

Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial

Francisco López Menudo

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

1. PLANTEAMIENTO

El título que hemos dado a estas reflexiones pretende expresar con la mayor precisión posible la cuestión a la que queremos referirnos en esta ocasión, concreción especialmente necesaria teniendo en cuenta los numerosos temas implicados cuando se habla de Estatutos de Autonomía o de derechos estatutarios, que son, junto a los principios, los que dan contenido a las Cartas o tablas de derechos –mayoritariamente «sociales»– que aparecen en los Estatutos de Autonomía de la nueva hornada. Por consiguiente, hay que advertir de entrada que no son objeto de estas reflexiones los derechos prestacionales en sí y ni siquiera lo que simplemente guarde relación entre derechos sociales y Estado autonómico. Sólo nos proponemos tratar de la tensión igualdad-diversidad en esta materia.

Es más, en aras de la mayor claridad sobre el objeto de estudio pretendido es oportuno dejar de lado incluso algunos aspectos muy importantes que sobre estos derechos han sido abordados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, recaída en el Recurso de inconstitucionalidad sobre el Estatuto valenciano. Señaladamente, va a quedar marginado lo relacionado con el contenido posible de los Estatutos, o sea, la importante cuestión de si cabe o no introducir en ellos tablas de derechos, o dicho de otro modo, la interpretación que quepa dar al artículo 147.2 de la CE; si una interpretación estricta que admita sólo los contenidos expresa-

mente nominados en dicho artículo, o una interpretación amplia que lleve a admitir cualquier contenido relevante –la proclamación de derechos, señaladamente– para la proyección del Estatuto y el impulso de la autonomía, con el solo límite de que no infrinja la Constitución. Asimismo quedará sorteado el tratamiento del problema de la congelación o petrificación de los derechos que conlleva su inserción en los Estatutos y sus problemas inherentes para el pluralismo político, punto este especialmente controvertido¹. Otro gran aspecto que habrá de quedar al margen se refiere a la relación que guardan las tablas de derechos incorporadas a los Estatutos con los derechos fundamentales de la CE: si todo lo más que pueden hacer los Estatutos con plena eficacia jurídica es reproducir o calcar al pie de la letra los derechos fundamentales –como sostiene la STC 247/2007–, o si cabe que modulen o especifiquen tales derechos, como han venido haciéndolo con toda naturalidad durante los últimos treinta años las leyes ordinarias dictadas por los Parlamentos autonómicos. Por último, tampoco habremos de abordar la cuestión que quizás haya llamado una atención mayor en esta encrucijada, referida al valor jurídico de los enunciados estatutarios en materia social, esto es, si los derechos proclamados por los Estatutos son auténticos derechos públicos subjetivos o si son meros principios o mandatos dirigidos al legislador autonómico, como así lo quiere y ha resuelto la STC 247/2007.

Ahora bien, esta última cuestión, aparentemente distinta y aledaña al tema que nos va a ocupar desde ahora tiene en realidad una importancia decisiva para éste, puesto que de aquélla depende que el debate «igualdad *versus* diversidad» tenga sentido, o no sea más que una especulación teórica hecha en el vacío y sin ninguna eficacia

¹ Es obligado citar a los autores que polemizaron tempranamente sobre esta cuestión. Así, FERRERES COMELLA, V., «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en obra colectiva del mismo título, CEPC, Madrid, 2006, pp. 17 y 22; Díez-PICAZO PONCE DE LEÓN, L. M., «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, pp. 71-72; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. M., «Sí, pueden: declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 79, 2007, p. 39. Abordan el problema los respectivos votos particulares de los magistrados DELGADO BARRIO y RODRÍGUEZ ZAPATA a la STC 247/2007. El de este último, refiriéndose a los Estatutos, dice de éstos: «Ese carácter de fuente de contenido legítimo, ambiguo e impreciso y de pétrea fuerza de resistencia, en cuanto a su posibilidad de reforma, produce unos efectos indeseables en nuestro sistema de fuentes que, hacia arriba, deconstruye las competencias constitucionales del Estado y, hacia abajo, limita en forma grave el funcionamiento democrático de las Comunidades Autónomas. En efecto, cada vez que una mayoría ocasional de partidos autonómicos logre el plázet de la Cortes Generales podrá petrificar en una reforma del respectivo Estatuto derechos, principios, mandatos o directrices que vinculen a mayorías democráticas futuras.»

práctica. En efecto, si a los enunciados estatutarios o legales que proclaman derechos se les reconoce el valor de los auténticos derechos públicos subjetivos el problema posible de la desigualdad entre Estatutos adquiere toda su fuerza; pero si tales enunciados no se reputan más que como normas programáticas sin eficacia directa, el problema pierde tensión, se desinfla, o sea, deja de ser un problema.

2. LAS DIFERENCIAS DE TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL NIVEL AUTONÓMICO

Antes que nada es obligado inventariar, aunque sea sucintamente, las diferencias existentes que permitan hablar de diversidad entre Estatutos en el tratamiento de los derechos sociales, sin prejuzgar si esa diversidad es lícita o no. Veamos, por tanto, los puros hechos, dichos del modo más sintético.

2.1. Diferencias de la legislación autonómica sobre derechos sociales

Puede afirmarse que en términos globales la tendencia hacia la tutela de los derechos sociales ha sido tónica común en los territorios, sin que se aprecien diferencias sensibles entre ellos. Ninguna Comunidad Autónoma podría ser acusada de renuente o de negligente en el impulso del Estado social. Si se observa atentamente la legislación autonómica aparecida no cabe decir otra cosa. Lógicamente, ello no implica decir que dicho impulso haya sido idéntico en todos los territorios, ni en número ni en la profundidad de contenido de las normas dictadas sobre tan amplia materia.

En efecto, existen en conjunto más de tres centenares de leyes autonómicas en vigor, de carácter sustantivo, producidas desde el inicio del sistema; ello sin contar las numerosas normas reglamentarias ni las demás leyes singulares limitadas a crear centros o servicios de atención social. Por citar un dato orientativo puede decirse que se encuentran a la cabeza, en cuanto a número de leyes sociales aprobadas, las Comunidades Autónomas de Madrid, Valenciana y Cataluña, rebasando sobradamente cada una de ellas la veintena de disposiciones con rango de Ley. Por tanto, hay que dejar sentado que existe desigualdad entre Comunidades Autónomas en cuanto a la cantidad de leyes que se ocupan de la materia, o sea, que la densidad normativa es distinta en cada territorio

También hay desigualdad cualitativa, entendiendo por tal las diferencias existentes en cuanto a la calificación que las respectivas

leyes autonómicas dan a las prestaciones sociales que regulan, declarándolas o no como derechos subjetivos. Por tanto, puede decirse que también existen diferencias de grado entre Comunidades Autónomas en cuanto a su actitud protectora o «generosidad» hacia los sujetos beneficiarios. Y ya dentro del ámbito de las prestaciones reconocidas como verdaderos derechos subjetivos, por así declararlo expresamente las leyes correspondientes –y no como meras normas de acción o de organización de los servicios–, también existen desigualdades desde otro punto de vista, esto es, el de la firmeza de esos derechos o de su precariedad; en otras palabras, si se trata de derechos subjetivos perfectos o, por el contrario, de derechos debilitados o claudicantes. Pues bien, hay que decir que es muy desigual el uso de la cláusula «*en función de los recursos disponibles*» –símbolo mismo de la precariedad– con la que a veces esas leyes sociales matizan o condicionan los «derechos» que ellas mismas proclaman. Puede afirmarse que esa cláusula está prácticamente ausente en la legislación de algunas Comunidades Autónomas, mientras que otras han hecho un uso de ella no precisamente escaso.

2.2. Diferencias observables entre los Estatutos de Autonomía de la nueva hornada

Una vez detectadas, aunque muy a grandes rasgos, las diferencias que ofrecen las leyes autonómicas, es importante registrar las desigualdades entre sí que ponen de manifiesto los recientes Estatutos. Constituyen nuestro banco de pruebas los seis Estatutos de la nueva hornada² más el Proyecto de Reforma del de Castilla-La Mancha; contienen en su conjunto más de cuatrocientos enunciados, de los que más de la mitad se formulan como derechos subjetivos y el resto como principios rectores, que son las dos categorías que prácticamente absorben el contenido dogmático de los nuevos Estatutos. Excluimos de este cómputo la Propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura³ al no contener tabla de derechos, aunque sí una relación importante de principios rectores.

Se aprecian diferencias entre Estatutos en algunos aspectos significativos. En síntesis son las siguientes:

² Leyes Orgánicas 1/2006, de 10 de abril, Estatuto Comunidad Valenciana; 6/2006, de 19 de julio, Cataluña; 1/2007, de 28 de febrero, Islas Baleares; 2/2007, de 19 de marzo, Andalucía; 5/2007, de 20 de abril, Aragón; 14/2007, de 30 de noviembre, Castilla y León.

³ BOCG, Congreso de los Diputados, nº 199-1 de octubre, Serie B, Propositiones de Ley.

a) Diferencias en la estructura de su parte dogmática

Hay que entender por una buena ordenación o estructura de la parte dogmática de un Estatuto aquella en que los enunciados referidos a los derechos, deberes y principios están debidamente separados atendiendo a su propia naturaleza, cuentan con un precepto que explicita el valor de cada una de las categorías que componen la Carta y una cláusula de cierre expresiva de las garantías que corresponden a dichas categorías. Teniendo en cuenta estos criterios puede afirmarse que algunos Estatutos ofrecen una excelente sistemática, mientras que otros dejan mucho que desear, sin que esta distinción pueda considerarse intrascendente, pues no se trata de una mera cuestión estética o formal, sino de gran repercusión en el fondo. Pues bien, con toda resolución puede decirse que es modélico en este aspecto el Estatuto de Castilla y León, y que también ofrecen una buena sistemática los de Cataluña y Andalucía, virtud que no es predicable del resto de los Estatutos.

b) Diferencias en los contenidos

En este aspecto existe la mayor heterogeneidad. Pese al reducido número de estatutos objeto de comparación no es posible encontrar ningún hilo conductor común. No son homogéneos desde el punto de vista de la cantidad de derechos o principios proclamados, es decir, de la densidad de «sustancia dogmática», como tampoco lo son en cuanto a la intensidad o profundidad de lo que se proclama, ni en el equilibrio entre derechos subjetivos y principios rectores.

Un inventario de las distintas materias que conforman la parte dogmática de estos Estatutos (igualdad, participación, muerte digna, sanidad, menores, drogodependencia, asistencia social...) avalaría la afirmación anterior. Pero no es ocasión y ni siquiera es preciso descender ahora a las comparaciones ni a las particularidades entre Estatutos. A los efectos aquí perseguidos importa más decir que en lo que atañe a los derechos subjetivos incluidos en los Estatutos, casi la mitad de ellos tienen relación con los derechos fundamentales de la CE, es decir, con los contenidos en la Sección Primera, Capítulo II, Título I, y que el resto de tales derechos son el resultado de la conversión de principios rectores constitucionales contenidos en el Capítulo III de dicho Título, es decir, de la transformación de principios en derechos, operación esta intachable desde el punto de vista constitucional. En cuanto a los Principios rectores estatutarios, prácticamente la mitad de ellos son reiteraciones o, mejor dicho, traslaciones de los Principios rectores constitucionales (Capítulo III, Título I, de la CE), y la otra mitad se la reparten prácticamente por igual princi-

pios que conectan con los derechos del Capítulo II, Título I, de la CE y principios de nuevo cuño creados por el legislador estatuyente.

c) *Diversidad en la regulación de las garantías*

Una diversidad ostensible entre los Estatutos radica en su diferente tratamiento de las cláusulas de cierre o garantías de sus respectivas «Cartas de Derechos». En este sentido es muy destacable el Estatuto de Cataluña, con su serie de instrumentos garantizadores de los derechos contemplados en su Título I⁴, y en análogo nivel se encuentran los Estatutos de Andalucía y de Castilla y León.

Estas cláusulas de garantía aportan, por si hubiera alguna duda, un reforzamiento explícito de la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios y de su justiciabilidad, precisión siempre oportuna que, sin embargo, no existe en los Estatutos distintos de los anteriormente mencionados, lo cual resulta llamativo por no decir chocante.

Del mismo modo se están produciendo notables diferencias en cuanto a los desarrollos normativos de los nuevos Estatutos de Autonomía. En términos generales cabe decir que dicho desarrollo está siendo escaso y que, hoy por hoy, existe mucha distancia entre las declaraciones y promesas que éstos contienen y lo que ha deparado la práctica desde la entrada en vigor de aquéllos. Hay que decir que, tras la eclosión espectacular de los derechos sociales en su calidad de banderas del movimiento de reformas estatutarias, la situación se ha desplomado, sin duda por el influjo de la Sentencia 247/2007 del Estatuto valenciano, pero, sobre todo, por el impacto de la crisis económica, que ya se puso de manifiesto antes incluso de que recayera dicha Sentencia. En esta penosa etapa de incertidumbres, el desarrollo estatutario puede considerarse satisfactorio en Cataluña, por la variedad e intensidad de las leyes que han sido aprobadas por su Parlamento⁵, seguida a bastante distancia por la Comunidad Va-

⁴ Artículos 37 y 38 y concordantes del Estatuto. En síntesis, se trata de la vinculación directa de los derechos reconocidos por los Capítulos I, II y III a todos los poderes públicos de Cataluña, derechos que, además, «deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad» (art. 37.1); «reserva de ley para su regulación esencial» (art. 37.3); «tutela –dictamen vinculante– por el Consejo de Garantías Estatutarias» (art. 38.1); «recurso contra los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos mencionados ante el TSJ de Cataluña» (art. 38.2); «defensa por el Síndic de Greuges» (art. 78).

⁵ Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico de Cataluña; Ley 11/2007, de 11 de octubre de Servicios Sociales de Cataluña; Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la Vivienda; Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista; Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña; Ley 16/2009, de 22 de julio, sobre centros de culto.

lenciana⁶, Islas Baleares⁷ y Aragón⁸, quedando relegadas Andalucía y las dos Castillas, con una producción legislativa prácticamente inexistente.

Éste es, dicho en síntesis, el presupuesto de hecho de la cuestión que abordamos aquí, el panorama fáctico sobre el que hay que situar la atención «igualdad *versus* diversidad»; una tensión que no ha existido prácticamente en los treinta años de vida del sistema en cuanto se refiere a la legislación ordinaria autonómica. Se quiere decir que el propio devenir del proceso normativo autonómico se ha ido encargando de crear diversidad de un modo natural y de demostrar empíricamente –sin necesidad, por tanto, de hacer grandes planteamientos dogmáticos– que la diversidad es inherente a la autonomía política.

En suma, sería prácticamente imposible hacer un inventario exhaustivo de los derechos y deberes ya creados por las leyes ordinarias autonómicas, ya que éstos se contarían por miles, pues no hay que olvidar que los grandes enunciados que se formulan como derechos se diversifican luego en derechos más específicos y éstos a su vez en otros más concretos, produciéndose así una creación de derechos en racimo que en algunos sectores especialmente sensibles –salud, asistencia social, protección de menores...– alcanza dimensiones considerables. Por ello sería hasta ridículo polemizar a estas alturas sobre la diversidad que ha ido generando la producción normativa de cada Comunidad Autónoma y sobre su licitud. Sin embargo, esa tensión subyacente, aunque nunca aparecida de forma especialmente conflictiva, ha aflorado e incluso se ha tornado virulenta cuando esa misma diversidad se ha asentado en los Estatutos. Como hemos advertido, diversos argumentos son los que sustentan la discusión doctrinal en este plano estatutario, y los más principales han quedado reseñados al principio, pero, como también hemos dicho, nos ceñimos aquí solamente al argumento de la igualdad de los ciudadanos, es decir, al juego de los artículos 131 y 141 CE.

3. EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 139.1 DE LA CE

Analicemos ahora, desde la sola perspectiva del artículo 139.1 de la CE, las posturas a favor y en contra de la igualdad de trato de

⁶ Ley 1/2007, de 5 de febrero, de Empresas de Inserción Social de la Comunidad Valenciana; Ley 9/2007, de 12 de marzo, de renta garantizada de ciudadanía de la Comunidad Valenciana; Ley 6/2008, de 2 de junio, de Aseguramiento Sanitario de la Comunidad Valenciana.

⁷ Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Illes Balears.

⁸ Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

todos los españoles en el plano estatutario que estamos considerando. En suma es preciso despejar la incógnita de si este precepto constitucional permite o no que en los Estatutos figuren tablas de derechos. Antes que nada es obligado fijarse en el tenor literal del precepto en cuestión: «*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.*»

Sobre el sentido del precepto existen dos posiciones antagónicas. Desde la primera de ellas, un sector doctrinal, ya minoritario, ha defendido la interpretación puramente literal del precepto, postulando por ello la tesis de la igualdad interterritorial, mientras que el sector opuesto niega un tal alcance a dicha norma bajo el argumento de que entonces sería prácticamente imposible de encajarla en el esquema de un Estado compuesto. Pero la contundencia con la que se expresa el precepto, al menos en el plano puramente gramatical, lo envuelve en una nebulosa que parece incapaz de disiparse, como lo demuestra el hecho de que los propios autores contrarios a la interpretación de la norma en clave literal o uniformista reconocen la equívocidad de ésta. Así, señala Pemán Gavín, que sus términos son ciertamente oscuros, porque parecen imponer una estricta uniformidad territorial del *status* jurídico de los españoles en todos sus aspectos, ya que no hace matización alguna⁹. En esta misma clave, incluso la STC 37/1981, de 16 de noviembre, a la que se le atribuye por la generalidad de la doctrina el haber sido la pionera de una interpretación de la norma abierta a la diversidad interterritorial, lo que respalda, si nos atenemos al valor de las palabras, un criterio de igualdad, aunque moderado, al decir que dicho precepto «*no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones.*» Léida rectamente, tal declaración da pie para entender, *a contrario*, que no se descarta la uniformidad, siempre que ésta no sea «rigurosa y monolítica».

Obviamente, abogó por la interpretación literal del artículo 139.1 de la CE el Gobierno de Aragón en su recurso contra el artículo 17.1

⁹ *Igualdad de los ciudadanos...*, cit. p. 138. Así lo ha advertido un sector doctrinal numeroso, entre otros, DE OTTO, I., «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, 10, 1984; BAÑO LEÓN, J. M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid, 1988, pp. 192-193; CARRO, J. L., «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1^a de la Constitución», *REDL* 1, 1981; LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Comentario al artículo 139...» en *Comentarios a la Constitución...*, cit. pp. 475 y ss.; ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, páginas 359-360.

del Estatuto valenciano, defendiendo así que «*el régimen de derechos y libertades de los españoles en el conjunto del territorio nacional debe ser común*». Y lo mismo hizo el recurso del Grupo Popular contra el Estatuto de Cataluña. También en esta línea uniformadora se inscriben los votos particulares de algunos magistrados en la tan citada STC 247/2007, al sostener, dicho sea en síntesis, que: *a)* el artículo 139.1 de la CE dice lo que dice, y no otra cosa; *b)* este precepto debe ejercer un papel complementario –de refuerzo– de los artículos 81.1 y 149.1 de la CE; *c)* el artículo 139.1 proclama la igualdad de derechos, y como el Estatuto es desigualdad ello quiere decir que el Estatuto no es cauce adecuado para la proclamación de derechos; *d)* que los nuevos Estatutos, con sus tablas de derechos, constituyen un hecho nuevo y, por tanto, un nuevo escenario en el que es obligado atribuir al artículo 139.1 una dimensión extra autonómica, es decir, una función de igualación interterritorial. En suma, que no puede desproveerse al artículo 139.1 de la CE de su función garante de la unidad y la igualdad.

Por otra parte, se argumenta que habida cuenta que los Estatutos son leyes de las Cortes Generales no es admisible que éstas puedan dar derechos distintos a unos y otros españoles. En consecuencia, para esta línea interpretativa el artículo 139.1 debe tener necesariamente una proyección interterritorial cuando el órgano emisor de la norma es el Parlamento del Estado. La conclusión de todo ello es la inadmisibilidad de que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo legislador.

Contrariamente, las tesis defensoras de la diversidad posible se basan en las siguientes consideraciones. Lo primero que se arguye es que el principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley, *ex* artículo 14 de la CE, tiene que hacerse necesariamente compatible con la diversidad normativa que es consustancial al sistema. Así lo deja dicho, aunque de pasada, la STC 247/2007 en su FJ 4.c). En segundo lugar se argumenta que la interpretación actual del artículo 139.1 tiene su origen en la doctrina sentada por la Sentencia constitucional 173/1998, en el sentido de que el principio de igualdad al que el artículo se refiere no implica homogeneidad en todo el territorio del Estado, sino que esa uniformidad se proyecta sólo *ad intra* de cada ordenamiento autonómico, en línea con la solución presente en los artículos 17 de la Constitución de la II República española y el 33.1 de la Ley Fundamental de Bonn. Y ésta es la tesis que realmente sigue la STC 247/2007¹⁰, aunque no sin jugar

¹⁰ Así, concluye el Fto. Jur. 13: «*Es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a*

con las palabras y las ideas, introduciendo equívocos abundantes, como el de la «unidad sustancial»¹¹, y otras invocaciones retóricas a la unidad y la igualdad nada clarificadoras, que más bien parecen hechas de cara a la galería. En efecto, aun dentro del marco del artículo 139.1 no se priva el Tribunal de hablar de «un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional», «elemento unificador», «patrimonio común de los

dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas. Por ello, como indicábamos en el FJ 4, el artículo 14 de la CE sólo opera a partir de estas consideraciones y nunca haciendo abstracción de las mismas.» Conclusión esta que reafirma en el FJ siguiente –14– con el que pone colofón al tema: «En suma, de todo lo dicho se desprende que el artículo 139.1 CE (“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado”), encuentra virtualidad y proyección en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas en el que se suman el criterio de igualdad sustancial en cuanto a los derechos constitucionales y el criterio de igualdad que se deriva de la intervención legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.»

¹¹ Esta expresión aparece en el FJ 13 al decir que «aquella [la Constitución] establece un principio de igualdad sustancial que no puede confundirse con un principio de uniformidad». Según se desprende del propio FJ, esta unidad sustancial es la que resulta del hecho de que todos los derechos del Cap. II, Tít. I vinculan a todos los poderes públicos en la forma en que vienen enunciados en el propio texto constitucional, lo que se refuerza en el caso de los regulados en la Sección Primera, ya que éstos requieren Ley Orgánica. Pero una vez dicho esto, la Sentencia, en un pasaje posterior del mismo FJ, también predica esta «unidad sustancial» del artículo 139.1 diciendo que éste no contempla una «uniformidad absoluta», sino una unidad sustancial. A continuación señala que esta «unidad sustancial» –no se dice en qué consiste– «es susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada». Tampoco aclara que sean esas «modulaciones diferenciadas»..., de todo lo cual resulta que la Sentencia monta el razonamiento sobre una premisa mayor –la unidad– que hipotéticamente sería luego susceptible de ser excepcionada. Pero en verdad esa premisa mayor es una ficción, no existe, es una creación de la Sentencia, pues ninguna consecuencia ni efecto atribuye a esa pretendida unidad sustancial que pregona. Estamos en el terreno de la pura retórica. Realmente, aquí lo único visible y tangible es la diversidad, no la unidad. En verdad lo que la Sentencia sustenta es que la igualdad sólo es la referible a las «posiciones jurídicas fundamentales» en cuanto al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, citando al respecto la STC 37/1987, FJ 10. Por tanto, los dos pilares llamados a sostener esta igualdad «básica» se contienen en el artículo 149.1, como proclama expresamente la Sentencia en su FJ 14; artículo este que «tiene dos proyecciones diferentes»: de un lado, la regla 1ª («condiciones básicas que garanticen la igualdad...»), y de otro, las competencias exclusivas, legislativas..., que corresponden al Estado, según el mismo artículo. Concluyendo la Sentencia: «Así pues, una vez garantizadas, de un lado, las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles respecto de los derechos constitucionales (artículos 81.1 y 149.1.1 de la CE) y, de otro, la señalada igualdad material prevista para las áreas de competencia estatal (artículo 149.1 de la CE), nuestra Constitución permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establezcan sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia.» Es evidente cómo a la postre el artículo 139.1 queda excluido del ámbito restringido de la igualdad que la STC 247/2007 defiende, esto es, el circunscrito a las «posiciones jurídicas fundamentales».

ciudadanos...», etc.¹². Y utiliza –cómo no– la ya antigua muletilla de que dicho precepto no impone una «*rigurosa y monolítica uniformidad*», como si admitiera, como antes se dijo, que la uniformidad es legítima siempre que no llegue hasta el extremo de ser monolítica y rigurosa. En suma, juegos de palabras que enturbian mucho la claridad que deben tener estos conceptos, resultando llamativo que al hilo de tal discurso la Sentencia vaya recordando al propio tiempo, de modo contradictorio, otros pronunciamientos anteriores del Tribunal que respaldan la intraterritorialidad del artículo 139.1 de la CE, o sea, su carencia de efectos de cara a la igualdad entre territorios. Por cierto, todos esos pronunciamientos vienen referidos a leyes autonómicas ordinarias, y no a Estatutos¹³.

Frente al argumento de que un mismo legislador –las Cortes en este caso– no debe crear diferenciaciones no razonables o arbitrarias¹⁴ se oponen por la doctrina algunos contraargumentos que en síntesis son los siguientes: *a)* La Ley aprobatoria del Estatuto no es una ley estatal cualquiera, sino el acto que aprueba la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma y, por tanto, debe ser consecuente con la diversidad que ello implica¹⁵; *b)* Hablar del Estado –afirma Cámara Villar– como «*el mismo legislador que aprueba todos los Estatutos*» sólo cabe en abstracto, pero no en relación con cada Estatuto en concreto, dada la significación de esta norma en la articulación del pluralismo territorial y su carácter paccionado¹⁶; *c)* Es per-

¹² Es de resaltar que la Sentencia comentada, en su FJ 4.c), trae a colación una Sentencia anterior –122/1988, FJ 5– en la que se dice que los artículos 139.1, 149.1.1^a y 149.1.18^a, aseguran, con técnicas diversas, «*una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía*». La alusión al artículo 139.1 en el contexto de tal declaración pone de relieve el uso poco riguroso de los conceptos al que hacemos referencia en el texto.

¹³ Así, la STC 137/1981, de 16 de noviembre (FJ 4); 76/1983, FJ 2 (Fto. 4). También cita –en el FJ 13– las SSTC 186/1993, de 7 de junio, FJ 3; 46/1991, de 28 de febrero, FJ 2; 225/1993, de 8 de julio, FFJJ 3, 5 y 6; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 2; 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 19; 14/1998, de 22 de enero, FJ 5, y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 26.

¹⁴ Esta regla trae causa del artículo 14 CE, como recuerda la STC 247/2007 en su FJ 4-c).

¹⁵ Así lo sostiene Marc Carrillo, quien además resalta que el Estatuto es fruto de la concurrencia de dos voluntades legislativas en un proceso de carácter paccionado. «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n^o 80, 2007, p. 51.

¹⁶ «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n^o 85, 2009, p. 284.

fectamente normal –se dice también– que las Cortes Generales varíen su postura en función del interlocutor con el que mantenga su diálogo normativo¹⁷.

A la vista de todo lo expuesto, las conclusiones más seguras que pueden sentarse sobre el alcance del artículo 139.1 CE son, dicho sea en síntesis, las siguientes: 1ª Dicha norma no contiene un título competencial, sino un principio impulsor de la igualdad en abstracto; 2ª En concreto, esa igualdad debe garantizarla el legislador autonómico en su ámbito interno, y el Estado en la dimensión interterritorial cuando dicta sus leyes. Y aquí precisamente hay que inscribir la encendida controversia acerca de si los Estatutos –que por imperativo constitucional debe aprobar el Estado– son pura y simplemente «leyes del Estado» o no. Es indudable que una respuesta categórica a esta peliaguda cuestión, en un sentido u otro, despejaría de una vez por todas cuál sea la función del Estado, cuando aprueba un Estatuto, de cara a la igualdad entre territorios.

En suma, puede decirse que el artículo 139.1 de la CE tiene una eficacia bifronte en el sentido señalado. Pero hay que advertir que la STC 247/2007 no llega a hacer una declaración de este corte, dejando en definitiva la garantía de la igualdad interterritorial exclusivamente a cargo del artículo 149.1 de la CE. Una salida que resulta sumamente arriesgada a la vista, como veremos a continuación, del menguado alcance material que la propia Sentencia reconoce a este último precepto. Por tanto, una interpretación extrema del artículo 139.1 como la que se viene sosteniendo, en el sentido de que su proyección es exclusivamente intraterritorial, deja al Estado sin una de las dos herramientas jurídicas –artículos 139.1. y 149.1.1ª– que estamos considerando. Por ello no parece deseable la idea de que hubiera sido preferible una interpretación intermedia del 139.1, más equilibrada, consonante con el hecho de que no estamos aquí ante meras leyes de creación autonómica, sino ante Estatutos, de los que el Estado también es protagonista, lo que justificaría que por vía de la aprobación de los Estatutos pudiera el Estado velar por una cierta uniformidad extraautonómica, siquiera con carácter mínimo, allí donde ello resultase necesario. Pero como queda dicho todo queda a expensas de lo que pueda hacer el Estado con el poder que le concede el artículo 149.1.1ª.

¹⁷ En este sentido, CABELLOS ESPÍERREZ, «La relación derechos-Estado autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto valenciano», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 7, octubre de 2008, p. 140.

4. EL ARTÍCULO 149.1.1.^a DE LA CE Y LA IGUALDAD INTERTERRITORIAL

Recordemos que el artículo 149.1.1^a atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «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». Algún sector doctrinal ha considerado que este precepto restringe de manera importante la diversidad en materia de derechos. En este sentido, los recursos de inconstitucionalidad presentados contra los Estatutos valenciano y catalán llegan a decir precisamente que el artículo 149.1.1^a impide que los Estatutos contengan declaraciones genéricas de derechos, deberes y libertades¹⁸.

Es obligado relativizar la contundencia de la anterior afirmación si recordamos los rasgos definitorios más acusados que se predicán sobre el alcance del artículo 149.1.1^a CE, si bien hayamos de hacerlo muy resumidamente dados los numerosos perfiles que ofrece este precepto y la copiosa doctrina que ha recaído sobre él¹⁹. Lo primero que ha de resaltarse es que dicha norma no constituye en sí misma un límite frente a los enunciados legales y estatutarios, sencillamente porque carece de contenido sustancial, es decir, que no se trata de una regla material, sino de un instrumento eventualmente utilizable por el Estado para lograr cierta igualación en determinados ámbitos del ordenamiento jurídico; en suma, se trata de un límite potencial o virtual, no actual. De esto se sigue que ante una supuesta extralimitación estatutaria no cabría esgrimir en su contra el hecho mismo de la existencia del artículo 149.1.1^a²⁰, aunque a nuestro juicio debieran

¹⁸ Y para ello invocan las SSTC 25/1981, de 14 de julio; 61/1982, de 22 de febrero; 32/1983, de 28 de abril; 76/1983, de 5 de agosto; 49/1984, de 5 de abril.

¹⁹ Entre otros, PEMÁN GAVÍN, J. M., *Igualdad de los ciudadanos...*, cit.; BAÑO LEÓN, J. M., *Las autonomías territoriales y el principio de unificación de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988; LÓPEZ GUERRA, L., «La doctrina del Tribunal Constitucional...», en *La función del artículo 149.1.1^a CE...* cit.; TUDELA ARANDA, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas-IVAP, Madrid, 1994; AJA, E., «El artículo 149.1.1^a de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», en VV. AA., *La función del artículo 149.1.1^a de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992; BARNÉS VÁZQUEZ, J., *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1^a CE*, IEA, Barcelona, 2004; CABELLOS ESPÍRREZ, M. A., «La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas a partir del artículo 149.1.1^a CE», en *Estado compuesto y derechos...*, cit.; más recientemente en «La relación derechos-Estado autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto valenciano», cit., pp. 113 y ss.

²⁰ Esto lo sostiene la STC 247/2007, en su FJ 17, al decir que «no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del artículo 149.1.1 de la CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la "condición básica" del ejercicio

introducirse algunas correcciones a esta regla. Por tanto, ha de reconocerse, guste o no, que hace ya tiempo que dicho precepto dejó de ser una cláusula impeditiva *per sé* de las «*divergencias irrazonables y desproporcionadas*», como proclamara la primitiva STC 48/2008, FJ 25. Como queda dicho, lo que contiene este precepto es la atribución de un poder al legislador estatal para que pueda dictar reglas básicas con el fin preciso de conseguir una igualación de todos los españoles en las posiciones jurídicas fundamentales.

Como es sabido, se trata del establecimiento de «condiciones básicas»²¹ (o dicho de otras formas también al uso: «facultades elementales», «límites esenciales», «deberes fundamentales»...); por consiguiente, no se trata de las clásicas «bases» ni de la «legislación básica» con vocación reguladora de toda una materia²² a las que se

del derecho constitucional que se considere infringida (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5, con cita de las SSTC 61/1997, FJ 7, y 109/2003, FJ 17). Esto, que puede aceptarse *prima facie* sin especial reserva, no obstante merece reflexión, pues no parece asumible sin más que el legislador autonómico pueda dar a sus normas cualquier contenido y extensión, desplazando al Estado la carga de tener que utilizar la vía del artículo 149.1.1ª, siempre lenta y políticamente penosa, para corregir las desviaciones en asuntos esenciales. Parece razonable sostener que el legislador autonómico y estatutario debe legislar con la continencia necesaria para no invadir lo que *a priori* pueda calificarse sin esfuerzo como una «condición básica del ejercicio de los derechos», aunque el Estado no haya procedido a definirla y regularla. En suma, en los casos en que el Estado no haya hecho uso del 149.1.1ª no por ello la legislación autonómica podría legítimamente ocupar ese vacío en todo caso. Ahora bien, lo dicho no es incompatible con decir que habrá supuestos en que será imprescindible la ley estatal para definir el espacio que deba acotarse, es decir, lo que deba entenderse por «condición básica».

²¹ Así lo enfatiza la Sentencia 247/2007 en su FJ 17: «En puridad el artículo 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de *«las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»*. El Estado ha de limitarse, por tanto, a *«las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad. Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas...»*.

²² Así lo reafirma la STC 247/2007 en su FT 17: «*La competencia ex artículo 149.1.1ª de la CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo; «el artículo 149.1.1ª de la CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate, y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex artículo 149.1.1ª de la CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo»*.

refieren los enunciados de competencias estatales relacionados en el artículo 149.1 de la CE. Y algo muy importante. Su radio de acción no alcanza a cualquier derecho, sino sólo a los «derechos constitucionales». El problema radica en que el TC no acaba de definir que sean estos derechos constitucionales²³, o sea, cuáles son o dónde se encuentren, cosa esta que de continuo se da por sobreentendida, si bien puede inducirse de sus pronunciamientos que el mecanismo del artículo 149.1.1^a no alcanza a los Principios rectores ni, por tanto, al desarrollo del Estado social. Y justamente aquí radica el *quid* de casi toda la cuestión; en suma, si sólo están comprendidos los del Capítulo II, o si son más que éstos. La STC 247/2007 no ha arrojado ninguna luz sobre esto, sino más bien todo lo contrario, como veremos seguidamente.

Será difícil no estar de acuerdo, salvo que lo que se pretenda sea negar el sistema mismo, en que hay que compatibilizar la diversidad que es consustancial al sistema autonómico con un cierto poder unificador del Estado, siquiera mínimo pero suficiente, aunque la mayor o menor dimensión de este poder sea cuestión opinable, ligada a la concepción que cada cual tenga del modelo del Estado de las autonomías.

Es pacífico que esa función igualatoria la puede realizar el Estado a través de las siguientes vías ordinarias: *a)* el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas en sus aspectos esenciales, competencia que le viene atribuida por el artículo 81.1 de la CE; *b)* el ejercicio de sus competencias exclusivas y compartidas de carácter sectorial contempladas en la larga lista del artículo 149.1 de la CE; *c)* la puesta en acción del principio de igualdad ínsito en el artículo 139.1 de la CE, no como título competencial, según indicamos anteriormente, sino como principio inspirador de su legislación propia; *d)* la regla de la igualdad del artículo 149.1.1^a, llamada a lograr una igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Dado que no es posible interpretar el precepto últimamente citado en clave expansiva, habida cuenta que éste ha de procurar sólo una «igualdad básica», es preciso determinar sus dos límites fundamentales, o sea, su intensidad posible y su extensión material.

En cuanto a la *intensidad* o poder de unificación que el Estado puede desplegar sobre un asunto concreto, hay que partir de la base de que se trata de un título competencial utilizable solamente cuando

²³ Se ocupan de esta cuestión las SSTC 61/1997 (FJ 7.b), 239/2002 (FJ 10) y 228/2003 (FJ 10).

resulte estrictamente necesario; además, debe tratarse de una igualación de mínimos que, por ende, no puede vaciar de contenido las competencias autonómicas sectoriales, debiendo permitir a las Comunidades Autónomas desarrollar sus políticas propias a partir de dichos mínimos. Cumpliendo tales condiciones nadie podría negar que este título estatal de intervención queda legitimado con una pieza necesaria e indiscutible de todo el sistema.

En cuanto a su *extensión*, es decir, los ámbitos materiales en los que puede incidir dicho instrumento, la expresión «derechos constitucionales» contenida en el precepto constitucional es notablemente equívoca dada su amplitud y la posibilidad de ser interpretada ora de forma extensiva o bien restringidamente, cuestión esta que tiene una trascendencia que no es necesario resaltar. En efecto, dicha expresión comprende, sin duda, no sólo los derechos fundamentales y libertades públicas, sino todos los derechos del Capítulo II del Título I de la CE. Esto parece seguro y se encuentra además avalado por las propias leyes estatales que han hecho uso del artículo 149.1.1^a y por la jurisprudencia constitucional recaída al respecto. Unas veces el legislador estatal ha hecho uso de dicho precepto para el logro de la igualdad misma, es decir, de una igual pura y neta, sin adjetivaciones (pueden citarse al respecto normas tales como la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad; Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad de mujeres y hombres; Ley 27/2007, de 20 de octubre, de Signos; Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia²⁴), y otras veces aparece conectado a algún sector material concreto, precisado en todo o en parte, según la apreciación del Estado, de una cierta uniformidad que garantice la igualdad (tal es el caso de la Ley 2/2008, de 20 de junio, del Suelo, o de algunos preceptos –sobre calificación de películas y obras audiovisuales y su publicidad– de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine).

Pero la cuestión verdaderamente principal que aquí debemos plantearnos es la de si los Principios rectores de la política social y económica del Capítulo III, Título I de la CE constituyen un ámbito material susceptible de ser afectado por el artículo 149.1.1^a, y ello porque en ese Capítulo se encuentra principalmente la sustancia de la que nutren mayormente las recientes tablas de derechos y princi-

²⁴ Abstracción hecha de los problemas que esta Ley plantea por su clara fricción que tiene con las competencias autonómicas sobre asistencia social *ex* artículo 148.1.20^a de la CE. Sobre el particular, *vid.* señaladamente MONTILLA MARTOS, J. A., «El debate competencial en torno a la Ley de Dependencia», en *Informe sobre Comunidades Autónomas 2006*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2007, pp. 853 y ss.

pios contenidas en los Estatutos. Pues bien, no es fácil la respuesta, porque entramos en el reino de la confusión y de la oscuridad, ya que la ausencia de pronunciamientos jurisprudenciales al respecto es muy notable.

Prima facie, podría decirse que las materias a que se refiere el Capítulo III constituyen un ámbito vedado al artículo 149.1.1^a por la sencilla razón de que dicho Capítulo no contempla derechos, sino principios, y sobre todo porque es doctrina constitucional –STC 61/1997– que el artículo 149.1.1^a sólo presta cobertura a:

«Aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos..., quedarían desbordados el ámbito y el sentido del artículo 149.1.1^a, que no puede operar como un título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.»

Sin embargo, pese a tales impedimentos de principio, la experiencia demuestra que numerosas leyes estatales, invocando el artículo 149.1.1^a de la CE, han incidido sobre materias recogidas en el Capítulo III; así, en materia de medio ambiente, consumidores, salud, vivienda, asistencia sanitaria; o respecto de medidas de apoyo a explotaciones agrarias por causa de la sequía, o relacionadas con los daños ocasionados por el «Prestige», o por el síndrome de las «vacas locas», etc. De toda esta experiencia se concluye que, en la práctica, la invocación al principio de igualdad como título legitimador *ex artículo* 149.1.1^a es susceptible de alcanzar a cualquier sector, es decir, que se erige en un título universal capaz de cubrir prácticamente cualquier materia, pues difícil será que el tema de que se trate no guarde alguna relación con los contenidos del Título I de la CE, considerado éste en su integridad. Plásticamente podría decirse que cuando el Estado pone un pie en el principio de igualdad parece capaz de poner el otro pie en cualquier sitio, dentro o fuera del Capítulo III del Título I de la CE. Y si esto es así, la conclusión es que gran parte de las tablas de derechos y principios contenidos en los Estatutos podrían caer dentro del radio de acción posible del artículo 149.1.1^a, ya que éstos están repletos de derechos, libertades y principios constitucionales, como señalamos anteriormente.

Pese a la realidad señalada, la STC 247/2007 cierra filas en este punto –a favor de las Comunidades Autónomas– y paladinamente niega esa realidad que hemos descrito al proclamar que *«el artículo 149.1.1^a no se proyecta sobre los derechos, principios o directrices estatutarios en sentido estricto, es decir, sobre los preceptos estatutarios de tal carácter*

que no reproduzcan los derechos constitucionales». Es ocioso decir que con esta doctrina el radio de acción de dicho precepto constitucional queda extraordinariamente reducido²⁵, pues no podría incidir en otras materias estatutarias que no se identificaran estrictamente con derechos constitucionales, lo cual no es consecuente con la función que en la práctica ha venido desempeñando el artículo 149.1.1^a de la CE como instrumento de igualación en muy diversos campos, dejando considerablemente alicortada la fuerza del Estado para corregir posibles excesos o desigualdades llamativas en diversos ámbitos de la acción social. Claro es que esta doctrina, que conmina al Estado a «desentenderse» de los problemas que puedan plantear aquellos contenidos estatutarios que no comprometan directamente derechos *stricto sensu* consignados en la Constitución²⁶, permitiendo, por consiguiente, que pueda darse una diversidad sin límite entre Estatutos en lo tocante a sus tablas de derechos, queda en buena medida minimizada en su trascendencia por efecto de esa tesis de la Sentencia 247/2007, anómala a nuestro juicio, de que los derechos estatutarios no son derechos, sino principios rectores o mandatos al legislador, tesis que, como advertimos al principio de estas reflexiones, acaba mezclándose irremediabilmente con el tema de la igualdad.

5. REFLEXIÓN FINAL

El resultado de la tesis que sostiene la Sentencia referida produce perplejidad, por no decir inquietud, pues si por un lado el artículo 139.1 queda desactivado como instrumento de igualación interterritorial y por otro lado sólo se reconoce al 149.1.1^a esa fuerza tan

²⁵ La prueba más evidente de lo que decimos la brinda la propia Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 cuando afirma que el artículo 17.1 del Estatuto valenciano objeto del recurso no puede friccionar con el artículo 149.1.1^a de la CE, «*pues no estamos ante un derecho constitucional, por lo que, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina..., no cabe proyectar sobre el mismo la señalada regla constitucional*» (FJ 20.b).

²⁶ No en vano la Comunidad Valenciana invocó para defender la constitucionalidad del artículo 17.1 de su Estatuto su naturaleza de principio rector. En el Antecedente 8 de la STC 247/2007 queda reflejado la siguiente alegación de la Comunidad demandada: «Por naturaleza, un principio rector no es un derecho subjetivo y, por lo mismo, no puede vulnerar el principio de igualdad.» En diversos pasajes de los Antecedentes queda paladinamente claro que la Comunidad Valenciana apostó para defender el artículo 17.1 que éste es un principio rector y no un derecho subjetivo al objeto de «liberarlo» del impacto de los artículos 149.1.1^a y 139.1 de la CE. Realmente la Sentencia siguió el camino que le marcó la demandada, aunque luego, una vez dictada aquella, en la Comunidad Valenciana no se recibió bien la Sentencia bajo la queja de que ésta convirtiera los enunciados proclamados en su Estatuto en simples mandatos al legislador.

reducida –limitada a los derechos constitucionales *stricto sensu*–, obvio es decir que el Estado queda prácticamente inerte para hacer frente a posibles desigualdades estatutarias que pudieran ser insostenibles desde el punto de vista de la solidaridad y la justicia. Ciertamente, dentro del ordenamiento jurídico general pueden existir tipos de derechos o de situaciones jurídicas que estén precisados de una cierta uniformidad en todo el territorio nacional por concurrir, junto al interés autonómico, un interés estatal sobre cuestiones esenciales; o sea, un interés que trascienda al del propio territorio de que se trate. Y puede ser que esos supuestos caigan fuera del ámbito de los derechos constitucionales propiamente dichos y, por tanto, no les alcancen los instrumentos de igualación que ostenta el Estado, a los que nos referimos anteriormente.

Desde luego, no sería correcto postular que el Estado, blandiendo el arma del artículo 149.1.1^a, pudiera igualar caprichosamente cualesquiera de los contenidos que hoy figuran en esas tablas estatutarias de derechos y principios, pero tampoco cabe propugnar que quede desarmado frente a divergencias inadmisibles.

La gran pregunta final a que conducen las anteriores reflexiones es la de si un uso decidido por parte del Estado del artículo 149.1.1^a de la CE para poder así incidir, en pro de la igualdad, sobre cualquier derecho social sería algo nocivo por alterar los esquemas del sistema autonómico, o si resultaría ser algo beneficioso y defendible porque se estime que, tratándose de derechos sociales, la causa bien lo merece.