

PRINCIPIOS ESTATUTARIOS: HOJA DE RUTA DE UN
LEGISLADOR ANTE LA CRISIS

Fernando Alvarez-Ossorio Micheo
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

ÍNDICE

1. Los problemas de la Constitución dirigente. 2. El Estatuto Andaluz de 2007 como Estatuto dirigente. 3. Normatividad y eficacia jurídica del programa político/social estatutario.

1. LOS PROBLEMAS DE LA CONSTITUCIÓN DIRIGENTE.

Hablamos de Constitución en un sentido lato pues nos es útil, para el propósito de estas páginas, equiparar Estatuto de Autonomía a norma de rango constitucional. Y ello no sólo porque el bloque de la Constitucionalidad esté conformado por Constitución y Estatutos –conjunto inescindible a la hora de arbitrar problemas competenciales- sino, fundamentalmente, porque los Estatutos, como reza el art.147 CE, son la norma institucional básica de la comunidad política autónoma que nace a partir del derecho a la autonomía reconocido en el artículo segundo de nuestra Norma Fundamental. Pudiera objetarse que en dicho precepto se limita el contenido de las Normas Estatutarias -en forma de *numerus clausus*- a expresar la denominación, ámbito territorial, denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y las competencias asumidas dentro del marco establecido en las Constitución. Sin embargo, como luego veremos, tal objeción decae súbitamente si se observa que el propio art.147 CE prescribe un mínimo imprescindible, el contenido *esencial*, que todo Estatuto ha de contener. La naturaleza política de las Comunidades Autónomas posibilita que en sus normas de cabecera se pueda diseñar el mapa de objetivos y principios hacia los que la sociedad quiere dirigir sus pasos, condicionando por lo tanto la labor de los poderes estatuidos.

Obviamente, tales fines o tareas, que sumados integran un programa político de máximos, no podrán contradecir u oponerse al programa constitucional que, por mandato del art.9.2 CE, vincula a todos los poderes públicos, incluido el poder público autonómico. Caso de existir contradicción no dudo que debería imponerse, aunque solo sea por mor del principio de jerarquía, el objetivo constitucional. Eso no excluye, sin embargo, que en virtud del principio de autonomía se puedan diseñar políticas más agresivas o incisivas, en ejercicio de las propias competencias autonómicas, con la finalidad de dar virtualidad a lo que en la Constitución o el Estatuto no es más que una meta a alcanzar, requerida en consecuencia de política activas.

Principios y objetivos estatutarios o constitucionales son normas jurídicas programáticas, pero sin que ello pueda significar que dejen de ser normas vinculantes para los poderes públicos, especialmente el legislador. El hecho de que condicione a éste último cuando pergeña y aprueba políticas públicas, no circunscribe su virtualidad a esta fase donde la libertad del legislador es sólo mensurable políticamente. Su fuerza habrá de llegar necesariamente al control jurídico de las medidas que se adopten. De no ser así tendríamos que renunciar a su propia conceptualización como norma jurídica.

Y en esto llegó la crisis justo cuando los principios u objetivos constitucionales habían logrado superar la barrera hacia lo jurídico en un contexto de estabilidad o bonanza económica. Siendo en su mayoría mandatos de gasto para las administraciones públicas, su entrada en el discurso político -y hasta su virtualidad para imponerse como parámetro normativo frente a esas mismas políticas- habían encontrado viento favorable para hacerse presente en un contexto de expansión económica. En efecto, las múltiples leyes de desarrollo que de los citados principios se han aprobado en las dos últimas décadas se han referido al carácter vinculante de los principios rectores en los preámbulos de las mismas. Asimismo cuajó su función de límite a la actuación de los poderes públicos tanto por omisión en su desarrollo -cuestión ésta ardua y compleja¹- como cuando se observaba una

¹ “El derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna ex art. 47 CE es uno de los principios rectores de la política social y económica. Sobre ellos hemos dicho que “al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución (STC 19/1982, fundamento jurídico 6). Ahora bien, es también claro que, de conformidad con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio” (STC 14/1992, 10 febrero, FJ 11), siendo él quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector. Carece de sentido, por tanto, sostener que el art. 47 CE impone al legislador que asegure que en todas y cada una de las unidades de ejecución de un plan de ordenación urbanístico y precisamente en el suelo que en ellas se destina a dotación pública se materialicen los servicios urbanos ligados al derecho a disfrutar de una vivienda digna, pues ésta es una fórmula entre otras muchas que pueden ser usadas”, ATC 247/2012, FJ 3. Asimismo, STC 95/2000, FJ 5: “La razonabilidad de las decisiones judiciales es también una exigencia de adecuación al logro de los valores, bienes y derechos constitucionales (STC 82/1990, de 4 de mayo, FJ 2, 126/1994, de 25 de abril, FJ 5) y, desde esa perspectiva, debe recordarse que los principios rectores de la política social y económica, entre los que se encuentra el precepto citado, no son meras normas sin contenido (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6) sino que, por lo que a los órganos judiciales se refiere, sus resoluciones habrán de estar informadas por su reconocimiento, respeto y protección, tal como dispone el art. 53.3 CE. De ese modo, una decisión que no sólo se adopta sobre una conclusión que contradice los hechos sino que, además, desconoce la orientación que debió tener la aplicación de la legalidad, acentúa la falta de justificación y de razonabilidad de la resolución impugnada, como ya mantuvimos en nuestra STC 126/1994, de 25 de abril”.

traducción insuficiente del mandato (con ciertas reservas así se reconoce en varias decisiones del Tribunal Constitucional²). Sin ser reglas jurídicas, se trata de principios, es razonable que una situación económica propicia favorezca un clima constitucional, incluso toda una cultura, óptima para la virtualización tanto política como jurídica de los principios rectores. Los principios adquieren categoría de derechos subjetivos mediante leyes de desarrollo que implican habitualmente un aumento del gasto de recursos públicos (art.53.3 CE). Los principios como parámetros de la constitucionalidad se incorporan al discurso de los límites del legislador nada menos que en su versión prestacional. El programa social de las normas constitucionales pierde gran parte de su naturaleza contingente y pasa a ganar terreno en el lado de la vinculación. Sin alcanzar la cota de los derechos, de su estatuto jurídico, hay caldo de cultivo para que los principios entren a formar parte del lenguaje jurídico constitucional con plena carta de naturaleza. Su virtualidad se hace un hueco en las razones del intérprete de la Norma Suprema sin perder la perspectiva de que se trata de principios. Su incidencia sobre la actuación de los poderes públicos no supone un lastre para la gestión del presupuesto público. Una deuda y un déficit controlados y sin perspectivas de cambio en la tendencia alcista de la situación económica relaja la contención que los órganos jurisdiccionales de control se auto imponen antes de dictar decisiones que pueden ser interpretadas como suplantación en la tarea política.

² “En definitiva, como advierte la STC 197/2003, de 30 de octubre, FJ 6 in fine, si bien la cobertura de las situaciones de necesidad de los colectivos sociales ‘es un ideal claramente deseable a la luz de los principios rectores de la política social y económica que nuestra Constitución asume en sus arts. 41 y 50 y que han de informar la legislación positiva —art. 53.3 CE—’ sin embargo ‘este Tribunal Constitucional no debe interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable (STC 184/1993, de 31 de mayo, FJ 6)’, ATC 306/2008. En el mismo sentido, “pero la determinación de qué deba entenderse, en el contexto del presente caso, por desigualdad que entrañe discriminación, viene dada esencialmente por la propia Constitución, que obliga a dar relevancia a determinados puntos de vista entre los cuales descuella el principio del Estado social y democrático de derecho del art. 1.1, que informa una serie de disposiciones como el mandato del art. 9.2, que prescribe a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» y «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», y el conjunto de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I, cuyo «reconocimiento, respeto y protección» informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», según dice el art. 53.3 de la Constitución, que impide considerar a tales principios como normas sin contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes”, STC 19/1982, FJ 6º.

La crisis económica plantea dos órdenes de problemas desde la perspectiva de los principios como normas jurídicas. En primer lugar, determinar si su virtualidad alcanza a erigirlos en límites infranqueables ante el desmontaje del Estado social –principio de irreversibilidad de las conquistas sociales alcanzadas- o sí, por el contrario, hemos de aceptar que las políticas sociales están estrictamente condicionadas a las posibilidades presupuestarias. En segundo lugar, la problemática que plantea el uso de los principios rectores como parámetros de la constitucionalidad cuando su uso pueda implicar un aumento de los gastos en una época de honda contracción económica, obligando con ello al legislador a tener que buscar otros yacimientos presupuestarios de donde poder recortar sobre todo cuando, a través de los mecanismos de estabilidad presupuestaria, las cuentas públicas, requeridas de ayuda externa, están fuertemente condicionadas por unos estrictos límites de déficit (límites que trazados en el marco de la Unión Europea se traducen en políticas de ajuste presupuestario a nivel autonómico).

Habría una tercera cuestión a plantear. Y la pregunta es si, con independencia del curso de la economía, los objetivos o principios estatutarios marcan un límite infranqueable cuyo fin no es otro que garantizar el mínimo vital de subsistencia en una economía de mercado globalizada y deslocalizada, en el sentido de que ni siquiera el Estado central, no digamos las Comunidades Autónomas, disponen de competencia para mover la palanca monetaria o financiera que pudiera paliar los efectos perversos de una economía estancada cuando no en declive. Esta consideración de los objetivos como red de mínimo vital o subsistencia exige sin duda una prelación entre los principios estatutarios. Y no sólo en el espacio político de decisión donde, lógicamente, las estrecheces presupuestarias obligarán a optar por aquellas políticas sociales que de forma más eficiente garanticen el mínimo de igualdad imprescindible para la estabilidad social, sino también en los ámbitos de control de las normas jurídicas, pues la incidencia económica que un control normativo hiper reforzado por parte de jueces, magistrados o Tribunal Constitucional pueda ocasionar siempre planteará dudas sobre la extralimitación de la función jurisdiccional. La maleabilidad de la eficacia o fuerza jurídica de los objetivos/principios estatutarios es directamente proporcional a su condicionalidad económica, de ahí los riesgos de un control de constitucionalidad que pueda implicar un aumento significativo del gasto público sin la correspondiente modificación de la partida de ingresos.

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional portugués nos sirve de paradigma (Acórdao, nº 187/2013) en el sentido de que deja entrever tanto la virtualidad mermada de los principios y objetivos en época de aguda crisis económica así como las consecuencias presupuestarias y políticas de un control de constitucionalidad de las medidas de recortes. Como se sabe la citada sentencia del TCP declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley general de Presupuestos que, entre otras medidas, reducía el salario

de los empleados públicos como también determinadas prestaciones a los pensionistas. Del razonamiento del Tribunal destaca principalmente la ausencia de principios u objetivos de la Constitución portuguesa como canon o parámetro de la constitucionalidad. El artículo que sirve para justificar la declaración de inconstitucionalidad no es otro que el principio de igualdad y su corolario la interdicción de la discriminación. Así también, la decisión del Tribunal tenía una cuantificación económica exacta, lo que inmediatamente ha obligado al gobierno portugués a modificar la ley presupuestaria para poder cumplir con los acuerdos de estabilidad alcanzados con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI. Reestructuración del presupuesto que, paradójicamente, en vez de procurar vía impuestos un mayor volumen de ingresos para compensar el nuevo gasto, han buscado otras partidas, de gran calado social, de donde detraer fondos públicos. Lo comido por lo servido, si nos permiten la expresión. En cualquier caso, ausentes los principios rectores como canon de constitucionalidad, el ejemplo sirve para mostrar los problemas que, en un contexto de fuerte crisis económica, plantea la injerencia de un control de constitucionalidad que pretenda corregir las decisiones de un legislador acorralado entre los citados principios y las obligaciones “internacionales” asumidas. toda vez ese mismo legislador ha acudido a los mecanismos de rescate económico para evitar el “default” financiero del Estado. Para nuestro argumento queda, sin embargo, el límite último que los principios u objetivos constitucionales implican para los poderes públicos atenazados entre ambas exigencias contradictorias. El sólo hecho de que los objetivos o principios planeen sobre la lógica económica que impone la reducción de la deuda o el déficit es muestra suficiente de su valor jurídico, de su fuerza activa para imponerse llegado el caso.

El otro ejemplo tiene que ver con el reciente Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda. En el marco de las competencias exclusivas sobre vivienda, el gobierno andaluz acaba de aprobar una agresiva regulación para, por una parte, sacar al mercado millares de viviendas desocupadas –con el acicate de la sanción- y, por otro, impedir al menos durante tres años la ejecución del lanzamiento de la vivienda a aquellas familias que, cumpliendo una serie de requisitos, no hayan podido hacer frente a los pagos de la cuota hipotecaria –en este caso mediante la expropiación temporal del inmueble-. El objetivo, principio o derecho estatutario a una vivienda digna es el mandato que el legislador de la urgencia toma como acicate para tratar de paliar un drama social que afecta ya a miles de familias³.

³ “El Estatuto de Autonomía para Andalucía también consagra el derecho a la vivienda como base necesaria para el pleno desarrollo de los demás derechos constitucionales y estatutarios, concretando el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda, incluyendo la promoción pública de vivienda”, del Preámbulo del citado Decreto-Ley.

Sirva esta norma para poner sobre la mesa la debilidad de los objetivos y principios ante la inacción política. Pensados en su estructura normativa como mandatos dirigidos principalmente al legislador resulta complejo pensar en cómo puedan actualizarse si éste decide no atender el programa de fines u objetivos estatutariamente declarado. Como normas parámetro de control su función se ve lastrada ante la necesidad de tener que acudir a la justicia del caso concreto. Es entonces cuando, invocados por la persona que los pretenda (como derechos), podrán entrar en el razonamiento del juzgador con la clara función de inclinar las pretensiones contradictorias a favor de la tesis que mejor pueda actualizar el objetivo o el principio. La ausencia en el razonamiento del juez en este sentido es muestra, sin embargo, de una comprensión de los objetivos o principios que acaba y termina en los predios del legislador y que los devuelve a su naturaleza contingente o voluntarista y, tal vez con ellos, a la Constitución entera.

Pero si ya es dudosa esta segunda actitud, no deja de ser cierto que trae causa principalmente de la ausencia de actualización por parte del legislador del programa social estatutariamente prefigurado (poder público que en primera instancia debe atender el programa económico y social ideado por el Estatuyente). Por otra parte, la polémica en torno al Decreto-ley citado así lo demuestra: la acción configurativa de tales principios por parte del gobierno andaluz deja al desnudo al resto de legisladores del Estado que, estando sometidos a los mismos o similares principios, bien han podido no hacer nada. Si a esto añadimos el color político del gobierno que toma la iniciativa y de los que no, la desnaturalización de los principios como normas jurídicas termina por plantearse. Siempre queda el que podamos pensar que, por tratarse de normas tarea o de resultado, la consecución o actualización del principio se pueda hacer por distintos medios, incluso cuando se deja actuar en libertad al libre mercado. Sin embargo, para la cultura jurídica del Estado social el hecho de que esto ocurra no favorece la asunción de los objetivos o principios rectores como normas. Al contrario, la huida de su normatividad presenta a veces a la Constitución o a los Estatutos como construcciones dogmáticas contradictorias (en ocasiones hasta partisanas) incapaces por lo tanto de imponer límites a los poderes constituidos (estatuídos). La idea de derecho fundamental como posibilidades sustraídas a la mayoría y a las leyes del mercado, sería la antítesis de la percepción de los principios que se acaba imponiendo.

Esta paradoja en la que viven los principios y objetivos de rango constitucional resulta aún más patente si advertimos que es en esta situación de crisis económica, social y política cuando, ante su necesidad de realización, todas las miradas se vuelven hacia la Constitución y los Estatutos de Autonomía y, más concretamente, hacia sus objetivos y principios. La cultura democrática de lo social gana cuerpo en épocas de necesidad (en el sentido más primario del término). Por esta razón no está de más demos un repaso, siquiera sea

superficial, al programa social que nuestro Estatuto, el andaluz, prefigura. Seguidamente abordaremos para concluir, de nuevo, la cuestión de su realización en términos jurídicos, es decir, la posibilidad de su invocación como parámetros obligatorios para la actuación de los poderes públicos y la utilización de estos como parámetro de control jurídico.

2. EL ESTATUTO ANDALUZ DE 2007 COMO ESTATUTO DIRIGENTE

El art. 10 del EAA (título preliminar) lleva como título: «Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma». Se trata de un extenso artículo, integrado por cuatro apartados y veinticuatro subapartados, en el que se especifican los fines últimos que se pretenden alcanzar por el poder político autónomo.

Artículo 10. Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

1. *La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias.*

2. *La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.*

3. *Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:*

1.º *La consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces.*

2.º *El acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social.*

3.º *El afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico.*

4.º *La defensa, promoción, estudio y prestigio de la modalidad lingüística andaluza en todas sus variedades.*

5.º *El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.*

6.º *La creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz.*

7.º *La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.*

8.º *La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural.*

9.º *La convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea.*

10.º *La realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos, en especial mediante un sistema de vías de alta capacidad y a través de una red ferroviaria de alta velocidad.*

11.º *El desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas, la suficiencia energética y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía.*

12.º *La incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento.*

13.º *La modernización, la planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria, favorecedora del crecimiento, el pleno empleo, el desarrollo de las estructuras agrarias y la corrección de los desequilibrios territoriales, en el marco de la política agraria comunitaria y que impulse la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional.*

14.º *La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.*

15.º *La especial atención a las personas en situación de dependencia.*

16.º *La integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad.*

17.º *La integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía.*

18.º *La expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de todos los medios de comunicación.*

19.º *La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.*

20.º *El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía.*

21.º *La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social.*

22.º *El fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos.*

23.º *La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos.*

24.º *Los poderes públicos velarán por la salvaguarda, conocimiento y difusión de la historia de la lucha del pueblo andaluz por sus derechos y libertades.*

4. *Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.*

Se trata, como bien puede observarse, de objetivos ambiciosos y abiertos, cuya realización se deja a la dinámica del propio proceso político que el Estatuto regula y sin que se determine plazo o término alguno que permita, en principio, evaluar la consecución de los mismos. Fines todos ellos que, por su estructura normativa, no responden al esquema prescriptivo común –presupuesto de hecho y consecuencia jurídica–, sino normas que, a la vista de cómo quedan enunciadas, plantean problemas respecto del modo y grado en que su eficacia jurídica puede y debe imponerse, pues son normas que aspiran a un resultado por sí mismo difícilmente mensurable. Objetivos que, en resumen, definen un modelo de sociedad o, mejor dicho, normas que indican el rumbo u orientación que debe imprimirse a las políticas públicas, pues el Estatuto, como se afirma en su Preámbulo, ha de ser el «instrumento jurídico que impulse el bienestar, la igualdad y la justicia social, dentro del marco de cohesión y solidaridad que establece la Constitución. El Estatuto de Andalucía de 2007 señala un rumbo social y político: en este sentido hablamos de Estatuto dirigente.

El artículo 10 del EAA se encuadra en la tipología de normas que la doctrina ha calificado como normas programáticas, sin que de ello pueda inferirse que el adjetivo tiene como función privar de sentido jurídico al sustantivo. Estas normas se piensan antes como tareas a las que los poderes

públicos vienen vinculados que como meras declaraciones de intenciones carentes de toda relevancia normativa, por más que hayan podido ser, asimismo, útiles para legitimar políticamente el proceso de creación o reforma de la norma fundante de la comunidad política. Otra cosa será decidir si los citados objetivos exigen para su consecución una concreta y determinada política, una determinación precisa del cómo deban alcanzarse tales objetivos. El reconocimiento del pluralismo político como valor superior del ordenamiento (art.1.2 EEA) permite descartar, como veremos, una interpretación estricta en este sentido.

El Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad (art.147 CE) no sólo limita los poderes que crea, sino que insta a esos poderes a encauzar las políticas públicas en una dirección determinada y a poner a las demás bajo el paradigma de los objetivos que se pretenden alcanzar. Corresponde, pues, al poder o poderes estatuidos la actualización de una política predeterminada que conduzca al modelo de sociedad ideal que el estatuyente prefiguró tomando como referente el conjunto de valores y principios que se consideran universales en el tiempo de la aprobación o reforma del Estatuto. Estos objetivos sociales no difieren, en principio, del modelo constitucionalmente prefigurado, lo que por otra parte sería más que cuestionable que pudiera haber ocurrido, pues los Estatutos son normas subordinadas a la Constitución de tal forma que el poder estatuido también está constitucionalmente vinculado a los objetivos por la Constitución marcados. En principio, la contradicción flagrante entre unos objetivos y otros habría de resolverse a favor de la norma constitucional, pero sólo en principio. El amplio número y la apertura de los objetivos –se ha hablado de un cierto ecumenismo axiológico– evitan plantear el problema en estos términos, pues la lucha de contrarios es consustancial a un listado de fines que pretende encerrar la vida política entera. Más posibilidades habría que la contradicción surgiese en el transcurso del ejercicio de competencias por parte del Estado y la Comunidad Autónoma, pero para entonces ya estaríamos en otro plano distinto, el del libre o condicionado ejercicio de las competencias por parte del poder autonómico frente al Estado. En todo caso, la coincidencia normativa en el objetivo último, la consecución de la igualdad sustancial o material, integra al poder político autonómico como parte de la arquitectura del Estado social y democrático de Derecho –vid. arts. 9.2 CE y 10.1 EAA–, como parte de un Estado que tiene a la igualdad formal como presupuesto y a la igualdad material como mandato o, mejor dicho, como objetivo democrático precisamente para dar valor a la primera.

La conquista de la igualdad delimita a los sujetos destinatarios de la norma: los poderes públicos. No cabe, pues, deducir de estos preceptos un conjunto de derechos para la ciudadanía. Los objetivos estatutarios son parámetros de la actuación legislativa, administrativa o judicial, aunque

sea la primera actividad la que se vea obligada a actualizar el mandato a través de la legislación pertinente. Surgen de aquí dos tipos de problemas: El primero tiene que ver con la inactividad del legislador y con el problema jurídico que esta inactividad suscita desde el punto de vista de la eficacia de las normas programáticas. El segundo tiene que ver con los límites del control de constitucionalidad y con el riesgo de que éste mute en control de oportunidad (política), como antes hemos visto. Corresponde *prima facie* al legislador la decisión sobre cómo habrá de alcanzarse los distintos objetivos estatutarios que construyen la igualdad. Sólo en casos de abierta contradicción habrá de poder imponerse la fuerza normativa del Estatuto frente a la decisión del legislador. Lo abierto de los objetivos impone a los jueces autocontención en su actividad interpretativa del Derecho de conformidad con los objetivos estatutariamente fijados. Trasladar a manos del juez (o jueces) la capacidad o facultad para imponer el objetivo inacabado de la igualdad frente al legislador es suplantar el ámbito democrático de decisión (la elección de los medios, de su adecuación y posibilismo financiero, entre otras decisiones) por un decisionismo judicial de difícil control en la medida en que trata de imponer valores difícilmente racionalizables, introduciendo así en lo constitucional un grado de incertidumbre respecto de lo que deba entenderse como contrario o no al Estatuto.

Con todo, hemos dado por supuesto la capacidad de los Estatutos para incorporar a sus textos objetivos y tareas dirigidos a los poderes públicos, capacidad que, lejos de ser pacífica, ha sido discutida tanto doctrinal como jurisprudencialmente. Discusión que tiene mucho que ver con la configuración constitucional del Estatuto como norma institucional básica. Pues bien según nuestro Tribunal Constitucional:

“nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan. En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o

derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE) (STC 147/2007, FJ 15.º)⁴.

En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reseñada sí liga de forma inescindible objetivos con competencias. Prácticamente, afirma el TC, sólo allí donde exista competencia expresamente asumida podrá anudarse objetivo, mandato u orientación de las políticas públicas. Lo contrario no tendría sentido, por más que las comunidades autónomas sean entes políticos con fines generales («Para todo ello, la Comunidad Autónoma, *en defensa del interés general*, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos».

⁴ «Lo expuesto nos permite afirmar que el art. 139.1 CE no contiene un principio que imponga la uniformidad absoluta respecto de los derechos constitucionales propiamente dichos. afirmación que queda reforzada porque según este Tribunal ha señalado “tampoco este precepto es atributivo de competencias sino que se limita a establecer principios que son límites, tanto de las competencias autonómicas como de las estatales y, por ello, inadecuados para resolver un conflicto de competencias” (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2.º). En suma este precepto contiene un principio que se dirige a todos los poderes públicos en general, es decir, a todos los entes dotados de poder político en nuestro Estado autonómico, o sea, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Por tanto, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias normativas en los ámbitos materiales previstos en cada Estatuto de Autonomía, lo que les habilita, sin duda, en ejercicio del principio de autonomía (art. 2 CE), para establecer sus propias políticas u objetivos a través de los regímenes jurídicos que consideren más adecuados en cada caso. Este dato, que hace posible la diferenciación entre los regímenes jurídicos que en sus áreas de competencia pueden establecer las distintas Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conlleva la diferenciación entre las posiciones jurídicas de los ciudadanos de cada una de ellas [...]». STC 147/2007, FJ 14.º Asimismo, «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10.º).

art.10.3 EAA, cursiva nuestra). Pesa más en la razón del TC la consideración de las comunidades autónomas como entes políticos con competencias limitadas («[...] lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto [...]» STC 247/2007, FJ 15.º). Sin embargo, la posición constitucional de las comunidades autónomas va más allá de su mera concepción de sub-entes políticos territoriales ajenos al desenvolvimiento de la vida política del Estado. No se olvide que, como hemos dicho, las comunidades autónomas están vinculadas por los objetivos, valores y principios constitucionales, y que, además, las comunidades autónomas participan en la formación de la voluntad del Estado a través de su participación en el Senado (art. 69.5 CE), tienen capacidad para proponer proposiciones de ley (art.87.2 CE) y cuentan con legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra «actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» [art. 162.1.a) CE y art. 32.2 LOTC⁵]. Factores todos ellos que dan sentido a la expresión «Estado de las autonomías» con la que a menudo se ha querido hacer ver que el principio autonómico es el reverso del principio que consagra la unidad del Estado⁶. Por esta razón, no parece del todo fuera de lógica constitucional que el Estatuto de Autonomía pueda consagrar objetivos sin necesidad de que estén ligados a una competencia estatutariamente asumida. Antes bien, el rol político que a nivel del Estado juega la Comunidad Autónoma admite que esta actividad pueda servir para cumplimentar, con efectos generales, lo que no son más que objetivos expresados a nivel autonómico, pero que no contradicen lo dispuesto en la Constitución. Nótese al respecto que el art.10.3 transcrito habla del ejercicio «de sus poderes» por parte de la Comunidad Autónoma en defensa del interés general y no de ejercicio de competencias (vid. art. 106.9, 16 y 17 EAA, entre otros).

⁵ «[...] pues dicha expresión legal (propio ámbito de autonomía) remite, más ampliamente, a la posición institucional en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas, vale decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que dan forma y preservan a dicha autonomía. El ámbito de ésta podrá verse afectado, en suma, no sólo cuando las competencias autonómicas se digan menoscabadas, directa o indirectamente, por el Estado, sino también -y con los mismos efectos positivos sobre la legitimación- en los casos en que el órgano de la Comunidad aduzca una conculcación, por reglas estatales, de cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía, o como su proyección en la organización integral del Estado» (STC 56/90, FJ 3.º).

⁶ «[...] resulta indudable, a la vista del art. 2 de la Constitución, que la misma ha instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política que son expresión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles [...]» (STC 119/1992, FJ 1.º).

3. NORMATIVIDAD Y EFICACIA JURÍDICA DEL PROGRAMA POLÍTICO/SOCIAL ESTATUTARIO

Una de las cuestiones recurrentes que surgen cuando se habla de objetivos o normas programáticas a nivel constitucional es la de su virtualidad o eficacia jurídica. A estas alturas de la historia es claro que todos los preceptos contenidos en los Estatutos de autonomía son normas jurídicas y que, como tales, resultan vinculantes para los destinatarios de las mismas. Sin embargo, la peculiaridad normativa de los preceptos jurídicos que a nivel constitucional encierran objetivos o fines –peculiaridad que dejamos entrever en la introducción de este comentario– obliga casi siempre a dedicar una parte de la exposición a explicar, aunque sea someramente, cuál es el alcance exacto de su vinculatoriedad y el porqué de su problemática.

Las normas programáticas constitucionales, en un sentido lato de este último término, son obligatorias frente a todo poder político. Quiere esto decir que el poder público estatal o autonómico viene obligado a *concretizar* el programa social prefigurado en los referidos textos normativos (Constitución/Estatutos). El mandato, lógicamente, está dirigido al legislador, pero no sólo. La «vinculación del legislador es permanente, pues a él le corresponde en primera instancia la realización del mandato constitucional. Pero los objetivos o fines normativos tienen también una capacidad no menor de vinculación (in)mediata de toda la actividad del resto de poderes públicos bien en el ejercicio de la función ejecutiva bien en el ejercicio de la función judicial. Como normas de naturaleza constitucional son, por último, parámetro de la actuación de los poderes públicos, es decir, límites a la actuación de los mismos, por lo que pueden, en su caso, justificar una declaración de inconstitucionalidad de los actos aprobados en su contra».

[...] los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. –Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto (STC 247/07, FJ 15.º).

Antes que norma parámetro –el carácter abierto y alto número de los mismos juega en su contra– los objetivos son, sobre todo, normas vinculantes para el legislador. De tal forma que lo que entra en crisis no es tanto

su vinculatoriedad cuanto su aplicabilidad directa. Las *normas fin* o *normas tarea* exigen como requisito necesario para su actualización de *interpositio legislatoris*, a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, que lo son precisamente por no depender de su eficacia directa de la voluntad de ningún poder público, principalmente del legislador, por más que los derechos fundamentales tengan cada vez más una vertiente positiva que exige del poder político constituido acciones positivas para que el derecho fundamental se haga realmente efectivo. De este dato no puede colegirse, sin embargo, la negativa a reconocer a estos preceptos carácter normativo. El que sea difícil jurídicamente articular una garantía adecuada frente a, por ejemplo, la inactividad legislativa (inconstitucionalidad por omisión) o el hecho de que la textura abierta de los objetivos pueda dar pie a un activismo judicial que rivalice con la soberanía parlamentaria no son causa suficiente para determinar su exclusión del mundo de lo normativo. Tal vez se pueda especular, en el ámbito de la política constitucional, la conveniencia o no de la incorporación de demasiados objetivos en los textos constitucionales, objetivos a veces contradictorios entre sí, o criticar, desde esa misma perspectiva, los intentos por parte del poder estatuyente de encorsetar en exceso la vida política de la comunidad, apostando por un constitucionalismo «dirigente» en detrimento del proceso democrático. Puede ocurrir, asimismo, que las situaciones cambiantes de la vida actual superen pronto gran parte de los objetivos marcados en su día por el estatuyente, obligando a reformar el texto para no incurrir en contradicción, pero ninguna de estas consideraciones restan un ápice de normatividad a los objetivos o fines estatutariamente marcados como normas vinculantes para los poderes públicos, como normas que coadyuvan en la interpretación de otros preceptos estatutarios o como normas que, en su caso, pueden ser parámetro de la constitucionalidad de las leyes o decisiones adoptadas en contra de esos objetivos por parte de los poderes públicos (los fines u objetivos estatutarios no cobran naturaleza jurídica porque el legislador estatuido apruebe normas buscando su realización, porque existen objetivos y fines normativos es por lo que existen normas tendentes a darles concreción).

Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas (art.10.4 EAA).

El problema se sitúa, pues, no ya en la naturaleza normativa de los objetivos y fines, sino en el «cuántum» de condicionada queda la política estatuida a la luz de los objetivos estatutariamente consagrados. ¿Cuáles son las medidas (más) adecuadas para alcanzar los objetivos señalados y quién las configura? ¿Quién debe determinar dentro del marco presupuestario los

fondos asignados a tal o cual política? ¿Qué margen, en resumen, le queda al pluralismo político estatuido frente al proyecto social definido en el texto estatutario (idea ésta que encierra otra mayor: el Estatuto contiene un orden social determinado que el legislador está obligado a desarrollar)? El Estatuto, como la Constitución, es marco amplio de coincidencias y, en ese sentido, deben caber tantas alternativas en la consecución de los objetivos como opciones políticas representativas haya en la sociedad⁷. Los fines u objetivos no pueden neutralizar el principio democrático, base del orden constitucional mismo y objetivo nodriza de todos los demás:

[...] removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces* en la vida política, económica, cultural y social (art.10.1EAA, cursiva nuestra).

En todo caso, son las palabras que encierran los objetivos las que habrán de ser concretadas en el discurso democrático (de ahí que éstas sean abiertas, pues sus significados se nutren, a través del tiempo y de la transformación social, de las propias realidades que regulan: seguridad y salud laboral, conciliación de la vida familiar y laboral, educación permanente, conciencia de identidad andaluza, promoción de la modalidad lingüística andaluza, potenciación de recursos naturales, sostenibilidad, justa redistribución de la riqueza, creación de las condiciones indispensables para el retorno de los andaluces en el exterior, mejora de la calidad de vida mediante la protección del medio ambiente, cohesión territorial mediante la superación de los desequilibrios económicos, convergencia con el Estado y con la Unión Europea, realización de un eficaz sistema de comunicaciones, desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación y la investigación científica, incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento, modernización y planificación del medio rural en el marco de una política de reforma agraria, cohesión social mediante un sistema eficaz de bienestar público, especial atención a las personas dependientes, integración social, económica y laboral de los discapacitados, integración de los inmigrantes, medios de comunicación andaluces como medios para la expresión del pluralismo político y social, participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, diálogo y

⁷ «[La] Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos. Queremos decir que las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa de gobierno» (STC 11/81, FJ 7.º).

concertación social, promoción de las minorías -especialmente la gitana-, fomento de la cultura de la paz entre los pueblos, cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos y difusión de la historia de la lucha del pueblo andaluz por sus derechos y libertades).

El objetivo último del sistema democrático institucionalizado es, precisamente, la permanente construcción de la democracia a través de la conquista de la igualdad en derechos para los ciudadanos (Estado social). La democracia es así un proceso inacabado que busca su realización. Por esta razón, el estatuyente impone como objetivo al poder estatuido la persecución de este objetivo general -la igualdad sustancial- a través de la conquista de otros objetivos denominados básicos⁸. Pero lo hace a través de la imposición de unos objetivos que, aunque específicos, permiten o deben permitir un alto grado de libertad en la selección de los medios e instrumentos que el poder político estatuido escoja para realizarlos. Básicamente el Estatuto lo que impone es la necesidad de que estos objetivos estén constantemente en el discurso democrático. Como balizas que centran el debate plural de las políticas propias que la Comunidad Autónoma pueda realizar, así se comportan los objetivos básicos contenidos en el art.10 EAA⁹. Así pues, sólo frente aquellas políticas públicas que hayan buscado contradecir flagrantemente los objetivos señalados podrá oponérsele el objetivo en cuestión como parámetro de la constitucionalidad. La discusión sobre qué política es la más adecuada para su realización es consustancial a los objetivos. De la misma forma que unos objetivos excesivamente marcados desactivarían la democracia, una democracia (social) que no pretendiese la igualdad sustancial de los ciudadanos sería una democracia falseada. Por esta razón, el estatuyente no incluye al juez entre los poderes públicos llamados en primera instancia a configurar el modelo de sociedad prefigurado en el Estatuto, pues la propia estructura normativa de los objetivos no responde a la lógica normativa común de presupuesto de hecho/conse-

⁸ «No parece, en cambio, que pueda recurrirse en rigor al art. 9.2 como parámetro de valoración constitucional del problema, como hacen los recurrentes. Dicho precepto, que contiene un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y para que remueva los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, puede actuar como un principio matizador de la igualdad formal consagrada en el art. 14 de la Constitución, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material; pero no puede pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumple el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos» (STC 98/1985, FJ 9.º).

⁹ Amoldando así el contenido del objetivo o principio a la idea que sobre el mismo tiene la conciencia jurídica del momento.

cuencia jurídica, sino que son normas que marcan un fin, una tendencia por la que encaminar la acción política pública (normas de programación final frente a normas acabadas o perfectas o condicionadas, cuya realización tiene mucho de oportunidad política); objetivos, pues, que deben estar presentes tanto en la conciencia y obra del creador del derecho como en la de los intérpretes del mismo (pues de las posibles interpretaciones de las normas habrá que escoger aquella que mejor actualice los objetivos estatutarios, sin caer en la tentación de sustituir con este modo de hacer la actividad que corresponde al legislador que es a quien corresponde, en primera instancia, decidir cómo y con qué medios se debe configurar el ideal social del estatuyente).

De este razonamiento no puede colegirse, sin embargo, que el legislador esté habilitado para ignorar el objetivo marcado por el estatuyente ni que los tribunales puedan desconocerlos a la hora de interpretar y aplicar el derecho. Es más, frente al silencio del primero, el Estatuto debe poder acabar imponiéndose si este fue el mandato del Poder estatuyente, otra cosa será las dificultades que la actividad jurisdiccional tenga para suplantar al legislador o el equilibrio que el juez tenga que hacer para no subvertir la separación de poderes. En último término, ya se ha dicho, los objetivos pueden llegar a ser parámetro de constitucionalidad de la ley si se demostrase, llegado el caso, una contradicción manifiesta entre la voluntad del legislador ordinario y el fin estatutariamente marcado.