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

Ángel Rodríguez
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Málaga

2.1. Introducción[1]

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

---

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

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

2.2. Estado autonómico y discurso político identitario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

embargo, y la reacción que suscitó, propició su sustitución por el esquema que finalmente adoptó la Constitución, caracterizado ya por el establecimiento de un doble listado competencial y una triple vía de acceso (arts. 143, 151 y DT 2ª CE), en la que sólo los territorios con más «identidad histórica», es decir, con precedentes cercanos de autogobierno, accederían directamente a la autonomía más amplia[4].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. La legitimidad constitucional de los derechos autonómicos

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

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

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

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

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

A pesar de ello, esta aparente paridad de estatus se ha manejado como argumento para defender la inconstitucionalidad de los mismos: como sólo la CE, y en ningún caso las CCAA, puede establecer derechos fundamentales[5], de ahí se ha querido deducir que la pretensión de los Estatutos de dotar del mismo carácter a los derechos que

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

contemplan sería inconstitucional por vulnerar esa «reserva de Constitución»[6] La discusión, sin embargo, no debería plantearse sólo en estos términos, en buena medida tautológicos, puesto que de ese modo se corre el riesgo de «atribuir cualidades cuasi constitucionales a los Estatutos de Autonomía con el único propósito de fundamentar su inconstitucionalidad» [7] . El punto de partida, por el contrario, debe ser exponer los argumentos jurídicos que permiten o no, y hasta qué punto, el establecimiento de estas declaraciones de derechos, pero partiendo siempre de la premisa de que, debido a la naturaleza misma de la norma que los proclama, los derechos establecidos por el Estatuto no pueden tener el mismo carácter que los derechos constitucionales, por más que la visibilidad que a los mismos les dan las solemnes declaraciones estatutarias pueda contribuir a alimentar el «mito»[8] o el «espejismo» [9] que supondría equiparar los Estatutos de Autonomía a la Constitución. Precisamente, una de las principales tareas de la construcción dogmática de los derechos estatutarios debe ser, por encima del «espíritu pseudoconstitucional» que algunos[10] han podido encontrar en la inclusión de estas declaraciones, fijar las diferencias entre éstos y los derechos constitucionales. Sin embargo, esa tarea no puede sino partir del hecho, pacíficamente admitido, como ya se ha dicho, de que la legislación autonómica puede incidir, del modo que se explica a continuación, en el régimen jurídico de los derechos establecidos por la propia Constitución.

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

---

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

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

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

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

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

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

más reducido, pues ya no cubre la relación con los derechos constitucionales de toda la producción normativa autonómica, sino sólo la de los derechos que se establecen en el Estatuto. Pero el hilo conductor debe seguir siendo el mismo que entonces, puesto que la cuestión de fondo sigue siendo precisar hasta qué punto la distribución territorial del poder en CCAA puede incidir en la configuración esencial de todo Estado constitucional (también de nuestro Estado autonómico) como una comunidad jurídica de ciudadanos iguales, es decir, con unos derechos comunes básicos[12].

Este plano del problema lo eleva sobre las peculiaridades del régimen constitucional en cada Estado y de su concreto sistema de organización territorial, para situarlo en la perspectiva teórica de la relación entre constitucionalismo e igualdad. Por eso tiene sentido traer a colación, a este respecto, el derecho comparado, gracias al cual conocemos que es efectivamente posible, aunque no sin un considerable incremento de la complejidad del sistema, hacer compatible la igualdad como elemento básico de todo régimen constitucional con la existencia de situaciones jurídicas subjetivas territorialmente distintas[13]. Cierto que ello no conduce a asegurar que pueda ser también así según el sistema instaurado por la CE, pero sí permite que no se descarte de entrada esta posibilidad como algo por completo ajeno y extraño al propio Estado constitucional, puesto que hay un buen número de Estados constitucionales, muchos de ellos con un régimen constitucional asentado cuando no ejemplar, en los que esta posibilidad se encuentra indiscutablemente reconocida[14]. El primer interrogante a despejar es, por lo tanto, si en España, sabiendo ya que algo similar ocurre en otros Estados constitucionales, la existencia de derechos estatutarios es compatible con esa igualdad básica que debe garantizar la Constitución. El segundo será, una vez despejado el primero en sentido afirmativo, caracterizar cómo se insertan en nuestro concreto modelo de organización territorial.

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

---

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

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

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

también la consecución de otra modalidad distinta de igualdad la que, desde el primer momento, justificó en el debate político la irrupción de los derechos en los estatutos reformados y, señaladamente, en el andaluz. La igualdad «real y efectiva», también recogida en la Constitución (art. 9.2 CE), fue en efecto el principal argumento que se esgrimió en sede estatuyente para justificar la necesidad de introducir una declaración de derechos en el Estatuto, en un debate probablemente inspirado por algunas aportaciones académicas presentadas en los primeros momentos de la reforma[15]. Sea como fuere, la idea de profundizar en la igualdad «real y efectiva» mediante nuevos derechos sociales fue tan poderosa que, sin descartar por completo otros factores[16] impregnó, en el caso de Andalucía, el proceso de reforma estatutaria en su conjunto y llegó a convertirse en el argumento esgrimido con mayor intensidad para justificar la necesidad de un nuevo Estatuto, aireado en ese sentido como una de sus más notables «señas de identidad»[17].

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

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

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

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

entre el Estado y las comunidades autónomas. Pero estos enfoques del problema, y el problema político de fondo del encaje, no ya de las reformas estatutarias en nuestro ordenamiento, sino de algunas comunidades autónomas en nuestro Estado autonómico (y el temor de que lo que se presenta como simples «reformas técnicas del sistema» puedan ser en realidad «un ataque solapado a los cimientos de la unidad»[18]), no deben oscurecer que las cuestiones que se suscitan a raíz de las declaraciones estatutarias de derechos son, también, una manifestación más, en este caso territorial, de la tensión estructural entre igualdad formal e igualdad material propia del Estado social que la CE establece. Sin estar obligados por ello a pensar que el mayor rechazo a la aparición de los derechos estatutarios provenga en exclusiva del «innegable carácter intervencionista que rezuman» y que todas las críticas estén igualmente ideologizadas con «ropaje centralista y alma neoliberal»[19] lo cierto es que no debemos tampoco olvidar que cuando hablamos de derechos estatutarios en Andalucía es (casi siempre) de derechos sociales de lo que estamos hablando. Buena prueba de ello es el elevado número de estos derechos que tienen por objeto intentar asegurar la exigibilidad de los principios rectores de la política social y económica consagrados en la CE, sin duda el elemento «realmente novedoso»[20] que para el Estado social recogido en la propia Constitución (art. 1.1 CE) traen los derechos estatuarios y, probablemente, la «principal aportación» de los consagrados en el Estatuto andaluz[21]. Una novedad que supone una «ganancia recíproca»[22] tanto para los derechos sociales como para los propios Estatutos, pues lo que unos ganan en presencia los otros lo hacen como instrumento de uso ciudadano, y que contribuirá, aunque no se sepa aún en qué medida, a dotar a aquéllos del peso específico que su sola naturaleza como principios rectores constitucionales no puede otorgarles[23].

---

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

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

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

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

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

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

2.4. Conclusiones

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

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

DAL BELTRÁN, J. M.ª y GARCÍA HERRERA, M. A. (ed.): *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Colex, 2005, vol. I, pp. 517-526, en p. 522.