

El desarrollo del Estado Social en el marco del Estado Autonómico: principios constitucionales, los derechos sociales en los Estatutos De Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

The development of the Social State in the framework of the Autonomous State: constitutional principles, the social rights in the Statutes of Autonomy and the jurisprudence of the Constitutional Court

DAVID ALMAGRO CASTRO*

Universidad de Sevilla, Sevilla, España

dalmagro@us.es | <https://orcid.org/0000-0001-5859-0275>



Recibido: 21/03/2024 | Aceptado: 25/04/2024 | Publicado: 29/04/2024

Resumen. El Estado Social diseñado en la Constitución española de 1978 contiene una serie de principios constitucionales que estructuran las relaciones entre las dos unidades territoriales de referencia: el Estado central y las Comunidades Autónomas. Su finalidad no es otra que garantizar la homogeneidad jurídica de los ciudadanos en los diferentes territorios que componen la nación. A partir de aquí, las Comunidades Autónomas se erigen en las unidades territoriales de referencia en la materialización del Estado Social español, definido doctrinalmente como un *Estado Social autonómico*. El nudo gordiano de este modelo lo constituye la redefinición jurídica de los “derechos sociales estatutarios” realizada en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a su contenido material y límites. La devaluación jurisprudencial de la naturaleza jurídica y eficacia jurisdiccional de los derechos estatutarios resulta incompatible con la trascendencia de los Estatutos de Autonomía en el marco del “bloque de la constitucionalidad” y de las Comunidades Autónomas como unidades territoriales de referencia en la consolidación del Estado Social español.

* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla y la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Palabras clave. Estado Social; Constitución territorial; Estatutos de Autonomía; derechos sociales estatutarios; Tribunal Constitucional.

Abstract. The Social State established in the Spanish Constitution of 1978 contains many constitutional principles that develops the relations between the two principal territorial units: the central State and the Autonomous Communities. Its purpose is none other than to achieve the legal homogeneity of the citizens in the different territories that makes up the nation. From this point onwards, the Autonomous Communities become the territorial units of reference in the materialization of the Spanish Social State, doctrinally known as an autonomous Social State. The gordian knot of this model is the legal redefinition of the “statutory social rights” made in the second generation of Statutes of Autonomy, as well as the jurisprudence of the Constitutional Court regarding their material content and limits. The jurisprudential devaluation of the legal nature and jurisdictional effectiveness of statutory rights is incompatible with the transcendence of the Statutes of Autonomy within the framework of the “constitutional bloc” and the Autonomous Communities as territorial units of reference in the consolidation of the Spanish Social State.

Keywords. Social State; territorial Constitution; Statutes of Autonomy; statutory social rights; Constitutional Court.

1. Los principios constitucionales de referencia en la articulación del Estado Social español: cuestiones generales

El proceso de aprobación de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) tuvo que superar un buen número de cuestiones con potencial para hacer descarrillar el proyecto democrático. Piénsese, por ejemplo, en la integración de las Fuerzas Armadas en el poder civil; las relaciones entre la Iglesia y el Estado aconfesional; el encaje de la Monarquía en el entramado institucional; el juego de fuerzas entre el orden político ascendente, el neoliberalismo, y la crisis de la socialdemocracia y su fórmula estatal de referencia, el Estado Social; la integración del Tribunal Constitucional, por citar las más comunes.

De igual o superior complejidad fue el desafío de organizar un sistema de distribución territorial del poder que contase con un grado mínimo de aceptación por parte de las diferentes fuerzas políticas nacionales y regionales. En la capacidad de integración de la diversidad territorial en el entramado estatal descansaba buena parte del futuro de la democracia española. La “cuestión territorial” se terminó articulando en un Título VIII que recibiría el nombre de *Constitución territorial* (Cruz, 1991; Herrero, 2016). El entramado normativo que regula la distribución competencial es de tal complejidad que puede definirse como el “laberinto territorial español” (Aja, 1985; Solórzabal, 1998). Tres son los contenidos que se analizarán en este artículo: los principios constitucionales que le sirven

de referencia, el desarrollo estatutario del marco constitucional y la labor hermenéutica del Tribunal Constitucional a inicios del siglo XXI y la problemática en torno a los derechos estatutarios como proyección material de referencia del Estado Social diseñado en la CE.

El sistema de distribución territorial del poder de la CE encuentra uno de sus fundamentos principales en la naturaleza del Estado español como organización del poder políticamente descentralizada. Tal distribución presenta una particularidad llamativa: no responde a ninguna de las fórmulas clásicas del Derecho comparado ni del constitucionalismo histórico español, peculiaridad que no implica negar la presencia de influencias de la Constitución italiana de 1.947 o la Constitución española de 1.931 (Pérez, 2005). Dicho con otras palabras: el diseño territorial establecido en la CE y su desarrollo legislativo revisten una intrincada originalidad si se atiende a las experiencias propias o ajenas del entorno geográfico más próximo (Fossas, 2008).

El diseño del Estado autonómico respondió en términos históricos y funcionales a la finalidad de garantizar un nivel de eficacia administrativa y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos sin precedentes en la historia constitucional española. El logro de la racionalidad funcional y democrática justificaba *per se* la incorporación de las entidades autonómicas a la estructura funcional del Estado (Fossas, 2008).

El punto de partida de nuestro análisis es la comprensión de la cláusula del Estado Social del artículo 1.1 CE como principio general del ordenamiento, de carácter finalista y que vincula al conjunto de los poderes públicos en que se estructura el Estado español (Soriano, 2020)¹. La CE tiene textura territorial de “norma doblemente abierta”. Por una parte, hace del legislador estatal un regulador de las condiciones de ejercicio de las potestades autonómicas al atribuirle competencias básicas y horizontales que pueden acabar incidiendo en la regulación que las Comunidades Autónomas (en adelante, CC. AA.) realicen en sus Estatutos de Autonomía (en adelante, EE. AA.). Por otra parte, encomienda al legislador estatutario y autonómico la concreción del modelo al dotarle de libertad para definir en detalle el marco competencial dentro de los límites establecidos en la CE. De ello se deduce sin mayor dificultad que el margen de autonomía real de las CC. AA. guardará relación directa con el uso previo que el Estado haga de las competencias básicas y horizontales y la interpretación que de ellas realice, llegado el caso, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) (De La Quadra-Salcedo, 2017).

La principal consecuencia práctica de este orden de cosas es el desplazamiento de la “centralidad prestacional” hacia los organismos subestatales de referencia en la ejecución del Estado Social: las CC. AA. (Porrás, 1988). En este sentido, no hay materia propia del Estado Social reservada con carácter exclusivo al Estado central y que se encuentre exento de la distribución competencial del Título VIII CE. La razón de ser de la

¹ Artículo 1.1 CE. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

distribución constitucional de los mecanismos que aseguren cierta homogeneidad en el ejercicio de los derechos —artículos 139.1, 149.1.1 y 81.1 CE— es fácilmente deducible: la distribución competencial afecta a la realidad sobre la cual se proyecta la eficacia material de los derechos y deberes constitucionales y, con especial intensidad, de los derechos sociales (Tudela, 1994)².

El *principio de competencia* puede considerarse uno de los mecanismos reguladores de la distribución interterritorial del poder entre el Estado y las CC. AA. y una forma de garantía de la autonomía de estas últimas (Villaverde, 2012). La autonomía requiere de competencias reales que hagan posible el ejercicio del poder para ser algo más que una declaración formal. En el caso de un modelo altamente descentralizado como el español, dicho principio estructura las relaciones entre los poderes y acaba afectando a la división clásica de los poderes dentro del Estado. Dicho en términos directos: la distribución de competencias condiciona el poder que acaban ejerciendo en la práctica las diferentes unidades territoriales en que se configura el Estado Social español; de igual forma, se constituye en criterio hermenéutico de resolución de los conflictos que en el ejercicio de competencias se produzca entre Estado y CC. AA. (González, 1984; De La Quadra-Salcedo, 2009).

La delimitación de las esferas de poder en que se sustancia el principio de competencia corresponde a la ley y, específicamente, al *bloque de constitucionalidad*, fórmula acuñada por el TC en relación con el artículo 28.1 LOTC y rodeada de una buena dosis de ambigüedad sustantiva³. Se suele definir como el bloque normativo que tiene como contenido propio fijar el alcance y límites de los ámbitos competenciales en que han de desarrollarse las relaciones Estado-CC. AA. y que afectan a ambos tipos: a) Las de carácter ordinario que configuran un modelo determinado de compartición; b) Las de carácter extraordinario, que suponen una intervención excepcional y/o invasiva legítima en el ámbito competencial de la otra instancia. Con independencia de su complejidad, pueden tratarse unas coordenadas mínimas que permitan una identificación apriorística. En primer lugar, está integrado por la CE, los EE. AA. y las leyes por las que, en atención al artículo 150 CE se delegan o transfieren a las CC. AA. el ejercicio o la armonización

² Artículo. 81.1 CE. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Artículo 139. 1 CE. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado; Artículo 149.1 CE. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias. 1.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;

³ Artículo veintiocho. Uno. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. Sobre el significado del bloque de la constitucionalidad, Véase SSTC 10/82; 76/83; 75/85.

del uso que las CC. AA. puedan realizar de sus competencias. También se incluye otras normas que, por remisión de la CE (arts. 149.1.29, 152.1 y 157.3) o de los EE. AA. deban realizar esa delimitación competencial (Rubio, 2011).

Las normas que integran el bloque de la constitucionalidad tienen, en atención a su contenido y función —la organización territorial del poder— la condición de normas materialmente constitucionales. Es más, conforman una suerte de “Constitución esencial” del Estado español. En el ámbito formal, los EE. AA., una vez promulgados, forman parte de la Constitución formal, en tanto que no pueden ser modificados ni alterados sin la voluntad de la respectiva CC. AA. Están lógicamente subordinados a la CE y encuentran en esta un parámetro de validez y legitimidad de sus disposiciones, por lo que han de considerarse normas constitucionales de segundo grado. De ello cabe extraer una conclusión de primera magnitud: la autonomía funcional de las CC. AA. ni deriva ni está a disposición del Estado; su *leitmotiv* se encuentra en la Constitución y se halla garantizada directamente por ella (Aja, 1985).

El resto de las normas que componen el citado bloque tienen rango infraconstitucional, predominando las leyes y con presencia también de normas reglamentarias, cuando así lo establezca por remisión la norma legal que regule la materia en cuestión. En este punto, ha de realizarse una puntualización: solo serán consideradas como parte del bloque de la constitucionalidad las normas básicas que delimiten competencias de ejecución, siendo estas con cierta frecuencia normas de rango infra legal (Rubio, 2011).

El entramado competencial tiene su eje cardinal en el artículo 149.1. CE, que puede definirse con carácter general como una cláusula de marcada impronta finalista y un radio de acción potencial amplísimo, consecuencia de la *vis expansiva* material inherente a los derechos y deberes constitucionales (Pemán, 2018). El primer inciso, el artículo 149.1.1 CE, delimita la función normativa de la CC. AA. al atribuir al Estado la competencia exclusiva para la fijación de la legislación básica que afecta al ejercicio de los derechos o la reserva de toda la legislación en una materia determinada. Esta atribución conlleva la fijación de los márgenes mínimos que la CC. AA. habrá de respetar en el desarrollo estatutario de las competencias asignadas. La fijación de bases es un acto de delimitación competencial del Estado hacia las entidades autonómicas⁴. La CC. AA. tiene competencia normativa amplia para desarrollar las materias sobre las cuales recae la reserva estatal, siempre que respete el contenido básico establecido en dicha ley. Queda al margen de este mecanismo de distribución el reglamento de las CC. AA. al estar vinculado a su ley habilitante, estatal o autonómica (Aja, 1985).

La competencia a favor del Estado establecida en el artículo 149.1.1 CE puede calificarse de concurrente, ya que las CC. AA. pueden regular el mismo objeto de dicha competencia. No se está ante compartimentos impermeables e inflexibles; la mayor o menor amplitud de las competencias básicas estatales dependerá del objeto material sobre el que recaiga

⁴ Véase STC 68/84.

y la situación fáctica de aplicación (Muñoz, 1990). Cualquier interpretación que de su contenido material se haga debe realizarse a la luz de dos principios estructurantes de la Constitución: el principio de igualdad y el principio de autonomía (Tella, 1997).

El artículo 149.1.1 CE ha sido objeto de ardua discusión doctrinal y jurisprudencial: como concreción del principio de igualdad aplicado a las relaciones Estado-CC. AA.; como principio o cláusula hermenéutica en la distribución de competencias; como límite al ejercicio competencial de las CC. AA.; como título competencial del Estado en aras a reforzar una competencia estatal más específica. Todas ellas son necesarias para la comprensión funcional del dispositivo competencial (Tella, 1997).

Hay que decir que, en el caso que el Estado legisle acerca de las condiciones básicas de garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, dicha legislación prevalecerá sobre el derecho autonómico al amparo del artículo 149.1. 1º CE. Las condiciones básicas se refieren al conjunto de garantías de organización, procedimiento, prestaciones normativas y de bienes o servicios indispensables para el mantenimiento de la identidad constitucional del derecho fundamental en el conjunto del territorio español.

Por otra parte, la regulación que el Estado haga de las competencias horizontales establecidas en el artículo 149.1.1CE y 149.1.13 CE —de carácter funcional y asociadas a la consecución de un objetivo sin suponer reserva específica— lo habilitan para desplazar a las regulaciones autonómicas con base en competencias materiales que le hayan sido otorgadas. Estas competencias han de entenderse como la potestad que el Estado tiene de adoptar decisiones que inciden en las materias reservadas a las CC. AA. (De La Quadra Salcedo, 2017)⁵.

La autonomización del Estado Social está presidida, además de por el *principio de competencia*, por dos principios rectores de configuración indeterminada y obligado cumplimiento: el *principio de igualdad* y el *principio de autonomía*. El principio de igualdad del artículo 139 CE aplicado a la dimensión territorial se desdobra en dos vertientes interrelacionadas: a) La perspectiva institucional, que exige una homogeneidad reconocible entre los diferentes territorios del Estado autonómico; b) La dimensión individual que afecta al estatus jurídico de los ciudadanos en materia social (Albertí, 2018). Dicho con otras palabras: el principio de igualdad del artículo 139 CE es un factor coadyuvante a la realización de la unidad constitucional en el marco del Estado compuesto español al garantizar que el régimen de derechos y libertades establecido en la CE se aplique a todos los ciudadanos sin que la pluralidad de instancias estatales existentes se traduzca en un factor de discriminación territorial (Aja, 1985). Ni el Estado a través de las leyes del artículo 150 CE ni la técnica de bases, ni las CC. AA. a través de la reforma de sus Estatutos podrán alterar el principio de igualdad de los ciudadanos en materia de derechos

⁵ Artículo 149. 1 CE. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

fundamentales y libertades públicas⁶. La lectura sistemática del artículo 9.1 CE garantiza la igual posición jurídica de los ciudadanos ante los poderes públicos con independencia del lugar de nacimiento o residencia, posición que adquiere especial trascendencia en materia de derechos y libertades fundamentales (Villaverde, 2012)⁷.

El principio de igualdad *territorial* se encuentra en tensión permanente con otro de los elementos rectores del Estado autonómico: el *principio de autonomía* de las CC. AA. establecido en el artículo 2º CE⁸. Este principio es fundamento del modelo de organización territorial del poder del Estado y se halla conformado por dos subprincipios indisociables: la unidad y la autonomía⁹. Supone, de acuerdo con el artículo 137 CE, una distribución vertical del poder estatal en diversas estancias o niveles territoriales¹⁰.

La igualdad que se predica en el Estado autonómico no debe confundirse con la uniformidad. La fórmula estatal que mejor se identifica con la uniformidad —que supone la supresión y falta de reconocimiento jurídico de las diferencias territoriales— es el Estado centralista autoritario. La noción de igualdad se refiere a la existencia de unos criterios de homogeneidad institucional básicos que posibilite el disfrute por todos los ciudadanos de un estatus jurídico elemental homogéneo, con independencia del territorio (Agudo, 2011). De similar importancia resulta evitar movimientos pendulares procedentes del Estado central que, amparándose en la promoción de una pretendida homogeneidad de las condiciones de vida de los ciudadanos entre un territorio y otro escondan políticas recentralizadoras que vacíen de contenido la potestad normativa en favor de las CC. AA. y derivada de su autonomía (Ruiz-Rico, 2002).

⁶ Artículo 150 CE. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas. 2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. 3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

⁷ Artículo 9.1 CE. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

⁸ Artículo 2 CE. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Sobre el significado del artículo 2 CE, Véase TC, 13/08/1981, 32/81.

⁹ Véase STC 76/83, entre otras.

¹⁰ Artículo 137 CE. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Sobre el significado del artículo, Véase TC, 02/02/1981, 4/81; TC, 13/08/1981, 32/81.

El *principio de autonomía* del artículo 2º CE tiene una naturaleza jurídica indeterminada. La primera consecuencia de su carácter indefinido es la atribución a los operadores jurídicos de un amplio margen de apreciación de su contenido¹¹. A pesar de su indefinición conceptual, se está ante un principio estructural básico de la Constitución que afecta a toda la estructura del Estado. Es igualmente un principio finalista: su inclusión directa en la Constitución y los elementos que la conforman permiten entender que es un fin constitucional que el Estado ha de promocionar (Soriano, 2020).

Una primera aproximación permite definirlo como la capacidad de autogobierno que tienen las entidades autonómicas. La CC. AA. es una instancia de decisión política con capacidad para la gestión de sus intereses a través de políticas propias. La realización de las funciones normativas y competenciales por parte de las autonomías exige la atribución de potestades legislativas propias, es decir, capacidad para adoptar decisiones configuradoras de un ordenamiento jurídico único no derivado de otras instancias y que incluye la potestad gubernamental y ejecutiva (Tella, 1997). Las Autonomías pueden elaborar normas al más alto nivel únicamente subordinadas a la Constitución y sometidas exclusivamente al control externo del TC. La autonomía política viene a significar la capacidad de autodisposición en aquellas áreas competenciales directamente subordinada a la Constitución y al Estatuto de Autonomía como norma de referencia en el territorio autonómico (López, 2018). Este panorama se completa con la atribución de un ámbito o esfera propia de actuación en la cual ejercer sus poderes y que se materializa a través del sistema de distribución competencial que se está comentando.

La jurisprudencia del TC ha contribuido a la comprensión de las complejas relaciones entre el principio de igualdad territorial del artículo 139 CE y el principio de autonomía del artículo 2º CE¹². El primero se constituye en límite del segundo, resultando legítimo la existencia de una diversidad que resulte compatible con la *igualdad sustancial* de la posición jurídica de los ciudadanos y en la medida en que la diversidad de regímenes jurídicos es el fruto del ejercicio competencial por las CC. AA. Sí cabe establecer diferencias entre autonomías en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Esta diferenciación es posible al no establecerse en los artículos 81.1 y 53.1 CE atribución competencial alguna¹³.

La funcionalidad real del modelo de descentralización territorial establecido en la CE —sintetizado en el logro del equilibrio entre igualdad y autonomía— se hace depender

¹¹ Véase STC 4/81.

¹² Artículo 139 CE. 1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

¹³ Artículo 53.1. CE. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a). Sobre el significado del artículo, Véase STC 247/07.

en la práctica de varios factores interrelacionados: a) Las reglas del juego juridificadas en el texto constitucional; b) La existencia de un conjunto de instituciones dotadas de *indirizzo político* propio; c) El fomento de una *cultura política autonomista* que favorezca el desarrollo económico y social relativo a la realidad territorial de referencia en beneficio de las instituciones regionales.

Como se ha podido comprobar, la articulación territorial del Estado social en relación con la división funcional de las responsabilidades prestacionales inherentes al mismo se halla condicionada por las interrelaciones entre las esferas políticas central y autonómica. El sistema de distribución de competencias establecido en la CE es la piedra angular sobre la que se sostienen las bases normativas y funcionales del Estado Social. Los EE. AA. se conciben como la norma de referencia en el ámbito autonómico que, en lo que aquí interesa destacar, complementan y completan el marco general constitucional al contener numerosas atribuciones normativas y ejecutivas en materia de derechos sociales (González, 2011; Ruiz-Rico, 2002).

El Estado social español es en la práctica un *Estado social autonómico* en el que las CC. AA. tienen un rol imprescindible en su articulación jurídica y eficacia. Del esbozo aquí realizado de la distribución competencial realizada por la CE, que gira en torno al artículo 149 CE, puede deducirse que la definición y ejecución de las políticas intervencionistas recae en manos de las CC. AA. (Pérez, 2002). La combinación de Estado Social y descentralización territorial hay que estudiarla desde la perspectiva de la organización territorial y competencial en materia de derechos sociales y la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios contenidos en los *Estatutos de Autonomía de segunda generación*. Esta afirmación se justifica en la condición general de las CC. AA. de entidades dotadas de amplias competencias ejecutivas en materia de prestaciones sociales, elemento definitorio de los derechos sociales (Soriano, 2020).

2. El Estado Social Autonómico: redefiniendo límites a través de los EE. AA. de segunda generación

El *Estado Social autonómico* está sujeto a un buen número de tensiones dialécticas de compleja resolución: la igualdad sustantiva del Estado Social (artículo 9.2 CE) y la diversidad inherente a la autonomía política del artículo 2 CE (Anguita, 2007)¹⁴. Otra de las complejidades del modelo es el logro del equilibrio competencial entre la articulación de las competencias básicas reservadas al Estado a través de títulos competenciales homogeneizadores, financiación o competencias compartidas y las competencias de políticas sociales atribuidas a las CC. AA.

¹⁴ Artículo 9.2. CE. Corresponde 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; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Uno de los temas centrales en su articulación dice relación con la inclusión de declaraciones de derechos que se produjo con el desarrollo de los Estatutos de Autonomía ocurrido entre la primera y segunda década del siglo XXI (Morcillo, 2012). En principio, este fenómeno parecía estar orientado a cuestiones diferentes de la distribución competencial y la financiación autonómica. Todas las autonomías alcanzaron el tope competencial por vía de Estatuto para aquellas comunidades encuadradas en el artículo 151 CE o mediante transferencia de competencias operada por la LO 9/92, de transferencia de competencias para las CC. AA. que accedieron a la autonomía por el artículo 143 CE¹⁵. Tampoco la financiación parecía ser un tema central al disponer de un nuevo modelo desde el año 2.002.

La apariencia de normalidad institucional contrastaba con la existencia de un mar de fondo sobre la interpretación que el Estado realizaba de la distribución competencial; de la ampliación de la esfera decisional mediante las competencias horizontales del artículo

¹⁵ Artículo 143 CE. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos. 2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. 3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años

Artículo 151 CE. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. 2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente: 1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. 2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley. 5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

149.1.13 CE y de la ampliación del concepto de bases en la dinámica bases-desarrollo. Esta política recentralizadora contaba con el aval habitual de la jurisprudencia del TC (Balaguer, 2006).

El proceso de reforma estatutaria planteó una situación jurídica novedosa: la incorporación directa con vocación sistemática y totalizante de derechos estatutarios prioritariamente sociales. La llamada *crisis del Estado del Bienestar*, con consecuencias para el sostenimiento económico de las instituciones y los mecanismos de protección social, fueron argumentos de peso en la política reformista autonómica. Fortalecer el “Estado Social autonómico” mediante la sustracción de determinadas cuestiones del contexto político y las coyunturas económicas fue uno de los principales objetivos del proceso generalizado de reforma de los EE. AA. Con ello se pretendió dotar de mayores garantías a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y reforzar el compromiso de los poderes públicos en el mantenimiento de las conquistas sociales (Cámara, 2011).

Las técnicas empleadas se movieron entre la inclusión directa de un catálogo de derechos, la remisión a una posterior Carta de Derechos o la combinación de ambos sistemas. La versión más ambiciosa de este nuevo tiempo autonómico lo representaron los Estatutos de Andalucía, Cataluña y Castilla-León que optarían por incluir en su Título I un catálogo extenso de derechos y mecanismos de garantía específicos. La vertiente opuesta la encarnaron Estatutos como el navarro y extremeño, que se limitaron a realizar una remisión a los derechos fundamentales establecidos en la CE o los contenidos en su propio texto y la legislación estatal. El resto de los textos estatutarios autonómicos se movieron en un campo intermedio (Morcillo, 2012).

Las consecuencias doctrinales de este nuevo tiempo no se hicieron esperar y proliferaron los estudios sobre la naturaleza jurídica de tales derechos, su alcance obligacional para los poderes públicos, su posible exigibilidad jurisdiccional directa ante los Tribunales autonómicos, la posible mutación de la naturaleza jurídica del Estatuto, su posición en el bloque de constitucionalidad, etc.

La inclusión de derechos en los EE. AA. reformados obedeció a propósitos loables relacionados con la mejora de la eficiencia del autogobierno, la actualización de los derechos conforme a las mutaciones sociales ocurridas desde la entrada en vigor del texto constitucional o el reconocimiento del rol de las CC. AA. en el proceso de integración europea, por citar los más comunes. La inclusión de derechos sociales y principios rectores de la política social y económica se justificó en su ajuste al perfil competencial propio de las CC. AA. y, de esta forma, poder ampliar los ámbitos normativos, ejecutivos y jurisdiccionales que les permitan priorizar determinados valores asociados al Estado de Bienestar (Porrás, 2007). Garantismo, protección y vinculación de los poderes públicos son los tres ejes que determinan la eficacia material de cualquier derecho y, con especial intensidad, de los derechos sociales; de ahí que las normas estructurantes de los sistemas políticos hayan de vincular a los poderes públicos en el desarrollo obligatorio de todas las competencias relacionadas con el ámbito social del Estado (Agudo, 2006).

La regulación de un sistema propio de derechos y libertades manifestada en los EE. AA. llevó consigo la intención de adquirir un nuevo ámbito de fuerza activa y pasiva frente al resto de normas del ordenamiento jurídico, incluida la propia CE. Ello no quiere decir que dejase de actuar dentro de los márgenes establecidos por el *bloque de la constitucionalidad*, sí supuso la proyección de su fuerza positiva sobre elementos estructurales básicos del sistema político que parecían ser cotos privados del texto constitucional. Dicho en términos directos: puso de relieve el absurdo ontológico de querer dissociar el ejercicio del poder político del reconocimiento de derechos y libertades públicas (Aparicio y Barceló, 2007).

Las técnicas utilizadas para hacer del EE. AA. la norma de regulación de las relaciones entre instituciones y ciudadanía generadoras de derechos y obligaciones han revestido múltiples formas, destacando a los efectos de este estudio la conversión de competencias de contenido servicial en derechos sociales prestacionales. Esta técnica ha dado lugar a la generalización de los principios rectores en los diferentes marcos estatutarios autonómicos.

Sin solución de continuidad, la doctrina *iuspublicista* se posicionó entre los partidarios de la incapacidad de los EE. AA. para contener una declaración de derechos, deberes y principios y aquellos que sí lo veían legítimo. Este debate, con epicentro en el año 2.007 se limitó a los contenidos de los textos autonómicos aprobados o cuyo texto definitivo se encontrase en fase avanzada de tramitación y no se previesen modificaciones sustantivas. Entre los primeros, el profesor Díez-Picazo planteó el problema de la licitud de la declaración cualquiera que sea su contenido, es decir, la constitucionalidad de las declaraciones de derechos (Díez-Picazo, 2006; Ferreres, 2006; Biglino, 2006).

Según el autor, el primero de los argumentos que determina la incapacidad del EE. AA. como norma dispositiva en materia de derechos está en el contenido objetivo del artículo 147.2 CE, que no considera la creación de declaraciones de derechos como materia del Estatuto. Dicho con otras palabras: el artículo 147.2 CE establece de forma tasada el ámbito material objeto de inclusión en un EE. AA. y entre los cuales no figura la declaración de derechos.

Los argumentos sustantivos que permiten afirmar el contenido tasado no ampliable del artículo 147.2 CE son dos. El primero de ellos es la *reserva de Constitución* en materia de derechos fundamentales. La inclusión de las declaraciones en los Estatutos conlleva la vinculación de los poderes públicos y el establecimiento de límites materiales a su actuación. En relación con el legislador, supone acotar el ámbito de la regla de la decisión por mayoría. Un enunciado normativo cambia de sentido dependiendo de que lo haga la ley o una norma de rango suprallegal. En España, continúa el ilustre jurista, el campo del proceso político democrático está establecido en el Título I CE. No resulta válido aducir que la declaración de derechos tiene encaje constitucional derivado de la naturaleza de los EE. AA. como Leyes Orgánicas, de acuerdo con el artículo 81.1 CE. La lectura sistemática del texto constitucional otorga un argumento *a fortiori* frente a la pretensión anterior: el único lugar en que el texto constitucional se pronuncia para admitir

una fuente distinta de la CE en la integración de los derechos se encuentra en el artículo 10.2 CE (Díez-Picazo, 2006)¹⁶.

El segundo argumento en contrario es el del *legislador esquizofrénico o abúlico* y se basa en considerar seriamente que los EE. AA. y sus reformas exigen la aprobación final mediante Ley Orgánica. Hay en ellos un cruce de voluntades autonómica y estatal imprescindible para su válida constitución o reforma. Ignorar este *iter* procesal supone admitir que las Cortes Generales puede dar unos derechos diferentes a unos españoles de otros. El argumento contrario a la obligatoria uniformidad entre los Estatutos y la existencia de un amplio margen constitucional de configuración puede desmontarse. En primer lugar, porque restringen materialmente el radio de acción del legislador ordinario. En segundo lugar, porque las normas declarativas de derechos implican una toma de posición en problemas de ética pública y su intervención exige la no adopción simultánea de normas divergentes. Llegados al extremo de la irracionalidad, la falta de coherencia conllevaría la vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9.3 CE (Díez-Picazo, 2006)¹⁷.

El profesor Caamaño representó la posición doctrinal favorable a la inclusión de declaraciones de derechos en los EE. AA. (Caamaño, 2007; Aparicio y Barceló, 2007). En primer lugar, afirma el autor, los derechos estatutarios ni son ni pretenden ser derechos constitucionales, ni menos aún fundamentales. Los Estatutos de nueva generación se encargan de ello. El legislador estatal circunscribió y modificó la vinculación de los derechos a los poderes públicos *en* el territorio autonómico por la vinculación *de* los poderes públicos específicos del territorio autonómico. Dicho en términos directos: los poderes del Estado central no se hallan vinculados por los derechos, deberes y principios contenidos en el Estatuto. *Item más*: por expreso deseo de la norma estatutaria no podrán realizarse interpretaciones restrictivas de los derechos fundamentales establecidos en la CE y en los Tratados internacionales ratificados por España. No hay competición posible ni en espacio ni en los contenidos. ¿Por qué, entonces, la insistencia en querer elevarlos de condición? se pregunta el autor en tono retórico (Caamaño, 2007).

En relación con el argumento de la reserva de Constitución, no existe tal mecanismo en favor del Estado para la realización de cartas de derechos (Aparicio y Barceló, 2007). La pretendida reserva no opera formalmente, ya que los derechos estatutarios no son constitucionales y los derechos fundamentales transitan por todo el ordenamiento. El error radica en atribuir cualidades cuasi constitucionales a los EE. AA. con el propósito

¹⁶ Artículo 10.2. CE. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

¹⁷ Artículo 9.3. CE. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

de fundamentar su inconstitucionalidad. Ni los Estatutos son Constitución ni los derechos estatutarios derechos fundamentales. Que los derechos fundamentales estén en la Constitución no impide que puedan estar en otros lugares; la exigencia de la Constitución es otra: allá donde estén los derechos fundamentales, su presencia ha de ser *secundum constitutionem* (Aparicio y Barceló, 2007).

La inclusión de derechos estatutarios en los EE. AA. que vinculen a los poderes públicos de dicho territorio se puede considerar hoy día una cuestión pacífica entre la doctrina (Carrillo, 2007). El punto de partida es la consideración común de no haber disposición en contrario en la CE (Morcillo, 2012). Otra cuestión diferente es la posible regulación de los derechos fundamentales de la CE por vía de Estatuto o Ley autonómica. En ambos casos el alcance y límites de esta regulación dependerá de la distribución competencial entre Estado y CC. AA. La regulación en el EE. AA. es una forma de atender al principio de igualdad sustancial del artículo 9.2 CE, que en todo caso ha de ejercerse de acuerdo con las garantías normativas que rodean a los derechos fundamentales establecidas en los artículos 53.1, 81.1 y 149.1 CE y la existencia de título habilitante previo para ello (Carrillo, 2007; Villaverde, 2007).

La profesora Morcillo Moreno cuestiona la necesidad real de incorporar tales declaraciones y sus consecuencias jurídicas. La inclusión de derechos estatutarios debe entenderse como un órdago del legislador estatuyente que, en su opinión, fue convenientemente reconducido por el TC. La falta de homogeneidad entre el contenido de los Estatutos —inclusión directa de garantías o remisión al ámbito constitucional— podía plantear la distinción entre ciudadanos de primera o segunda en atención al diferente nivel de garantismo jurídico. La respuesta a este interrogante es negativa. La expansión de derechos estatutarios impulsada en los Estatutos no supone un *plus* ni cuantitativo ni cualitativo para el estatuto jurídico de los ciudadanos. Se trató de un proceso de autoafirmación política que el TC solventó para minimizar riesgos y tensiones derivadas de un posible desborde constitucional (Morcillo, 2012).

Un tema central es el análisis del conjunto de garantías que definen su régimen jurídico. En el plano normativo, los EE. AA. establecen una reserva de ley en favor del Parlamento para su desarrollo y el respeto al contenido estatutario del derecho, técnica que recuerda al contenido esencial de los derechos subjetivos del artículo 53.1 CE. Otra de las garantías comunes a los derechos subjetivos —la vinculación de los poderes públicos a los derechos estatutarios— se complementa con la vinculación de los particulares en atención a la naturaleza de los derechos. Cierra este círculo de garantías la alusión generalizada al principio de interpretación más favorable a la plena efectividad de los derechos estatutarios (Cámara, 2011).

El régimen de las garantías jurisdiccionales atribuidas a los derechos sociales es una de las discusiones centrales sobre su eficacia real y su consideración como auténticos derechos subjetivos. El nivel de garantismo jurisdiccional varía en función de los Estatutos

y se mueve comúnmente en un plano genérico: la promoción de medidas para garantizar el ejercicio de los derechos (Pisarello, 2009).

Estas cuestiones recibieron respuesta del TC en dos sentencias de especial trascendencia constitucional, si se permite el juego de palabras: la 247/07 y la 31/10. Una y otra clarificaron el debate doctrinal y delimitaron en términos jurídicos la posición de los derechos estatutarios en el sistema constitucional. En la Sentencia 247/07, el Alto Tribunal, en una construcción manifiestamente mejorable que diferenciaba forzosamente entre derechos organizacionales e institucionales y derechos competenciales, confirmó la constitucionalidad de un contenido estatutario configurado dentro de los límites de la Constitución y conectado con las previsiones constitucionales relativas al contenido del Estatuto¹⁸. Sobre este punto volveremos más adelante.

Esta conexión se constituye en criterio hermenéutico de la legitimidad constitucional de su contenido material (Cámara, 2011). No hay argumento *a priori* para evitar la regulación estatutaria de contenidos adicionales admitidos en base al principio dispositivo y la naturaleza del Estatuto como norma fundamental de la organización de los poderes de la CC. AA. y de sus competencias. Ello incluye, en lo que aquí interesa destacar, la inclusión de declaraciones de derechos estatutarios como manifestación primaria del autogobierno y conectados con aquellos ámbitos que prefiguren, impulsen, orienten y limiten el ejercicio de sus competencias. Los principios rectores y los derechos, categorías estructurales básicas para la eficacia material de la autonomía política, tienen conexión directa con la dimensión competencial, funcional e institucional del Estatuto (Carrillo, 2007).

La segunda cuestión guarda relación con la posible declaración o regulación de derechos fundamentales por el Estatuto. En este sentido, el TC cerró de plano esta posibilidad al afirmar que la Constitución “agota la función normativa necesaria en ese primer nivel de abstracción”; tampoco corresponde al Estatuto la función de desarrollo de los derechos fundamentales al existir una reserva específica en el artículo 81.1 CE en favor de la ley orgánica estatal¹⁹. En este sentido, el TC argumentó que la participación del Estatuto en la labor de desarrollo de los derechos fundamentales redundaría en la quiebra inadmisibles del principio de igualdad ante la instauración de una pluralidad de regímenes jurídicos contrario a su contenido esencial. La única regulación posible es la del ejercicio de los derechos fundamentales por el legislador autonómico, legislador ordinario en el ámbito de sus competencias²⁰.

Esta afirmación no impide que los Estatutos declaren y regulen en su contenido esencial derechos estatutarios ante la inexistencia de reserva constitucional para declarar derechos y, además, estos no son fundamentales (Cámara, 2011; Aparicio y Barceló, 2007). Cabe la relación sustantiva entre unos y otros siempre que exista una vinculación

¹⁸ Véase STC 247/07, FJ 11.

¹⁹ Véase STC 247/07.

²⁰ Véase STC 31/10, FJ 16.

directa y respeten el principio competencial asumido. La doctrina del TC en este punto es cristalina: los derechos estatutarios no son derechos fundamentales, únicamente vinculan al legislador autonómico y están sujetos al marco competencial establecido en la CE²¹. Las menciones y referencias a los derechos fundamentales en la regulación de los derechos estatutarios con los que guardan relación deben tener una función integrativa basada en una atribución competencial previa.

En resumen, los derechos fundamentales no suponen un dique de contención infranqueable a la inclusión de derechos estatutarios en los EE. AA. Es más, su reconocimiento y regulación en armonía con los límites constitucionales ya analizados puede contribuir a reforzar la malla institucional y organizativa que todo derecho exige y, con especial intensidad, los derechos sociales (Cámara, 2011).

El principio de igualdad territorial en el establecimiento de un régimen jurídico homogéneo en materia de derechos y libertades también fue objeto de pronunciamiento por el TC en los siguientes términos: a) La igualdad no ha de confundirse con uniformidad dada su incompatibilidad con la existencia del Estado autonómico; b) Ha de existir un sustrato común de igualdad en las posiciones jurídicas de los ciudadanos, en particular respecto de los derechos fundamentales; c) Las condiciones básicas de igualdad no deben impedir la expresión de la diversidad inherente al ejercicio de las competencias propias de las CC. AA.; d) El establecimiento de un marco y límites cuya vulneración implica el incumplimiento de la Constitución; e) Ha de garantizarse la igualdad de trato de todos los españoles en el conjunto del territorio nacional²².

Dicho con otras palabras: la competencia exclusiva del artículo 149.1.1 CE impide que las CC. AA. puedan legislar sobre el contenido esencial de los derechos y deberes constitucionales²³. No excluye, por el contrario, que puedan regular determinados aspectos en atención a la distribución de los títulos competenciales entre el Estado y la Comunidad Autónoma²⁴. En concreto, tal radio de acción incluye: a) La regulación, previa competencia, del contenido o las condiciones de ejercicio de los derechos y deberes contenidos en la Constitución; b) Operar la transformación en derechos de los principios rectores del Capítulo III del Título I CE; c) Reconocimiento de nuevos derechos no contemplados en la Constitución y que se derivan de un específico título competencial autonómico.

Llegados a este punto, conviene recordar que el artículo 9.2 CE hace de las Comunidades Autónomas un poder público investido de autoridad para, en el ejercicio de sus competencias, promover la consecución de valores y objetivos intrínsecamente asociados al Estado de bienestar: la igualdad material y la justicia social. De esta atribución *ex Constitutione* se puede deducir que la regulación de un catálogo de derechos y deberes es materia reservada al Estatuto como expresión de las relaciones de poder

²¹ Véase STC 31/10, FJ 16.

²² Véase STC 31/10, FJ 16.

²³ Véase STC 247/07.

²⁴ Véase STC 247/07.

entre la Comunidad Autónoma y los ciudadanos, siendo aquel la materialización de las competencias asumidas en la norma estatutaria; de esta forma, los poderes públicos quedan vinculados en el momento de ejercer sus facultades normativas y de actuación²⁵.

3. La concreción del *Estado Social Autonómico*: a vueltas con la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios

El último punto de análisis es el que dice relación con la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios como derechos subjetivos exigibles directamente ante los tribunales. El propósito de los Estatutos de segunda generación fue atribuirle la naturaleza de auténticos derechos subjetivos y corregir la debilidad garantista que con carácter general se refleja en el ordenamiento estatal, excepción hecha del derecho de educación y los derechos de sindicación y huelga en su dimensión sociolaboral. En este sentido, la existencia de diferentes grados de densidad normativa entre los derechos estatutarios introdujo un elemento añadido de dificultad para proclamar su protección jurisdiccional directa. En líneas generales, puede afirmarse que la protección jurisdiccional en sede autonómica de aquellos derechos con una densidad normativa baja se hace depender de la intermediación del legislador autonómico (Morcillo, 2012).

A su vez, hay otros derechos estatutarios cuya concreción y densidad regulatoria permiten identificar un objeto y contenidos precisos que los hacen directamente justiciables sin depender para ello del legislador. Dicho de otro modo: estos derechos adquieren la condición de reglas jurídicas que permiten distinguir espacios de poder a favor de los individuos que han de ser promocionados por los poderes públicos y susceptibles de ser garantizados en sede judicial; todo ello, sin perjuicio de su deseable concreción legislativa y salvaguardadas las condiciones esenciales establecidas constitucionalmente en los artículos 81.1 y 149.1 CE (Sánchez, 2008).

Los Estatutos más ambiciosos en la regulación de un ecosistema propio de protección jurisdiccional de los derechos estatutarios fueron el Estatuto catalán (artículos 37 y 38), el andaluz (artículos 38 a 41) y el castellano leonés (artículos 17 y 18). En un nivel intermedio de garantismo se movieron el Estatuto valenciano (artículo 8.2), balear (artículo 13, apartados 2 y 3) y aragonés (artículo 6, apartados 2 y 3) al limitarse a establecer un mandato genérico de vinculación de los poderes públicos y cláusulas de no alteración del régimen competencial y del respeto del nivel de garantía constitucional de los derechos. Los Estatutos navarro y extremeño directamente prescindieron de hacer mención concreta a las garantías (Morcillo, 2012)²⁶.

²⁵ Artículo 9.2.CE. Corresponde 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; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social

²⁶ Todos los Estatutos de Autonomía pueden encontrarse en el sitio web <https://app.congreso.es/>

La sentencia 247/07 afirmó que los derechos estatutarios tienen la condición jurídica de principios y no de derechos subjetivos *stricto sensu*. El TC examinó la inclusión de derechos estatutarios distinguiendo entre el contenido mínimo del artículo 147.2 CE y el derivado de las demás previsiones constitucionales²⁷. En relación con las previsiones no incluidas en el contenido mínimo del artículo antedicho y referidas a aspectos institucionales autonómicos e, incluso, derechos fundamentales el TC admitió que de la regulación estatutaria pudieran generarse auténticos derechos subjetivos²⁸. Mayor enjundia y complejidad presentaba el análisis de la dimensión competencial en materia de derechos estatutarios a la luz del artículo 147.2 CE. Los derechos competenciales, a diferencia de los derechos institucionales, fueron categorizados como una vía indirecta mediante la cual imponer directrices a los poderes públicos autonómicos para ejercer sus competencias. En consecuencia, se consideran mandatos al legislador y al resto de poderes autonómicos de existir conexión con materia atribuida como competencia por el Estatuto²⁹.

Parafraseando al profesor Cámara, la situación pudiera resumirse en veste de derechos, realidad de principios para los derechos sociales por razón de competencia autonómica (Cámara, 2011). El TC rebajó la euforia doctrinal sobre las posibilidades de exigibilidad jurisdiccional directa de los derechos sociales estatutarios al asimilar su eficacia obligacional directa, según el artículo 147.2 d) CE, a la propia de los mandatos a los poderes públicos. Dicho en términos directos: si la voluntad del legislador estatutario era la de dotar a los derechos sociales en este ámbito de una mayor fuerza obligacional directa, la jurisprudencia del TC vino a cerrar esa posibilidad innovadora. Los derechos sociales estatutarios tampoco serían derechos subjetivos *stricto sensu*. El derecho se entenderá como subjetivo cuando el legislador lo desarrolle con respeto de las competencias propias del Estado. Con esta decisión, se le negó a los Estatutos una facultad que sí se le reconoce al legislador autonómico (Prieto, 2010).

La jurisprudencia del TC en este punto ha sido objeto de crítica doctrinal ante el más que evidente uso abusivo de la “interpretación conforme a Constitución” en la ya comentada sentencia 247/07 y la posterior sentencia 31/10 que, por su trascendencia para la categorización jurídica de los derechos estatutarios como derechos subjetivos o meros principios merece ser objeto de comentario. La línea general consiste en explorar las posibilidades interpretativas del precepto en cuestión e intentar salvar la primacía de la Constitución, de acuerdo con la exigencia del principio de conservación de la ley³⁰. Esta interpretación tiene límites expresos igualmente conocidos: a) No ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos; b) No reconstruir una norma no explícita

[consti/estatutos/index.htm](#)

²⁷ Véase STC 247/07.

²⁸ Véase STC 247/07.

²⁹ Véase STC 247/07.

³⁰ Véase SSTC 76/96; 233/99.

en un texto, para concluir que esta es la norma constitucional³¹. El riesgo de incurrir en estos excesos lo admite el propio TC: la creación o reconstrucción de una norma hace del Tribunal un legislador positivo, posición que le está vetada institucionalmente³². La transformación de los derechos competenciales en mandatos a los poderes autonómicos para el ejercicio de competencias atribuidas por el Estatuto es un ejemplo de desborde de la interpretación conforme a Constitución y la indeseada conversión momentánea del Alto Tribunal en “legislador positivo” (Morcillo, 2012).

La Sentencia 31/10 supuso un cierto continuismo, atemperado, en la caracterización jurídica de los derechos estatutarios que alcanza a sus mecanismos semijurisdiccionales y jurisdiccionales específicos (Pisarello, 2009). La similitud con su precedente consiste en continuar caracterizándolos como mandatos dirigidos a los poderes públicos autonómicos. La diferencia consistió en desvincular la consideración de derecho o mandato de la controvertida construcción como derecho institucional o competencial (Agudo, 2011). Dicho en términos directos: los mandatos a los poderes públicos también son derechos de carácter estatutario que obligan al legislador autonómico siempre que, además, estén vinculados al ámbito competencial de la CC. AA.³³ El mandato al legislador implica la imposición de un resultado sin prescripción de los medios para alcanzarlo y sin que dicha obligación traiga consecuencia de un derecho subjetivo, cuyo origen se dará del desarrollo normativo realizado por el legislador autonómico (Agudo, 2011). Es en este campo en el que se mueven los derechos estatutarios establecidos en los EE. AA. (Morcillo, 2012).

La exigencia de vincular los derechos al ámbito competencial propio de las CC. AA. —además de ser el presupuesto constitucional de partida para admitir las declaraciones de derechos en los Estatutos— tiene para el Tribunal otro significado de orden práctico: salvaguardar la “reserva de Constitución” para la proclamación de derechos. Con ello, y de forma paralela, se aleja al Estatuto del proceso de reconocimiento y protección multinivel que caracteriza a los Estados con una amplia descentralización del poder político (Expósito, 2011).

La protección jurisdiccional de los derechos estatutarios ha de ser analizada igualmente a la luz del artículo 149.1.6 CE que, como es bien sabido, establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal sin perjuicio de las especialidades que se deriven del derecho sustantivo de las CC. AA.³⁴ La vaguedad de la fórmula empleada ha sido objeto de interpretación por el TC en unos términos tan restrictivos que ha vaciado de competencias materiales a las Comunidades en materia de protección procesal de los derechos estatutarios.

³¹ Véase SSTC 22/85; 222/92.

³² Véase STC 11/81.

³³ Véase STC 31/10.

³⁴ Artículo 149. CE.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas

En un ejercicio de síntesis general, de la jurisprudencia del TC se derivan las siguientes restricciones materiales para el legislador autonómico: a) No puede determinar el orden jurisdiccional competente para conocer de determinada reclamación (SSTC 121/92; 173/98); b) No puede definir las atribuciones de juzgados y tribunales y asignarles funciones en garantías de los derechos (SSTC 173/98; 135/06); c) Carece de competencia para limitar el acceso al proceso en cualquier forma (STC 173/98); d) Le está vedado establecer reglas de legitimación (SSTC 71/82; 83/86; 135/06); e) No puede definir los criterios que determinen la condena en costas (STC 47/04).

La TC 247/07 introdujo la posibilidad de que estas restricciones generales fueran susceptibles de ser admitidas de constituir especialidades propias derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo autonómico; de mediar una “conexión directa” entre las particularidades del Derecho sustantivo y las especialidades procesales que se quieran introducir, se permitiría la interpretación extensiva del artículo 149.1.6 CE en favor de las competencias autonómicas. Este aperturismo procesal se recondujo a la situación anterior en la sentencia TC 31/10 (Cabellos, 2011).

Este estado de cosas pone de manifiesto una abierta contradicción entre la intención de los Estatutos de dotar a los derechos sociales de la condición de auténticos derechos subjetivos, es decir, vinculantes para los poderes públicos y justiciables ante los tribunales propios del orden autonómico y la jurisprudencia constitucional. El sentido de la reformulación estatutaria de los principios rectores en derechos sociales o dimensiones específicas de ellos tiene por objeto su redefinición como derechos subjetivos en el ámbito competencial y territorial de la CC. AA. y, con ello, la superación de la falta de justiciabilidad directa generalizada en el ordenamiento estatal (Cámara, 2011).

La actitud generalizada del legislador estatuyente de introducir declaraciones de derechos estatutarios y reforzar el rol de las Autonomías en la prestación de servicios de evidente corte social chocó con una jurisprudencia constitucional errática y desproporcionadamente restrictiva y creativa. En primer lugar, el TC muestra una evidente falta de claridad en la definición de la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios en las sentencias comentadas. En segundo lugar, y corregido este déficit argumentativo mediante la consideración de los derechos estatutarios como derechos constitucionalmente legítimos en base a la conexión competencial, los devalúa a renglón seguido al negarles la eficacia directa y vinculación de los poderes públicos autonómicos a sus contenidos. Esta posición, calificable de bipolar en términos constitucionales, responde a un objetivo rebuscado: negar la capacidad del Estatuto para crear o proclamar nuevos derechos al margen de la Constitución, la jurisprudencia del propio Tribunal y el legislador estatal o autonómico en virtud de la distribución de competencias (Expósito, 2011).

Esta doctrina tiene una consecuencia jurídica de primera magnitud en la articulación práctica del “Estado Social autonómico”: el Estatuto de Autonomía no puede suplir o complementar a la Constitución en el ámbito de los derechos subjetivos. Dicho de otra forma: la exigencia de conexión con los derechos constitucionales se erige en carta de

naturaleza para otorgar a los derechos estatutarios la condición de tales; de lo contrario, serán devaluados a meros principios de actuación o directrices de los poderes públicos autonómicos (Expósito, 2011).

En este sentido, la condición de la cláusula del Estado Social del artículo 1.1 CE podría haber servido al Alto Tribunal como criterio para realizar una interpretación en materia de derechos estatutarios sociales más acorde con su condición de principio estructurante de la Constitución y, con ello, otorgarles un mayor radio de acción y protección mediante el reconocimiento de la vinculación directa de los poderes públicos autonómicos a los contenidos propios de la legislación autonómica (Soriano, 2020).

Resulta difícil negar que este escenario genera una incertidumbre jurídica que en nada favorece a la buena praxis y evolución del “Estado Social autonómico”. El sistema de derechos establecidos en los EE. AA. se ha visto devaluado en su valor normativo por una jurisprudencia que le ha negado la condición de norma de reconocimiento de auténticos derechos subjetivos, desplazando tal competencia al legislador autonómico. Esta interpretación ha de conectarse con la realidad de un reparto competencial que, como se ha visto, coloca en manos del Estado un ramillete de competencias horizontales o transversales que por su propia amplitud acaba afectando a cualquier actuación normativa del legislador autonómico.

La audacia del legislador estatutario de incorporar un conjunto general de garantías que incluye en no pocos casos la tutela jurisdiccional de los derechos en él reconocidos se ha visto igualmente devaluada al afirmar el TC que la tutela jurisdiccional de estos derechos es igualmente competencia estatal. Con ello, se rebaja en buena medida el valor y significado normativo de las declaraciones estatutarias de derechos (Expósito, 2011).

Resulta obvio afirmar que en el adecuado engarce del entramado de garantías normativas, institucionales y jurisdiccionales que otorgan eficacia material a los derechos estatutarios descansa una buena parte de la legitimación política y social del autogobierno de cada territorio sancionado, no es vano recordarlo, por las Cortes Generales (Porrás, 2009). La importancia del Estatuto de Autonomía, entendido como binomio o complemento único del bloque de constitucionalidad para cada Comunidad exige una respuesta diferente por parte de los operadores jurídicos y políticos que permita que sus disposiciones dogmáticas centrales signifiquen no otra cosa que aquella que se deriva con carácter inmediato de sus enunciados jurídicos expresos.

4. Conclusiones

El Estado Social diseñado en la CE puede definirse como un laberinto competencial y normativo de difícil salida. La *Constitución territorial*, como se conoce a la “cuestión territorial” española es uno de los títulos más abiertos e indefinidos del texto constitucional. No podía ser de otra forma si se quería culminar un proyecto democrático con varios flancos abiertos de alto potencial disgregador.

El legislador constituyente estableció un modelo de textura abierta e inconclusa que otorgaría el protagonismo —no siempre pacífico— a diferentes actores institucionales: el Estado central, las CC. AA. y el Tribunal Constitucional. Los principios constitucionales de competencia, autonomía e igualdad establecen un mínimo común denominador innegociable: la homogeneidad de derechos y libertades de los ciudadanos de las diferentes nacionalidades y territorios en que se integra la Nación española.

La distribución competencial establecida en el texto constitucional hace de las CC. AA. las unidades subestatales encargadas de ejecutar las prestaciones sociales que caracterizan al Estado Social. De ahí que el Estado Social español pueda definirse como un *Estado Social autonómico*. Los EE. AA., por tanto, son normas de máxima relevancia en la concreción de las políticas sociales que lo definen. El límite de atribución competencial es el fijado por la CE y, en caso de conflicto, por la interpretación del TC del “bloque de la constitucionalidad”.

El desarrollo del *Estado Social autonómico* tuvo en la reforma generalizada de los EE. AA. de principios del siglo XXI un punto de inflexión rodeado de gran polémica doctrinal y jurisprudencial. El punto de fricción giraba en torno a la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios incluidos en los nuevos EE. AA. y las garantías jurisdiccionales a ellos asociados. La actitud generalizada de las CC. AA. fue expandir el ámbito competencial en materia de derechos y prestaciones sociales. Y aquí, como es bien sabido, se abrió la caja de Pandora de los males nacionales con el TC como protagonista absoluto.

La jurisprudencia del Alto Tribunal —desarrollada en las Sentencias 247/07 y 31/10— significó un jarro de agua fría para la expansión del *Estado Social autonómico* mediante el fortalecimiento del estatuto jurídico de los derechos sociales en los nuevos EE. AA. Para el TC, los derechos sociales estatutarios tienen la condición general de principios programáticos dependientes de la intervención del legislador autonómico. Además de ello, su tutela jurisdiccional es competencia estatal. La suma de ambos factores convierte a las declaraciones de derechos estatutarios en un brindis al sol desprovisto de eficacia jurídica directa y, por tanto, dependientes de la intrincada coyuntura política.

La cláusula del Estado Social del artículo 1.1 CE, el principio de autonomía del artículo 2 CE y el artículo 9.2 CE admitían una interpretación expansiva del alcance de los EE. AA. como contenedores de derechos estatutarios provistos de eficacia jurídica directa sin la necesidad de invocar presuntos desbordes de los límites constitucionales. La importancia de los EE. AA. en el bloque de la constitucionalidad y de las CC. AA. como entes ejecutivos de primera importancia en la materialización del *Estado Social autonómico* exige una reconsideración al alza del estatus normativo y las garantías jurisdiccionales de los derechos estatutarios que los deslignie, al menos parcialmente, del jardín secreto de la política.

Acerca del artículo

Notas de conflicto de interés. El autor declara no tener ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

Contribución en el trabajo. El autor asumió todos los roles establecidos en *Contributor Roles Taxonomy* (CRediT).

Referencias

Agudo, M. (2006). Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Nuevas políticas públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (2), 138-171.

Agudo, M. (2011). La efectiva constitucionalidad de derechos estatutarios en la STC 31/10. *Teoría y Realidad Constitucional*, (27), 461-480.

Aja, E. (1985). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Tecnos.

Albertí, E. (2018). Artículo 139. En M.E. Casas, y Rodríguez-Piñero, M., *Comentarios a la Constitución española. XL Aniversario*. BOE, 1005-1013.

Anguita, A. (2007). Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (80), 199-266.

Aparicio, M.A. y Barceló, M. (2007). Los derechos públicos estatutarios. *Jornada La carta canadiense de derechos y libertades: los primeros 25 años* (pp. 1-36). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado Autonómico.

Balaguer, F. (2006). Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía. *Revista General de Derecho Constitucional*, (1), 1-15.

Biglino, P. (2006). Los espejismos de la tabla de derechos. En P. Biglino, M. Carrillo y V. Ferreres, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña* (pp. 39-61). CEPC.

Caamaño, F. (2007). Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía). *Revista Española de Derecho Constitucional*, (79), 33-46.

Cabellos, M. A. (2011). Las garantías procesales de los derechos estatutarios. Aspectos competenciales y jurisdiccionales. *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, (1), 42-66.

Cámara, G. (2011). Veste y realidad de los derechos estatutarios. *Revista de Estudios Políticos*, (151), 57-107.

Carrillo, M. (2007). Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (80), 49-73.

Cruz, P. (1991). La Constitución territorial del Estado. *Autonomies: revista catalana de dret public*, (13), 61-70.

De la Quadra-Salcedo, T. (2009). Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de los conflictos en el Estado Autonómico. *RJUAM*, (20), 219-238.

De la Quadra-Salcedo, T. (2017). El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias. *Revista General de Derecho Administrativo*, (46), 1-38.

Díez-Picazo, L.M. (2006). ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26(78), 63-75.

Expósito, E. (2011). Declaraciones estatutarias de ¿derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/07 y 31/10. *Teoría y Realidad Constitucional*, (27), 481-501.

Ferreres, V. (2006). Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En P. Biglino, M. Carrillo y V. Ferreres, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña* (pp. 9-37). CEPC.

Fossas, E. (2008). El principio dispositivo en el Estado autonómico. *Revista de Derecho Político*, (71-72), 149-173.

González, J. J. (1984). *El Estado Unitario-Federal*. Tecnos.

González, M. (2011). La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (comentario a la STC 31/10 de 28 de junio de 2010). *Teoría y Realidad Constitucional*, (27), 503-517.

Herrero, M. (2016). Meditaciones sobre la Constitución territorial. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (35), 13-22.

López, L. (2018). De la organización territorial del Estado. En M. E. Casas y M. Rodríguez-Piñero, *Comentarios a la Constitución española. XL Aniversario* (vol. 2). BOE, 969-976.

Morcillo, J. (2012). La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías. *Revista de Administración Pública*, (188), 99-144.

Muñoz, S. (1990). *Derecho Público*. Tecnos.

Pemán, J. (2018). Artículo 149.1.1. En M. E. Casas y M. Rodríguez-Piñero, *Comentarios a la Constitución española. XL Aniversario* (vol. 2). BOE, 1212-1224.

Pérez, A. (2005). En torno al Estado Social autonómico: cuestiones constitucionales y expectativas de reforma. En J. M. Vidal Beltrán, y M. A. García Herrera, *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (pp. 557-582). Colex.

Pérez, M.C. (2002). *Estado Social y Comunidades Autónomas*. Tecnos.

Pisarello, G. (Ed.) (2009). *Los derechos sociales como derechos justiciables. Potencialidades y límites*. Bomarzo.

Porras, A. J. (1988). *Introducción a una teoría del Estado postsocial*. Blume.

Porras, A. J. (2007). Derechos sociales y políticas públicas. En VV. AA., *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (pp. 62-73). Centro de Estudios Andaluces.

Porras, A. J. (2009). Estado Social y políticas de bienestar: ámbitos problemáticos a comienzos del siglo XXI. En M. Terol (Dir.), *I Foro andaluz de los derechos sociales. Los Derechos Sociales en el siglo XXI* (13-32). Tirant lo Blanch.

Prieto, L. (2010). Sobre las declaraciones de derechos y los nuevos Estatutos de Autonomía. *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, (49), 125-150.

Rubio, F. (2011). Bloque de constitucionalidad. En Aragón, M. y Aguado, C. *Constitución, Estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del Derecho* (pp. 60-62), 3ª ed. Thomson-Reuters.

Ruiz-Rico, G. (2002). El Estado Social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (65), 11-48.

Sánchez, J. F. (2008). La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios. En VV. AA., *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos* (pp. 115-136). IAAP.

Solózabal, J. J. (1998). *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*. Mc Graw Hill.

Soriano, S. (2020). *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado Social autonómico*. Tirant lo Blanch.

Tella, M.D. (1997). El artículo 149.1.1 de la Constitución española. Aproximación a su contenido y a su aplicación. *Autonomías*, (22), 206-240.

Tudela, J. (1994). *Derechos constitucionales y autonomía política*. Civitas.

Villaverde, I. (2007). La intangibilidad competencial de los derechos fundamentales. Forma de Estado y derechos fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, (20), 321-357.

Villaverde, I. (2012). *La igualdad en la diversidad. Forma de Estado y derechos fundamentales*. CEPC.

Normativa citada

Constitución española de 1978.

Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Estatuto de Autonomía de Aragón.

Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Estatuto de Autonomía de Islas Baleares.

Estatuto de Autonomía de Valencia.

Jurisprudencia citada

Sentencia Tribunal Constitucional, 2 de febrero de 1981, 4/81.

Sentencia Tribunal Constitucional, 8 de abril de 1981, 11/81.

Sentencia Tribunal Constitucional, 13 de agosto de 1981, 32/81.

Sentencia Tribunal Constitucional, 23 de marzo de 1982, 10/82.

Sentencia Tribunal Constitucional, 30 de noviembre de 1982, 71/82.

Sentencia Tribunal Constitucional, 5 de agosto de 1983, 76/83.

Sentencia Tribunal Constitucional, 11 de junio de 1984, 68/84.

Sentencia Tribunal Constitucional, 15 de febrero de 1985, 22/85.

Sentencia Tribunal Constitucional, 26 de junio de 1986, 83/86.

Sentencia Tribunal Constitucional, 28 de septiembre de 1992, 121/92.

Sentencia Tribunal Constitucional, 11 de diciembre de 1992, 222/92.

Sentencia Tribunal Constitucional, 30 de abril de 1996, 76/96.

Sentencia Tribunal Constitucional, 23 de julio de 1998, 173/98.

Sentencia Tribunal Constitucional, 16 de diciembre de 1999, 233/99.

Sentencia Tribunal Constitucional, 25 de marzo de 2004, 47/04.

Sentencia Tribunal Constitucional, 27 de abril de 2006, 135/06.

Sentencia Tribunal Constitucional, 12 de diciembre de 2007, 247/07.

Sentencia Tribunal Constitucional, 28 de junio de 2010, 31/10.

Abreviaturas

CA: Comunidad Autónoma (plural CC. AA.)

CE: Constitución española

EA: Estatuto de Autonomía (plural EE. AA.)

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional (plural SSTC)

TC: Tribunal Constitucional