., págs. 64-65.

ciudadanos de esas CC.AA., donde han sido proclamados a nivel estatutario, no quita para señalar los problemas que estas «prioridades» pueden ocasionar desde el punto de vista competencial (57).

En primer término, representan —o cuanto menos esa sería su pretensión lógica— un límite al legislador y el ejecutivo autonómicos, el cual se ve condicionado por las orientaciones finales que se marcan en la norma superior que pertenece al bloque de constitucionalidad. Más aún, la consecución de aquellos objetivos se configuraría como una pretensión necesaria o «vinculante» que ha de inspirar la actuación de las instituciones territoriales con independencia del signo ideológico que —en razón del pluralismo político— ostenten coyunturalmente.

Pero la vinculación de un «programa social» estatutario con el principio dispositivo y el autogobierno es mucho más intensa de lo que puede parecer en principio. No sólo porque determina una forma de *indirizzo politico* prevalente, incluso sobre el principio democrático, en el interior de las relaciones intra-institucionales, sino también porque la capacidad de dirección política, orientada a la materialización de esos fines, puede influir en la dialéctica competencial entre la Comunidad Autónoma y el Estado. En cierto modo, estamos convencidos de que esa serie de cláusulas de contenido social representan una especie de «plus funcional» que delimitaría en sentido restrictivo algunas de las competencias estatales compartidas con las entidades territoriales.

Desde el anterior punto de vista no sería posible calificar en consecuencia de *infructífera la recepción de un conjunto de principios desde los cuales se diseña una auténtica «dogmática estatutaria»*. Al contrario, aun cuando se ha llegado a cuestionar la validez constitucional de incluir esta clase de normas en una norma fundacional autonómica (58), su potencialidad no se resume en la formulación de un mandato que ya se encontraba en la Ley Fundamental del Estado.

Sin embargo, y pese a la relevancia que tienen los principios del Estado social autónomo, no se cuenta aún con una jurisprudencia constitucional que de

(57) Como advierte Lucas Murillo de la Cueva, «la selección de unos principios en los Estatutos no supone sino el reconocimiento de que, en el marco específico de la correspondiente región, hay unas necesidades que son prioritarias, dentro de las que globalmente señala la Constitución, por lo que es necesario resaltar la importancia de satisfacerlas». Vid. *Normas programáticas, Estatutos y Autonomía comunitaria*, cit., pág. 16.

(58) La discusión doctrinal —sintetizada con acierto por Lucas Murillo— se plantea cuando algunos autores discuten la legitimidad (García de Enterría y Ramón Fernández) o la oportunidad (J. de Esteban) de introducir estos contenidos programáticos en los EEAA. Para otros, estamos más bien en presencia de «normas de carácter no estatutario» sin valor vinculante propio (Muñoz Machado), cit., págs. 18-19.

forma precisa dictamine sobre la hipotética capacidad modulativa que pueden ejercer sobre el sistema general de reparto de competencias. Sería una operación compleja, si no imposible, la extracción dentro de la doctrina del TC de una concepción general sobre la eficacia o —en otro caso— irrelevancia jurídica de los fines sociales positivados en los EE.AA. Sobre todo porque, desde un primer momento, aquélla se ha limitado a señalar los inconvenientes de reproducir objetivos y normas que estaban ya enunciados en disposiciones constitucionales (STC 18 de diciembre de 1981).

Todavía en el mismo orden de cosas, se ha propugnado lo que sería de algún modo efectividad «negativa» del clausulado social de los Estatutos, en el sentido de admitir la obligación de los poderes públicos regionales de actuar conforme a la dirección que apuntan en esta clase de normas. Una vinculación que queda patente en un supuesto que, si bien resulta excepcional, aparece como indicativo al menos de una concepción tendencialmente «normativa» de aquéllos. Nos referimos al establecimiento en las LO 11 y 12, de Transferencia de Competencias a las CC.AA. de Canarias y Valencia (LOTRACA Y LOTRAVA, respectivamente) de unos motivos que permiten revocar dicha cesión cuando las Comunidades beneficiarias no ejercen las competencias transferidas conforme a determinados principios axiológicos (solidaridad individual o colectiva de los españoles) o produzcan resultados contradictorios con ciertos fines de interés social (desequilibrios financieros de la Comunidad o destrucción grave de los recursos naturales y económicos).

La eficacia «interna» de los principios programáticos que han sido declarados en el orden jurídico estatutario implica desde luego una limitación sobre el modo en que se ejercitarían las competencias por los mismos órganos autonómicos. Se trata en efecto de «directivas» que condicionan tanto la discrecionalidad del legislador como la función de gobierno de los Ejecutivos autonómicos. Señalan una orientación que incrementa su nivel de vinculatoriedad cuanto mayor es, por otra parte, el grado de precisión con el que ha sido formulado el objetivo general; en ocasiones, además, ese reforzamiento de su valor normativo se sustenta en alguna indicación metodológica respecto a los medios con los que se pretende alcanzar la finalidad marcada.

En este sentido, los EE.AA. se han preocupado de establecer con suficiente nitidez la dirección obligatoria que ha de inspirar el intervencionismo social de los poderes públicos de la Comunidad (calidad de vida, pleno empleo, potenciación de los recursos económicos propios, desarrollo industrial, etc.). Pero junto a estos fines genéricos se indican a veces otro tipo de «programas» que vienen a perfilar los sectores preferenciales en que deben realizarse, cuando no a imponer una mecanismos concretos de implementación.

Así, la «calidad de vida», entendida como objetivo general de la Comuni-

dad Autónoma, va a ser delimitada a continuación por unas directrices que condensan la pretensión del poder estatuyente en forma de compromisos institucionales más específicos como «la protección de la naturaleza y el medio ambiente» (art. 12.3.º5, EA de Andalucía). En otras ocasiones es un principio general —solidaridad, por ejemplo— la piedra angular que inspira la plasmación de un mandato estatutario para los poderes públicos autonómicos (superación de los desequilibrios sociales, económicos y culturales entre las distintas áreas territoriales de una Comunidad o entre los diferentes territorios del Estado. Art. 12.3.º7 y 9, EAA).

Los índices de pormenorización o precisión técnica inciden desde luego en la potencialidad normativa de los programas sociales previstos en los EE.AA. Esta regla adquiere una incuestionable verosimilitud cuando se establecen unos indicativos metodológicos que marcan las pautas finales que necesariamente deben impulsar la acción pública comunitaria. En esta situación se encuentran algunas disposiciones estatutarias que exigen —por mencionar un supuesto representativo— un nivel de vida para todos los ciudadanos que residen y trabajan en la Comunidad «igual, como mínimo, a los valores medios alcanzados en el resto de España» (art. 15, EA de Extremadura); o aquellas otras que enfatizan la necesidad de mejorar el bienestar social y económico sobre unas determinadas capas de la población (las «más desfavorecidas»), señalando a continuación los instrumentos que han de ponerse en práctica para ese fin (mejora y extensión de los equipamientos sociales y servicios colectivos, o la atención acentuada sobre el medio rural y las comunicaciones. Art. 6-2.ºe), EA-Extr.).

Una simple observación nos permite constatar cómo la extraordinaria entidad jurídica, social y económica de algunos de estos grandes objetivos probablemente sobrepasa el techo competencial que ha sido previsto para su realización por las CC.AA. que los han asumido. Lo que queremos subrayar en realidad es que a veces no existiría un correspondencia exacta entre las puntuales atribuciones que los EE.AA. otorgan sobre ámbitos materiales concretos y la dimensión transversal o tendencialmente «globalizadora» que implicaría el cumplimiento de los principios rectores estatutarios. No cabe duda que con éstos aumenta el riesgo de colisión con responsabilidades que la CE asigna a los

(59) A título paradigmático sólo, pensemos que para lograr la realización de un «eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos» (art. 12.3.º8, EAA) se requeriría potenciar la red ferroviaria y de carreteras, incluidas por supuesto las vías principales que surcan el territorio de la Comunidad. Pero esta últimas seguirían correspondiendo a la competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.º21, por el hecho de trascurrir seguramente por más de una Comunidad Autónoma.

poderes estatales (59), cuando no conllevan un peligro intrínseco de superar el alcance que se asigna normalmente a las competencias específicas con las que tienen en teoría que llevarse a cabo (60).

Precisamente de ese último aspecto deriva un segundo nivel de dificultades para averiguar si la eficacia real de los principios sociales que se contienen en los Estatutos superaría el ámbito del ordenamiento regional, para proyectarse sobre las potestades del Estado en las diferentes materias competenciales que le atribuye la CE. En cualquier caso, habría que advertir como premisa o advertencia de partida, que de ninguna manera la configuración de un Estado social autonómico puede implicar un posible vaciamiento o reducción objetivo-funcional de las competencias constitucionales del Estado. No obstante, alguna trascendencia debe tener la especial impronta con que se plasman estas directrices esenciales de la Comunidad, reflejo explícito en el fondo de una particular forma de entender el ejercicio del derecho a la autonomía.

En este punto conviene quizás —en orden a proponer una tesis al respecto— traer a colación la evolución que ha experimentado en la jurisprudencia constitucional la doctrina de los «intereses propios». Con independencia de que sea necesario un examen más detenido, sí nos parece necesario recordar que el TC empezaba ya tempranamente a aceptar una interpretación no coincidente entre las nociones de «interés» y «competencias estatutarias» (STC de 2 de febrero de 1981) (61). De este modo, admitía una concepción no meramente competencial

(60) El ejemplo más concluyente en este sentido es el que deriva de los efectos que implica la ejecución de un mandato como el de la «reforma agraria», pues si además ésta se entiende —tal y como se define por los propios Estatutos (Andalucía, Extremadura)— como la «transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias, y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales», entonces la posibilidad de superar el marco de competencias estatutario es considerablemente alta. La razón es bien evidente: todos esos fines y actuaciones en los que se materializaría un intervención social de esta naturaleza necesitan de una dotación de atribuciones en materias que afectarían, con mayor o menor intensidad, a ámbitos reservados a la competencia del estado (legislación civil, planificación, aprovechamientos hidráulicos, medio ambiente, hacienda); sin olvidar la repercusión potencial sobre la competencia para la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de algunos de los derechos y deberes constitucionales (propiedad privada, función social, libertad de empresa).

(61) La tesis contraria se impone en una de las Sentencias probablemente más comentadas del Tribunal (STC de 14 de julio de 1981), sobre recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, que regula determinados supuestos previstos en el artículo 55.2.º de la CE (suspensión individual de derechos fundamentales en relación con actividades terroristas), en aquella ocasión se pronuncia la jurisprudencia constitucional por una traducción restrictiva del concepto de «autonomía», en virtud de la cual las CC.AA. no podían ser portadoras de un interés legítimo para impugnar esta ley —reza la Sentencia— «al no afectar a su

del autogobierno regional, en la medida en que las CC.AA. podían incidir en cuestiones de interés supraterritorial, bien mediante la participación autonómica en el Senado (STC 35/1982), bien a través de la promoción hipotética de una iniciativa de reforma constitucional (STC 84/1982).

Pero si la autonomía supera a veces los estrictos moldes de las competencias regionales establecidas en el bloque de constitucionalidad, y autoriza en parte a la ampliación indirectamente de los márgenes funcionales de las CC.AA., no sería desacertado entonces reconocer que también los objetivos sociales programados en los EE.AA. están otorgando un cierto *plus* de capacidad de maniobra en las respectivas esferas materiales que tocan; con mayor razón si cabe cuando es precisamente en éstos donde se reconoce con facilidad una interpretación concreta del «interés autonómico». La virtualidad de este tipo de declaraciones no se limitaría en consecuencia a orientar —en una dimensión estrictamente «interna»— el autogobierno hacia una determinada dirección obligatoria, sino de igual modo a amparar operaciones de intervencionismo público que resultan imprescindibles para la materialización de aquellos fines (62).

El dilema, sin embargo, no siempre resulta sencillo; de un lado, la falta de una acción positiva por parte de los órganos autonómicos con poder político supondría de hecho el incumplimiento de los mandatos estatutarios; pero de otro, la ejecución de estos últimos puede llegar a chocar con un ámbito material reservado a competencias que no son propias. El punto de equilibrio que permite armonizar esas dos tendencias exigiría una visión suficientemente amplia de las potestades legislativas, en las que por lo general se perfila la función de dirección política autonómica, paralelamente a una concepción restrictiva del principio unitario cuando éste pueda afectar al despliegue de un «autogobierno social».

Pero la ponderación entre estos dos parámetros contradictorios encierra una superior dificultad ante la existencia de lo que podríamos denominar como «diferenciales sociales» en el Estado autonómico. El problema tiene que ver con el reconocimiento en los EE.AA. de unos «hechos singulares» de naturaleza socio-económica que identifican a determinadas CC.AA. Con ellos no se certifica tanto la plasmación normativa del clausulado constitucional básico sobre el Estado social; o lo que es lo mismo, no se viene a reiterar únicamente

propio ámbito de autonomía». Algunos comentarios críticos a esta resolución se encuentran en L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1982.

(62) Así, y desde esta perspectiva analógica, una conclusión nos anticipa casi obvia, en el sentido de que —como ha señalado Lucas Murillo de la Cueva— «los fines de las Comunidades Autónomas no son únicamente los que derivan de las competencias —que son limitadas—, sino de esa vocación política general del autogobierno», *cit.*, pág. 23.

algunos de los presupuestos identificativos de éste, tales como el deber genérico de promover la igualdad real y efectiva o la participación de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Con una dedicación sobresaliente en el diseño dogmático, estas CC.AA. han llegado además a otorgar una relevancia estatutaria considerable a otras metas específicas —algunas de las cuales no tienen parangón constitucional— con las que se aspira a resolver los problemas de una singularidad social autonómica. Se marca así una diferencia estimable entre esta categoría de Estatutos, con una especial sensibilidad en lo que se refiere a la asunción de compromisos en materia social, económica y cultural, frente a aquellos otros (la mayoría) que apenas si repiten las fórmulas más significativas del Estado social constitucionalizado. La importancia que pueda tener la acentuación de una impronta social o prestacional se mide —a nuestro entender— en la forma en que han de interpretarse algunas de sus competencias estatutarias específicas. No cabe duda de que éstas no tienen el mismo alcance si se consideran por el contrario de forma particularizada, o si, de otro modo, se utilizan de manera instrumental, esto es, orientadas hacia la consecución de unos objetivos generales que desbordan, en sí mismos, los respectivos ámbitos materiales de esos títulos estatutarios.

8. APÉNDICE SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA Y LOS DERECHOS SOCIALES

Probablemente no se trata de una simple casualidad el que hayan surgido desde Andalucía las recientes propuestas de elevar los niveles asistenciales dentro de la Comunidad Autónoma, por encima de los generales fijados por el Estado para el conjunto del territorio nacional. Sin dejar de ser conscientes de la oportunidad política de esta iniciativa, al menos sí es conveniente —a nuestro modo de ver— reconocer que el fundamento jurídico de su pretendida legitimidad constitucional tiene mucho que ver con el carácter marcadamente «social» del Estatuto de Autonomía andaluz (63). Existen en este sentido algunas pruebas de esta singularidad estatutaria, que apenas si tiene correspondencia en otras leyes fundacionales de las demás CC.AA. (64).

(63) Así lo ha calificado CRUZ VILLALÓN en «Los derechos sociales y el Estatuto de Autonomía», en G. CÁMAR VILLAR y J. CANO BUESO (coord.): *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit., pág. 105.

(64) Mantiene una cierta analogía con esta disposición del EA andaluz los artículos 4 del EA de Castilla-La Mancha (casi una copia del anterior), y en menor medida el artículo 6-2.º en conexión con los artículos 12, 15 y 62 del EA de Extremadura.

El artículo 12 del EA de Andalucía es verdaderamente sintomático de la aceptación particular por una Comunidad de aquellos compromisos constitucionales que se proclaman en relación con metas de naturaleza social y económica. Pero, además, la asunción de estos objetivos en una dimensión cuasi-constitucional proporciona —o debería suministrar al menos— una cuota adicional de legitimidad a la hora de ponerlos en práctica a través luego del ejercicio de las competencias específicamente atribuidas por el Estatuto. No es que de este modo estemos propugnando implícitamente su valor en cuanto cláusula «horizontal» para la asignación de títulos inéditos en el bloque de constitucionalidad. Pero sin duda la realización efectiva de esos fines y derechos sociales recomienda una dilatación de los márgenes funcionales autonómicos; o por utilizar las palabras de Cruz Villalón, «son fuentes potenciales de competencias públicas, si no en el sentido técnico de títulos competenciales, sí en el sentido de otros tantos llamamientos a la intervención pública, a la prestación en la materia respectiva» (65). Uno de los casos más paradigmáticos en este ámbito sería el que se contiene en el EA andaluz al establecer como objetivo básico de la Comunidad la «reforma agraria». Su virtualidad primordial consiste en habilitar al legislador autonómico para emprender un proyecto de reforma de las estructuras económicas de un sector productivo, en cuya implementación probablemente quedarán afectados ámbitos competenciales que no son propios, pero sin los cuales no sería posible alcanzar aquella finalidad estatutaria (66).

(65) Vid. P. CRUZ VILLALÓN: *Los derechos sociales y el Estatuto de Autonomía*, cit., pág. 107.

(66) El caso de la «reforma agraria» resulta indicativo de un método de «nuclearización» de competencias que legitimaría unos niveles superiores de intervención pública. Probablemente el hecho de que se haya recogido como uno de los fines básicos de la Comunidad Autónoma ha permitido que fuese declarada conforme a la Constitución la Ley que iba a poner en práctica en Andalucía, ya que sin ese designio fundamental del Estatuto lo más probable es que hubiese sido otro el sentido del fallo dictado por el TC en su Sentencia 37/1987.