

LA INTRODUCCIÓN DE DERECHOS ESTATUTARIOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Antonio J. Porras Nadales
Universidad de Sevilla
(¹)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Las peculiaridades del proceso autonómico español en el siglo XXI. 3. Las limitaciones del caso español y el impacto de la crisis. 4. El deficiente aprendizaje hacia un Estado de Bienestar sostenible. 5. El panorama resultante: ¿hacia un Estado de Bienestar virtual? 5.1. Los derechos declarados estatutariamente como un plano normativo virtual. 5.2. La dimensión virtual del intervencionismo: acción, no-acción y acción virtual. 5.3. ¿Mecanismos de control? 6. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

El despliegue institucional de los sistemas regionales del sur europeo presenta, a comienzos del siglo XXI, un panorama transformado que se desenvuelve en torno a dos coordenadas contradictorias: por una parte, las oleadas de reformas inauguradas a principios de siglo en Italia y España se configuraban en cierto modo como el resultado de una dinámica expansiva del Estado social que trataría de proyectarse hacia los circuitos periféricos del sistema, intentando así reforzar o complementar determinados aspectos normativos que acaso no habían sido suficientemente desarrollados en las anteriores fases del proceso territorial. Por otra, el desencadenamiento de una grave crisis económica al final de la primera década de siglo se configura como una auténtica prueba de fuego para la subsistencia del propio Estado social, proyectándose dramáticamente en el eje norte-sur con unas consecuencias especialmente graves para la Europa mediterránea. Se trata de una crisis que parece venir a actualizar urgentemente la gran interrogante histórica que, a modo de clave de bóveda, se configuraba casi

¹ Jornada de estudio: *Derechos estatutarios y defensores del pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*. Universidad de Jaén, 14 marzo 2014. Publicado como “El Estado social Autonómico tras la crisis”, en A. Anguita coord. *Derechos estatutarios y defensores del pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*, Barcelona, Atelier, 2014, pps. 15-53.

como un mecanismo de cierre del Estado social: la que se refiere a los mecanismos de garantía y de eficacia de los derechos sociales, planteando la incertidumbre del modo de defensa de tales derechos de bienestar en tiempos de escasez.

Esta difícil panorámica proyectada sobre el contexto presente parece implicar en cierto modo una superposición de las habituales dos dimensiones de toda crisis histórica: por una parte la que podríamos denominar como crisis existencial que, en una dimensión algo apocalíptica, plantearía la cuestión del ser o no ser del Estado social. Por otra, la crisis adaptativa o evolutiva que, en su proyección en el medio plazo, suscitaría al menos dos tipos de interrogantes: en primer lugar, en clave de pasado, la identificación de las posibles insuficiencias o deficiencias experimentadas en nuestro proceso de aprendizaje colectivo en torno al desarrollo evolutivo del Estado social en Europa; y en segundo lugar, en clave de futuro, el modo de hacer frente a los desafíos del contexto más inmediato, con el objetivo de permitir o de asegurar al menos su difícil supervivencia en el medio o largo plazo.

En paralelo a estas dos coordenadas en tensión, discurre el propio proceso evolutivo de la Unión Europea, imponiendo la emergencia de mecanismos de gobernanza basados en la coordinación y la cooperación, y exigiendo en consecuencia de todo un conjunto de prácticas de interacción institucional que no figuraban formalmente en el anterior diseño institucional de los propios sistemas regionales europeos. Aunque, al mismo tiempo, debe recordarse que la propia Unión Europea ha comenzado también a poner en marcha mecanismos de respuesta a la crisis que implican un mayor grado de responsabilidad estatal en el cumplimiento de los compromisos presupuestarios y financieros, repercutiendo al final sobre las esferas regionales de una forma inevitablemente restrictiva.

2. LAS PECULIARIDADES DEL PROCESO AUTONÓMICO ESPAÑOL EN EL SIGLO XXI

Sin embargo, cuando se analizan las claves históricas que están en la base del proceso de renovación estatutaria en España, hay un factor que, por más obvio que parezca, no deja de resultar sorprendente. Y es que no se trata de un proceso iniciado a partir de un diagnóstico compartido y apoyado doctrinalmente en torno a las insuficiencias del modelo autonómico existente a finales del pasado siglo. Antes al contrario, cabe afirmar que a

comienzos del siglo XXI no existía en rigor ningún diagnóstico crítico compartido y generalizado acerca del desarrollo del autogobierno territorial en España; y que, en todo caso, los únicos elementos donde cabría detectar carencias o insuficiencias se referían más bien a los mecanismos de coordinación entre el Estado y las CCAA, o en las relaciones de éstas con la UE.

Por ello resulta sorprendente la elemental coyuntura política que da pie al desencadenamiento de la última oleada de reformas: tras la victoria electoral de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004, el nuevo gobierno en minoría requiere, como en otras ocasiones, del apoyo de ciertas minorías catalanistas que, en este caso, en lugar de demandar como otras veces determinados beneficios de inversión a favor de Cataluña, plantean simplemente la condición de un nuevo Estatuto que teóricamente debería hacer justicia a unos abstractos “hechos diferenciales”, alterando en consecuencia el modelo territorial consolidado en España al cabo de más de un cuarto de siglo. En la medida en que se trataba de una condición de gobernabilidad, fue precipitadamente aceptada iniciándose el proceso estatutario correspondiente.

Debe recordarse que, tras las reformas estatutarias de la década de los noventa, el proceso autonómico español había evolucionado de forma espontánea hacia una cierta dinámica de homogeneización; no solamente por la equiparación de los llamados “techos competenciales” sino también por la presencia de una dinámica horizontal de interacción y emulación entre las distintas CCAA que conducía a una cierta homologación “por abajo” de los distintos modelos y experiencias territoriales. Es decir, no se trataba en rigor de un proceso de uniformización impuesto desde arriba, o desde instancias ajenas a la propia esfera autonómica, sino el resultado normal y espontáneo del libre juego democrático en el plural contexto territorial español.

Puesto que desde las restantes CCAA gobernadas por el PSOE no cabía, a partir del nuevo contexto político de 2004, un enfrentamiento directo a esta iniciativa que se pone en marcha en Cataluña (como había sucedido con el anterior proyecto vasco de Ibarretxe), es en ese momento cuando se opta por la estrategia de “acompañar” al proceso catalán con otras iniciativas paralelas en diferentes CCAA. Y este será el toque de corneta que, a partir de ese instante, va a movilizar a la opinión académica para tratar de encontrar causas justificativas de una nueva oleada de innovación territorial. Cabe afirmar en consecuencia que el discurso científico y académico careció en ese momento de cualquier atisbo de posición crítica o autónoma, y se

movió como una auténtica voz de su amo al servicio de concretos intereses políticos.

Por lo tanto, el proceso de reforma autonómica en España no se inicia como resultado de un proceso reflexivo compartido al nivel científico-académico, ni como una demanda común o generalizada por parte de la ciudadanía; sino como una simple emulación del proceso catalán, que a su vez se ajustaba a una pura coyuntura de ventaja del tripartito gobernante en Cataluña para permitir la estabilidad del gobierno Zapatero en minoría.

Naturalmente el *primer* argumento justificativo que cabía presentar a favor de este nuevo movimiento estatutario se situaba en clave puramente histórica: al cabo de más de una década transcurrida desde la última oleada de reformas autonómicas de los noventa, el sistema territorial español se estaría quedando obsoleto y desfasado ante los nuevos desafíos del siglo XXI. Algo que tenía un sentido particular en aquellas CCAA que no habían participado en el proceso de reformas de la década anterior.

El *segundo* argumento constituía seguramente una deriva de tipo inercial que pronto se demostraría bastante inconsistente: en la medida en que el proceso autonómico se había entendido hasta entonces como un proceso de transferencia progresiva de competencias estatales hacia las CCAA, la nueva e inmediata demanda territorial parecía muy clara; se trataba de demandar “nuevas” competencias. Pero, por más que el artículo 150 CE ofreciera un teórico marco de respuesta a esta demanda, la realidad comenzaba a demostrar que, en rigor, ya no existían tales “nuevas” competencias; o todo lo más, se trataría de arañar en las materias competenciales ya transferidas para intentar abarcar nuevos ámbitos de decisión autonómica dentro de materias compartidas previamente asumidas por las propias CCAA.

Sin embargo la relativa debilidad de estos dos planteamientos pronto se vio compensada con el *tercer* y más brillante argumento justificativo de la nueva oleada territorial: se trataba de la introducción en los nuevos Estatutos de auténticas *declaraciones* de derechos sociales que vendrían a configurarse como un flamante desarrollo adicional del Estado social en la escala autonómica, compensando así las razonables insuficiencias del Capítulo III del Título I de la Constitución española de 1978.

Por más que inicialmente pareciera un argumento polémico, que suscitó incluso un cierto debate doctrinal (Diez Picazo v. Caamaño), bien pronto comenzó a desarrollarse un ambiente general favorable, donde adicionalmente se superponían apoyos procedentes de la propia esfera política. Y es que para los equipos gobernantes, la hipótesis de “conceder”

nuevos derechos sociales a los ciudadanos constituía sin ningún género de dudas una vía de legitimación adicional del sistema: los derechos sociales podrían entenderse como el nuevo maná que los dioses gobernantes concedían a los ciudadanos mortales, generando así niveles adicionales de bienestar.

Puede decirse entonces que, superado el debate inicial, la doctrina constitucional se movilizó positivamente en torno a este nuevo estrato innovador, entendido como contenido central del proceso de reformas estatutarias. Se trataba así en cierta forma de encarar las últimas consecuencias de todo un proceso histórico transformador del Estado social, que discurriría desde sus fases o etapas iniciales (a mediados del siglo XX) configuradas bajo un intenso centralismo, hacia un momento de mayor horizontalidad, que implicaría una aproximación de la actividad intervencionista hacia las esferas más próximas a los ciudadanos, es decir, las esferas regional o local.

Aunque cabría afirmar que, en rigor, este elemento innovador era sólo relativo si consideramos que la mayor parte de los “nuevos” derechos sociales que se van a incorporar a los Estatutos habían sido ya objeto de desarrollos legales previos. Pero en todo caso se suponía que los Estatutos, al elevar el rango normativo de tales derechos, establecerían un marco garantista adicional de dimensión supramayoritaria, que vendría a operar la esperada “rigidificación” de los niveles de bienestar adquiridos, al margen de las eventuales oscilaciones que al cabo del tiempo pudieran imponer las distintas mayorías sobre los instrumentos legales correspondientes.

Debe recordarse en este punto que, a diferencia del caso italiano, en España no hay en estos procesos de reforma estatutaria una búsqueda de nuevos modelos institucionales, particularmente en relación con la forma de gobierno que, en nuestro caso, parece reiterarse como una continuidad del mismo sistema parlamentario racionalizado vigente al nivel constitucional. En todo caso sí aparece, como supuesta innovación institucional, la idea de crear consejos autonómicos del poder judicial, proyecto que al cabo del tiempo resultaría directamente rechazado por el TC desde la visión constitucional del poder judicial como un único poder del estado.

Y es que en el caso español parece que las posibles innovaciones en la forma de gobierno no han conseguido ciertamente convertirse en un elemento destacado dentro de la agenda pública; lo que acaso se deba a la notable comodidad que, al cabo del tiempo, vienen experimentando los ejecutivos autonómicos dentro de un sistema que algunos autores han llegado a calificar como “hiperracionalizado”. Probablemente se ha dejado

así de lado un ámbito problemático que acaso hubiera merecido mayor interés por nuestra parte y que ha tenido en cambio un desarrollo más original e innovador en Italia. Tampoco cabe decir que, en rigor, la nueva oleada de reformas estatutarias apostara decididamente a favor de un reforzamiento de las esferas locales, por más que en los nuevos Estatutos se contengan elementos declarativos susceptibles de una mejor ordenación en el futuro.

Sea como fuere, el intento de mejorar el sistema general de garantías de los derechos sociales podía considerarse una tarea lo suficientemente importante como para justificar desde el punto de vista teórico un interés renovado por el tema: recordemos que desde la doctrina general o comparada se había venido insistiendo en la vinculación de los derechos sociales con la dignidad de la persona (a partir de los argumentos de Ferrajoli), sugiriendo una cierta modificación de los criterios clasificatorios utilizados habitualmente en la doctrina constitucional, donde los derechos sociales o de bienestar quedaban en general ubicados en una especie de último escalón evolutivo, dotado en consecuencia de un menor nivel de garantías.

Ahora bien, el problema es que cuando hablamos de sistema de garantías de los derechos sociales, existe en primer lugar una constatada inercia que conduce a pensar en el sistema “general” de garantías de los derechos, y por lo tanto en el doble circuito de vinculación al legislador y de recurso preferente en la esfera judicial (implicando en consecuencia los dos instrumentos correspondientes, control de constitucionalidad y recurso de amparo). Con independencia de que se trate o no de la mejor estrategia (es decir, que la clave de bóveda de la eficacia de los derechos sociales dependa efectivamente del activismo judicial y no del desarrollo de un intervencionismo eficaz a través de políticas públicas) no cabe duda de que la creación de un mecanismo “tradicional” de garantías de los derechos sociales en la escala autonómica supone al final una reconfiguración del ordenamiento que afectaría a la esfera judicial, y básicamente a su ámbito procesal: lo que requiere inexorablemente la intervención del legislador central. Es decir, que la esfera autonómica resultaría ser al final insuficiente para reconfigurar, sobre base estrictamente estatutaria, un nuevo marco garantista de naturaleza jurisdiccional orientado a proteger los nuevos derechos sociales declarados estatutariamente. Seguramente este argumento va a obligar a dirigir la mirada hacia otras esferas garantistas de los derechos sociales, como los defensores del pueblo.

3. LAS LIMITACIONES DEL CASO ESPAÑOL Y EL IMPACTO DE LA CRISIS

Sin embargo esta brillante ofensiva histórica a favor de los derechos sociales desencadenada a comienzos de siglo en España, va a experimentar de forma más o menos inmediata dos quiebras sustanciales: una primera, de tipo jurídico, a partir de la STC 247/2007; y una segunda y más dramática, de tipo histórico, como consecuencia del gran impacto del tsunami de la crisis económica que se desencadena a partir de 2008.

Respecto de la *primera* línea de quiebra, cabe recordar que, por más que la decisión del Tribunal Constitucional haya supuesto una frustrante desautorización de las aportaciones doctrinales que habían acompañado ilusionadamente al nuevo proceso autonómico, constituye en realidad el resultado de un ejercicio ordinario de las tareas de control propias del Tribunal Constitucional; donde, adicionalmente, se han reproducido líneas argumentativas desarrolladas con anterioridad por la Corte Constitucional italiana, desde su sentencia de 2004 a propósito de los nuevos estatutos regionales reformados. La idea de que, en base a la distinción entre contenidos sustantivos o eventuales, los Estatutos en cuanto normas institucionales no puedan en rigor establecer nuevos derechos subjetivos de carácter social sino meras directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos, constituía ciertamente una evidente frustración de las optimistas construcciones doctrinales que se habían ido gestando con anterioridad. Por supuesto la jurisprudencia deja a salvo la posibilidad de que sí puedan existir “auténticos” derechos políticos o de participación relacionados con la propia configuración institucional de las CCAA.

En resumen, cabría decir que la decisión de negar a los nuevos y flamantes derechos sociales estatutarios su naturaleza de auténticos derechos subjetivos no hacía sino resituar el problema de los derechos sociales en los mismos parámetros en que se encontraba con anterioridad; o sea, que los derechos sociales constituyen un ámbito material que afecta, en cuanto a sus contenidos declarativos o regulativos, o bien al constituyente o bien al legislador, sin que quepan instancias de configuración intermedias.

La *segunda* línea de quiebra de este movimiento territorial a favor de los derechos sociales se deduce de las dramáticas consecuencias de la crisis económica y la inevitable reducción de la capacidad de gasto público experimentada en los Estados europeos. Es cierto que desde el ámbito constitucional europeo, tanto al nivel doctrinal como jurisprudencial, se había

venido manteniendo durante décadas una línea argumentativa que rechazaba la construcción meramente “economicista” de los derechos sociales entendidos como variables dependientes de las decisiones de gasto que coyunturalmente pudieran adoptar los gobernantes, según sus variables opciones político-ideológicas: de ahí las exigencias de una “rigidificación” de los mimos, en cuanto a los niveles de bienestar históricamente adquiridos. Todavía en plena crisis han aparecido algunas decisiones “valientes” como la del Tribunal Constitucional portugués de 2013 en relación con las medidas restrictivas puestas en práctica por su gobierno; aunque parece que al final este tipo de decisiones no hace sino resituar el foco de los recortes del gasto, permitiendo al ejecutivo operar sobre otras áreas pero sin posibilidad de plantear auténticas soluciones alternativas. Y es que la realidad parece demostrar que, al final, todo derecho de dimensión social exige para su puesta en práctica de la adopción de decisiones públicas o de políticas intervencionistas que implican la correspondiente asignación de recursos financieros públicos; y evidentemente, las disponibilidades financieras pueden acabar por hundirse en un contexto de grave crisis económica.

El debate sobre las causas o las estrategias alternativas ante la crisis en términos de política económica, rebasa ciertamente los límites y las posibilidades de este trabajo. En todo caso parece claro que a estas alturas del siglo XXI las posibilidades de desarrollar políticas “nacionales” anti-crisis han quedado colapsadas ante el apogeo de la globalización económica y la internacionalización de los circuitos financieros de los que depende la deuda de los Estados; un fenómeno que se hace particularmente intenso en el caso europeo.

Naturalmente, cuando ya ha llegado el tsunami desplegando todas sus nefastas consecuencias, parece necesario diseñar de forma inmediata una *estrategia de supervivencia* del propio Estado social: una estrategia que inicialmente parece conducir a identificar las áreas prioritarias o imprescindibles que, como núcleos esenciales, deberían tratar de mantenerse en todo Estado definido constitucionalmente como un Estado social, permitiendo la opción de restringir en su caso el gasto en otros sectores. En parte esta sería la línea argumentativa apuntada por el Tribunal constitucional portugués. Pero con el inconveniente de constituir una decisión que, aunque en principio parece muy fácil de plantear al nivel teórico, resulta bastante más complicada de llevar a la práctica.

Inicialmente parece que las dos áreas esenciales imprescindibles de todo Estado social, que nunca deberían restringirse, serían las de *educación* y *sanidad*, que constituyen de forma genérica los principales capítulos de

gasto público. Pero el propio desarrollo de la crisis y sus consecuencias parece marcar una agenda donde la propia realidad, así como los procesos de movilización social que se insertan en ella, introduce prioridades nuevas o sobrevenidas. Y así resulta inevitable que la determinación teórica de cuáles deberían ser los contenidos mínimos o esenciales que conviene tratar de salvar del desastre se vea condicionada por exigencias coyunturales que, aunque aparentemente imprevistas, acaban impactando al final sobre la agenda pública: algo que está sucediendo por ejemplo con los circuitos de *asistencia social*, que se convierten en argumentos de extrema urgencia cuando la pobreza comienza a expandirse de forma generalizada, generando una creciente mancha de menesterosidad y de alarma social. Pero igualmente, y en paralelo, aparecen otros sectores estratégicos con problemas emergentes, donde el propio activismo social contribuye a reforzar su presencia en la agenda pública: como particularmente ha sucedido en España con el *derecho a la vivienda*, tras las nefastas consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria y la precaria regulación de las garantías hipotecarias en supuestos de desahucio.

Por lo tanto, la agenda pública encargada de determinar los mínimos necesarios que conviene salvar del desastre se va a ver igualmente desbordada, intensificando así la precariedad y la insuficiencia de las respuestas a la crisis desde la perspectiva constitucional de un Estado social.

4. EL DEFICIENTE APRENDIZAJE HACIA UN ESTADO DE BIENESTAR SOSTENIBLE

Sin embargo, es posible que el dramático panorama de consecuencias sociales que genera la crisis económica constituya al mismo tiempo una especie de pantalla que en parte viene a ocultar la necesaria revisión crítica respecto del proceso histórico de construcción y evolución del Estado social que ha tenido lugar en el mundo occidental desde las décadas finales de siglo. Un proceso que sin duda ha adolecido de ciertas debilidades que seguramente han dado lugar a la desigual reacción ante la crisis experimentada en los diversos estados europeos (y también a la misma diversidad de resultados). Es decir, que además de buscar soluciones o alternativas ante la crisis, seguramente es también el momento de reflexionar sobre los errores que hayan podido cometerse en el pasado, a lo

largo del itinerario histórico por el que discurre el Estado social en Europa, para asegurar como mínimo que no vayamos a cometerlos de nuevo.

A este respecto podemos comenzar recordando que el primer diagnóstico sobre la llamada “crisis” fiscal del Estado social se formuló en el lejano 1973 (en realidad, en forma de artículo, en 1970) por el neomarxista norteamericano James O’Connor. Su línea argumentativa, señalando un proceso evolutivo negativo según el cual los gastos del Estado social tienden a incrementarse más que los ingresos, se confirma poco después desde otros ámbitos académicos con el libro colectivo de la OCDE de 1981 (*The welfare state in crisis*) -incluyendo colaboraciones, entre otros, de Lester Thurow, Yehezkel Dror o Harold Wilensky-. Aunque posteriormente esta línea de análisis pasará a ser asumida y reelaborada por corrientes conservadoras (sobre todo a partir de Huntington), incorporándose desde una perspectiva diferente al bagaje ideológico general del neoliberalismo. La propia elaboración en Europa de los criterios de convergencia, implicando determinados niveles de equilibrio en las cuentas del estado, se remonta a la década final del siglo XX, aún cuando su cumplimiento efectivo ha experimentado bastantes incertidumbres.

Es decir, que la idea de la *sostenibilidad* del Estado social, implicando determinados equilibrios en las finanzas estatales orientados a asegurar el mantenimiento a largo plazo del mismo, no es en absoluto nueva ni constituye en rigor una “respuesta” a la actual crisis, sino que se configuraba desde hace tiempo (al menos en sus parámetros teóricos básicos) como una condición de estabilidad y continuidad a largo plazo del modelo, suficientemente determinada ya en las décadas finales del pasado siglo. ¿Ha sido acaso la recepción de estos enfoques dentro del discurso neoliberal lo que nos ha llevado a veces a menospreciar un tipo de diagnóstico que se orientaba a asegurar el mantenimiento histórico del Estado social? ¿Ha contribuido entonces el propio debate ideológico a enmascarar y diluir argumentos de tipo “científico” que deberían haberse hecho vigentes en la práctica política de los diversos Estados europeos? ¿O se trata más bien de un fenómeno de alejamiento entre la doctrina y la práctica política, donde los dirigentes políticos se han visto fatalmente atraídos por la fácil vorágine de prometer o de ofrecer más, buscando beneficios electorales inmediatos sin tener en cuenta los límites finales del sistema? No olvidemos que detrás de ese debate lo que se jugaba era el ideal de un Estado de bienestar sostenible que, hasta cierto punto, trataría de situarse más allá del reiterativo debate ideológico entre socialdemocracia y neoliberalismo, y en consecuencia más allá de decisiones políticas

coyunturales, ya que al final constituye una categoría de dimensión constitucional.

Ahora bien, al margen de estas coordenadas político-ideológicas, es posible que el auténtico problema en términos históricos consista en que, si las condiciones de *equilibrio general de las cuentas del Estado* (digamos del “Estado” ahora en su formulación más simple, es decir, como Estado unitario centralizado) podrían considerarse como un postulado más o menos asumido -al menos en términos generales-, en cambio, los procesos históricos de descentralización, *devolution* o desarrollo regional o autonómico que se desencadenan en las décadas finales del siglo XX parecen desenvolverse en la práctica desde una perspectiva de relativa ajenidad a estos problemas. ¿Por qué se produce este desfase? Parece cierto que el concepto de responsabilidad fiscal de regiones o Comunidades Autónomas apenas ha progresado en la práctica, y los límites al gasto desde la escala territorial suelen percibirse siempre como imposiciones de un poder central o “estatal” ajeno (en España, como decisiones de “Madrid”), o en su caso como decisiones de Bruselas. Es posible en consecuencia que la disociación territorial de la responsabilidad fiscal colectiva, en términos de relación entre ingresos y gastos, haya ido generando un cierto déficit perceptivo desde las escalas regionales o autonómicas, lo que se traduce al final en una falta de racionalidad reflexiva o equilibrada en relación con los límites del propio Estado social en su conjunto.

Se trata adicionalmente de un fenómeno que parece discurrir en paralelo a la relativa disolución que viene experimentando el principio de *solidaridad*, entendido como una de las columnas esenciales el Estado social. Es decir, el proceso histórico de “horizontalización” del Estado social, que se expresa en su progresión en la escala territorial más próxima a los ciudadanos, parece imponer como consecuencia un relativo debilitamiento de algunos de los elementos estructurales que estaban originariamente en su base, en términos de responsabilidad fiscal, solidaridad y sostenibilidad a largo plazo. Es algo que se detecta por ejemplo en Italia con la emergencia de la protesta fiscal del norte, o en España con la aparición del ficticio concepto del “expolio fiscal” de Cataluña.

En otras palabras, la evolución histórica transformadora del Estado social, al pasar de su impronta verticalista originaria hacia su deriva horizontalizadora de finales del siglo XX, parece comenzar a afectar no ya a sus elementos puramente externos (es decir, a factores de tipo organizativo o territorial) sino igualmente a algunos de sus núcleos definitorios más sustanciales (solidaridad, responsabilidad fiscal, sostenibilidad), colocándose

así como nuevos elementos añadidos en la larga serie de argumentos problemáticos que se concretizan en torno a la difusa categoría de “crisis del Estado social”.

El balance de la experiencia histórica de las últimas décadas parece pues demostrarnos que la lógica territorial y su dinámica competitiva, tienden a impulsar hacia una tendencia maximalista relativamente difícil de controlar, donde los gobernantes regionales o autonómicos tratan de ofrecer niveles crecientes de bienestar sin tener en cuenta los límites generales del sistema. Lo que se debe seguramente a que tales límites no son inmediatamente “perceptibles” desde la esfera territorial ni, en consecuencia, pueden ser asumidos colectivamente. Ciertamente esta tendencia maximalista no implica en rigor un incremento de los niveles competenciales disponibles desde la esfera autonómica, como se ha encargado de recordar el propio Tribunal Constitucional. Pero es evidente que las declaraciones de derechos sociales -incluso aunque se entiendan como meros objetivos, directrices o mandatos- implican en cualquier caso un mayor grado de compromiso activo de los poderes autonómicos así como, sobre todo, un mayor grado de compromiso social: al menos en la medida en que todo “derecho” declarado supone en cualquier caso un incremento legítimo de las expectativas o demandas ciudadanas que se repercuten sobre el sistema.

En este contexto parecen operar adicionalmente algunos de los perversos mecanismos de enmascaramiento de las cuentas públicas, que conducen no ya a falsearlas directamente (como ha podido suceder en Grecia) sino más bien a remitir hacia el futuro los desfases de gasto, repercutiendo así de forma creciente y descontrolada sobre el endeudamiento general del Estado. Sólo cuando las condiciones generales de financiación de la deuda se vuelven dramáticas, amenazando de quiebra al conjunto del Estado, parecen haberse puesto en marcha mecanismos de disciplina que, al final, son vistos nuevamente desde la esfera territorial como restricciones ilegítimas impuestas por el poder central (o acaso por poderes externos, como la propia Unión Europea).

Por más que esta relación defectuosa entre centro y periferias en lo que respecta a las disponibilidades de gasto público trate a veces de diagnosticarse críticamente como un cierto déficit de “lealtad institucional”, o incluso como un puro desarrollo inercial de las tendencias generales al autotrecimiento del gasto público (que a veces se canaliza sin excesivo rigor en la esfera regional en torno a partidas de carácter secundario, de puro autotrecimiento burocrático, o incluso de tipo cosmético o suntuario), debemos destacar la existencia de un cierto déficit perceptivo de naturaleza

estructural que dificulta en la práctica el desarrollo eficiente de los mecanismos de gobernanza multinivel. Se trataría acaso de una manifestación de ese fenómeno que algunos autores han identificado como “ruido” (Jessop), entendido como dificultad en los procesos de comunicación interinstitucional; o incluso una consecuencia de la dinámica autoreferencial o endocentrada con la que a veces se contemplan a sí mismas las esferas territoriales autónomas, dificultando su identificación como partes de una unidad más amplia. O dicho en palabras más sencillas: que las partes siempre acaban teniendo dificultades para percibir el todo. Algo que se incrementa adicionalmente cuando algunas de estas regiones o Comunidades Autónomas del sur son, o han sido, receptoras a lo largo del tiempo de fondos europeos. O bien cuando sus autovisiones colectivas se ven interferidas por posiciones ideológicas de tipo nacionalista.

El resultado de este fenómeno sería, en definitiva, que las exigencias de un equilibrio global de las cuentas públicas suelen impactar de forma más directa e inmediata sobre las instancias centrales, que son las responsables en última instancia de la deuda del Estado, imponiendo unas estrategias de coordinación sobre las instancias territoriales que, de nuevo, pueden llegar a ser entendidas o percibidas desde la esfera regional o autonómica como un proceso de emergente recentralización del sistema territorial.

5. EL PANORAMA RESULTANTE: ¿HACIA UN ESTADO DE BIENESTAR VIRTUAL?

Así pues, las dificultades para avanzar en una concepción sostenible del Estado de bienestar parece que introducen un problema añadido en las estrategias de respuesta o de supervivencia ante la crisis. Y en este contexto, por más razonable que pueda ser nuestra indignación como ciudadanos o como constitucionalistas, por más que tratemos de encontrar chivos expiatorios a los que culpar del desastre, el auténtico problema consistirá en que, tras la gran crisis económica, la visión de los derechos sociales en la escala autonómica nos obliga a un replanteamiento radical. Y lo más terrible es que la primera y elemental cuestión de cómo se defienden de una forma efectiva los derechos sociales en tiempos de escasez no tiene hasta ahora una respuesta conocida.

Mientras tanto, los nuevos Estatutos tienen que aplicarse ahora conforme a las coordenadas de un contexto financiero bien distinto al que existía cuando se aprobaron, es decir, en un ambiente de estabilidad

presupuestaria y restricción del gasto público. Y todo ello precisamente cuando parecía que los principios estatutarios estaban avanzando no sólo en sentido cuantitativo sino igualmente en un mayor grado cualitativo de vinculatoriedad y/o control.

¿Significa todo ello que nos enfrentamos entonces a un auténtico Apocalipsis, es decir, al hundimiento definitivo de ese gran sueño de la humanidad que fue el modelo europeo de Estado de bienestar? ¿O cabe afirmar más bien que, por el contrario, en este momento tales declaraciones estatutarias tienen mayor importancia que nunca en la medida en que los derechos sociales podrían ahora configurarse como auténticos obstáculos insalvables al desmontaje del Estado Social? ¿Pueden llegar a marcar finalmente un verdadero límite vital infranqueable? Y en su caso ¿con qué recursos?

Pretender encontrar respuestas inmediatas y definitivas a estas cuestiones sería una auténtica ilusión. Es posible que desde el punto de vista institucional algunos órganos del sistema que cumplían funciones más o menos determinadas (como por ejemplo los propios defensores del pueblo) tengan que rediseñar con imaginación sus nuevas tareas en este difícil contexto: de ser un instrumento motor de la oferta pública, orientado a estimular la capacidad prestadora e intervencionista de las administraciones mediante un mejor diseño de sus políticas públicas, acaso los defensores tendrán que pasar a ser un instrumento de “ayuda” al propio sector público intervencionista (por ejemplo, llamando a la colaboración del tercer sector o las ONGs, que pueden resultar esenciales en determinadas áreas asistenciales).

Sin embargo, debemos tratar de avanzar en una clarificación de cual sería la posición y el papel que desempeñan ahora los derechos sociales declarados desde la esfera autonómica.

5.1. Los derechos declarados estatutariamente como un plano normativo virtual

Desde el punto de vista jurídico la situación resulta ciertamente paradójica: mientras el marco programático de los derechos reconocidos a los ciudadanos se ha expandido considerablemente, su desajuste frente a la realidad se ha hecho al mismo tiempo más intenso. Nuestra realidad cotidiana nos marca un panorama social donde una gran mayoría de ciudadanos carece de empleo, o de vivienda, o de una adecuada atención sanitaria, educativa o asistencial; mientras paralelamente todos disponemos

de unos soportes normativos que nos “garantizan” el derecho al empleo, a la vivienda, a la salud, educación, etc., incluso hasta un derecho a la “buena administración”. Luego la pregunta inmediata sería si estamos entrando entonces de forma imperceptible en un nuevo horizonte histórico caracterizado por la existencia de una especie de plano normativo o declarativo de carácter virtual; que existe formalmente aunque carezca de vigencia efectiva o material, que sobrevuela sobre nuestra dura realidad como un marco de cobertura ideal e inasible, pero al que podemos remitirnos igual que se remitían los hombres que contemplaban las sombras desde la caverna de Platón.

Ciertamente este nuevo horizonte podría entenderse mejor si partimos de la constatación de una realidad contemporánea profundamente condicionada por el sector audiovisual y por las nuevas tecnologías, donde nuestra vida cotidiana se sitúa ante el plano operativo de una realidad virtual susceptible de ser visualizada y manipulada diariamente a través de una pantalla conectada con la red mundial. Ya Umberto Eco señaló hace algún tiempo que las nuevas tecnologías están ocupando en las sociedades contemporáneas un papel similar al que en las sociedades primitivas representó la magia; y en este sentido cabría plantear si en este momento los Estatutos se están configurando como un plano de referencia o como una instancia de naturaleza “mágica”, donde se nos refleja la realidad virtual de unos derechos sociales declarados y formalmente vigentes, aunque carentes de aplicación en la práctica. Reflejos de unos ideales platónicos que están en realidad fuera de nuestra propia caverna vital. Unos derechos que acaso nos permiten “sentirnos” incorporados al estrato más avanzado del Estado social, aunque sólo sea a un nivel puramente virtual: y si aceptamos que la realidad virtual es, al fin y al cabo, una dimensión de la realidad misma, sólo tendremos entonces que habituarnos a convivir con un razonable grado de desajuste dual entre el plano virtual y el de la realidad.

Puede afirmarse que esta dimensión virtual ya estaba en cierta manera presente con anterioridad en toda norma declarativa de derechos que careciera de la adecuada instrumentación orientada a asegurar su vigencia efectiva. Pues desde los mismos orígenes del derecho constitucional (o sea, desde la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789), constituye un postulado de congruencia perfectamente vigente que la mera declaración de derechos no es suficiente si no va acompañada de sus correspondientes mecanismos de garantía. Sin embargo, en los estratos históricos anteriores, cuando los derechos tenían en realidad una dimensión “negativa” orientada a limitar el poder público

para asegurar una esfera de libertad de los ciudadanos, la mera declaración podía llegar a entenderse como una norma prohibitiva sobre la esfera pública (y fundamentalmente sobre el ejecutivo) capaz de desplegar algunas de sus consecuencias de forma inmediata. Pero esta situación cambia drásticamente ante los derechos sociales o de bienestar, que requieren de actuaciones positivas de los poderes públicos.

O sea, las normas declarativas de los tradicionales derechos de libertad podían entenderse como normas de no-acción dotadas en principio de plena vigencia desde el momento en que establecían marcos prohibitivos a la actuación gubernamental. En consecuencia, su mera formulación presentaba ya un contenido jurídico inmediato que limitaba toda actuación estatal posterior lesiva de tales derechos, quedando pendiente tan sólo el problema de su regulación y posterior control por la instancia jurisdiccional. En cambio, las normas declarativas de derechos sociales o de bienestar resultan ser por definición normas de acción, que no despliegan todo su sentido hasta que no se ha operado la correspondiente actuación intervencionista eficaz desde la esfera pública. En ausencia de ella, se quedarían ubicadas en un plano meramente virtual. Sin que quepa concebir con claridad una posición de la judicatura como instrumento impulsor de la acción intervencionista pública.

Si analizamos esta secuencia desde la perspectiva del evolucionismo jurídico, encontraríamos acaso una pauta que parece progresar desde las normas meramente “declarativas” de derechos hacia normas de naturaleza “proclamática”: es decir, normas que diseñan una especie de nueva realidad (virtual) bajo la optimista presunción de que su mera proclamación o incorporación a un soporte normativo va a implicar ya una inclusión en nuestra propia realidad, aunque sea en una pura dimensión virtual. Una perspectiva en la que, evidentemente, subyace un cierto componente mágico, como era mágica la dualidad entre la realidad exterior y las sombras de la misma que se proyectaban en el interior de la caverna de Platón.

3.2. La dimensión virtual del intervencionismo: acción, no-acción y acción virtual

Aunque la hipótesis de una dimensión virtual pueda parecer una categoría algo extraña y sorprendente, podemos recordar por ejemplo que en el debate contemporáneo sobre la crisis de la representación política sobrevuela siempre una esfera de éxito creciente sobre el que se viene proyectando el foco de la representación en las democracias

contemporáneas: una esfera frente a la que a veces, desde la perspectiva iuspublicista, presentamos algunos reparos o suspicacias. Se trata del ámbito *simbólico-mediático*, donde los líderes políticos y los propios gobernantes suelen operar mediante el diseño de horizontes virtuales o de futuro, con frecuencia desconectados de la propia realidad inmediata, pero se supone que teóricamente generadores de un marco de confianza colectiva; y la confianza colectiva constituye al final la base misma del fenómeno de la representación política.

Tengamos en cuenta que operar sobre esta dualidad de planos puede ofrecer ciertas ventajas a la clase gobernante: y es que, en principio, remitir a los ciudadanos hacia un horizonte virtual, además de generar un evidente efecto de confianza, permite a los gobernantes eludir las inevitables complicaciones que implica toda actividad intervencionista. Es decir, que, a este nivel, los gobernantes no tendrían que hacer nada, más allá de la pura acción virtual de “representarnos” de forma cotidiana en ese horizonte normativo de unos derechos sociales o de bienestar que, una vez proclamados, serían susceptibles de ser “disfrutados” por la ciudadanía, aunque sólo sea virtualmente.

Ciertamente el concepto de no-acción viene presentando considerables resistencias para su introducción normalizada en el ámbito de la teoría contemporánea del Estado, aunque debe aceptarse que, como mínimo, dispone de un marco ordinario para su incorporación a la agenda pública en la medida en que ésta (es decir, la agenda que determina las prioridades de lo que las esferas públicas pretenden hacer) opera siempre en términos de una proyección binaria en el par acción/no-acción. Determinar las prioridades de agenda de un gobierno significa tanto determinar o concretizar lo que se hace, como también, negativamente, eludir lo que conviene no hacerse y, por lo tanto, no se va a incluir en la agenda. Por ejemplo, parece evidente que una iniciativa de acción en torno a la reforma de la ley del aborto como la emprendida por el gobierno Rajoy puede suscitar, ante los riesgos de crispación social o impacto electoral negativo, su desplazamiento hacia el lado negativo de la agenda en forma de no-acción, simplemente retirando el proyecto.

Pero del mismo modo que la noción de no-acción constituye el lado negativo de la agenda pública, ya que ésta se determina en términos binarios de acción/no-acción proyectada en el tiempo, igualmente es posible descubrir dimensiones de la acción que se proyectan exclusivamente en una escala cosmética o simbólica a través de los media, configurándose así como una auténtica *acción virtual*. Es posible incluso que esa dimensión de

la acción virtual de gobierno, en forma generalmente de meros “posicionamientos”, ya esté presente cotidianamente en nuestra realidad política cotidiana: la “realidad” de la que hablan los gobernantes suele estar encuadrada con frecuencia en un contexto retórico-cosmético del que sólo algunos elementos son coincidentes en tiempo presente con la propia realidad, existiendo siempre un plano imaginario o virtual que, en la mejor de las veces, se presentaría simplemente como una expectativa de futuro.

Sin embargo, cuando nos situamos ante las declaraciones estatutarias de derechos estaríamos ante un estrato distinto, al tratarse de un ámbito de dimensión institucional que, en consecuencia, no afectaría en primera instancia a la propia acción intervencionista pública sino más bien a las reglas de juego del sistema. O sea, una esfera que en rigor no es o no debe ser directamente gubernamental, ni por lo tanto disponible por la mayoría de turno: aunque al final requerirá siempre de actuaciones intervencionistas cuando se trata de derechos sociales o de bienestar.

En el teórico ensamblaje (que en realidad apenas se vislumbra con claridad) del diseño estatutario, se trataba seguramente de diseñar parámetros de políticas públicas: o sea, el ideal subyacente de que los propios Estatutos pudieran convertirse en soportes suficientes para unas políticas públicas estables (“supramayoritarias” o “no-mayoritarias” en la expresión de Majone), que en consecuencia deberían cumplir con ciertos requerimientos mínimos sea cual fuere la mayoría gobernante en cada caso. De esta manera se estaría produciendo el deseado blindaje de los derechos sociales o de bienestar más allá de las decisiones coyunturales del legislador. En cierta medida este era el horizonte de llegada más o menos entrevisto a comienzos del siglo XXI: políticas públicas estables que aseguraran la eficacia de los derechos sociales (aunque en rigor no sean derechos sino meros principios) con independencia de cuál fuera la mayoría gobernante en cada caso. Sin duda un auténtico ideal de referencia para el Estado social europeo en su evolución territorial.

Sin embargo, ante el impacto de la crisis, parece que la posición de estos parámetros ha cambiado sustancialmente y en consecuencia cabría afirmar ahora que la mera declaración estatutaria haría innecesaria cualquier tipo de acción por parte de los gobernantes, en la medida en que se trata de unos derechos que ya están formalmente incluidos en los Estatutos, es decir, suficientemente “proclamados”, y por lo tanto forman parte de nuestra realidad (virtual).

Podría considerarse pues que, a este nivel, el futuro se ha convertido ya en presente, aunque su vigencia presente sea al final puramente virtual.

Seguramente esta incongruencia es la que, indirectamente, trataba de ser respondida por la STC de 2007, al negar el carácter de derechos a los derechos sociales estatutarios: en la medida en que no son derechos sino “directrices, objetivos o mandatos” no cabría afirmar su existencia virtual, requiriendo en consecuencia de una actuación intervencionista específica, formalizándose en su caso como auténticos derechos en el soporte formal de una ley.

Proponer que los derechos sociales tienen pues una existencia virtual no significa afirmar que carecemos de tales derechos, puesto que están presentes (y vigentes) en algún plano de nuestra propia realidad. Tal vigencia implicaría entonces la existencia de un Estado de bienestar virtual.

5.3. ¿Mecanismos de control?

Si aceptamos, con toda su provisionalidad, esta hipótesis, la pregunta inmediata sería la de si puede existir entonces una nueva dimensión de control respecto de los derechos declarados estatutariamente. Con la duda de si se trataría de un control igualmente virtual, o más bien de un instrumento de mediación entre el plano virtual y el de la realidad misma. Está claro que en este contexto los defensores del pueblo reúnen en principio ciertas virtudes en términos de presencia mediática y de proyección hacia la opinión pública; algo que seguramente les permite intentar operar en ese plano simbólico de la acción, del mismo modo que lo hacen los propios gobernantes. La clave estaría en la alianza entre los defensores y los medios de comunicación o de opinión: algo que en general forma parte de la propia figura de los *ombudsmen* desde sus mismos orígenes suecos.

En primera instancia, podría dar la frustrante sensación de que se trata simplemente de reproducir bajo una nueva forma -de dimensión mediática- la ancestral función de paño de lágrimas: algo que, en los tiempos que corren, cabría sugerir que no es poco. Si al Estado en general se supone que no debemos pedirle este tipo de funciones lacrimógenas, la situación sería distinta cuando se trata de un Estado social “declarado” que, siendo incapaz de garantizar derechos sociales, al menos dispone de instrumentos de consuelo social. Recordemos que hasta la reina de Inglaterra reúne entre sus múltiples y vetustos títulos el de “*protector pariae*”, sin que en la práctica ello signifique disponer de ninguna habilitación concreta para actuar como instancia asistencial.

Pero si la función de paño de lágrimas opera inevitablemente a posteriori, cabría plantear la hipótesis de si es posible algún tipo de función

amortiguadora o mediadora que opere de forma preventiva: ciertamente a este nivel sabemos que es una función primaria y esencial del defensor del pueblo la de detectar problemas sociales. En principio a través de su rutinaria labor de recepción de quejas, aunque igualmente mediante el desarrollo de iniciativas de oficio que le lleven a investigar ámbitos sociales problemáticos. Y aunque en el contexto presente puede considerarse que los problemas en cierto modo están ya detectados, lo que sí cabría plantear, en un contexto de escasez de recursos, es una tarea de priorización de los mismos.

Porque en principio puede recordarse que, en este ámbito, la priorización temática de la agenda: (a) suele depender en términos generales, y en el contexto social más actual, de la capacidad de movilización de colectivos; es decir, de sus posibilidades de ocupar la calle mediante movilizaciones, manifestaciones, escraches o cualquier otro tipo de medidas de presión. (b) Más allá de esta capacidad movilizadora, existe en segundo lugar -puede que conectado con el anterior- el circuito mediático, al que igualmente suele ser sensible el defensor del pueblo, permitiendo priorizar las demandas de mayor impacto de audiencia, operando de este modo un efecto de concreción de la agenda pública. (c) Sin embargo, el defensor puede y debe ser también una institución capaz de escuchar el silencio de los que sufren sin disponer de una capacidad movilizadora suficiente o de una cobertura mediática adecuada, prestándoles en consecuencia su voz ante las esferas públicas.

En ese complejo de presiones diversas y heterogéneas, la capacidad de los defensores para expresar en términos objetivos y equilibrados una priorización de necesidades o demandas colectivas constituye sin duda alguna una tarea esencial, que podría operar de forma no conflictiva en el marco de los derechos sociales declarados estatutariamente y que acaso sería susceptible de contribuir a la supervivencia del Estado social en el difícil contexto presente.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Aunque las orientaciones de los discursos dominantes sobre la situación de los derechos sociales se hayan dejado llevar en los últimos años por una cierta impronta milenarista, siguiendo un discurso de tonos apocalípticos que parece proclamar el final de los tiempos, la realidad es que la existencia y la vigencia de los derechos sociales no constituye en absoluto un postulado sometido a discusión: lo que se discute son más bien sus

posibilidades de instrumentación efectiva ante el grave contexto de la crisis. La hipótesis extrema de que la vigencia de tales derechos sociales o de bienestar tenga al final una existencia puramente virtual, ajustada a una emergente dimensión proclamática asumida por los instrumentos legales o estatutarios, no haría sino asegurar al fin y al cabo un plano de supervivencia en el tiempo de los mismos. Aunque esa supervivencia tenga toda la precariedad o todo la provisionalidad que podamos suponer.

Sin embargo parece evidente que las claves de supervivencia a largo plazo del Estado social dependen a un nivel efectivo del grado de sostenibilidad del mismo, lo que a su vez está conectado no sólo con las exigencias de una adecuada administración de recursos financieros que siempre serán relativamente escasos, sino igualmente con claves de gestión pública orientadas a asegurar eficiencia y eficacia en la acción intervencionista.

Se supone que los grandes hundimientos históricos que experimenta la humanidad pueden llegar a superarse no sólo a costa de resistencia y sufrimiento, sino también sobre la base de una capacidad suficiente de aprendizaje colectivo mantenida a lo largo del tiempo. Y el aprendizaje histórico sobre la sostenibilidad del Estado social sigue constituyendo, tras el tsunami de la crisis, la gran tarea colectiva pendiente.

REFERENCIAS

- A. ANGUITA, "Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 80, 2007.
- M. A. APARICIO (ed.), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*, Barcelona, Cedecs, 2001.
- M. A. APARICIO (ed.), *Derechos y Principios Rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 2007, Cedecs.
- P. BACHRACH, M. S. BARATZ, "Decisions and no-decisions: an analytical framework", *American Political Science Review*, Num. 56, 1963.
- F. CAAMAÑO, "Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 79, 2007.
- G. CAMARA, "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*, 85, 2009.

- J. L. CASCAJO, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- J. L. CASCAJO et alt. *Derechos sociales y principios rectores*. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanc, 2012.
- L.M. DIEZ PICAZO “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.78, 2006.
- L. M. DIEZ PICAZO, “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.81, 2007.
- S. GAMBINO, “Riorganizzazione territoriale dello Stato e principio de sussidiarietà tra riforme costituzionale e legislative. Il caso italiano in prospettiva comparatistica” *Federalismo.it, Revista de Diritto Pubblico italiano, comunitario e comparatto*. Num. 11, 2006.
- BOB JESSOP, “The Rise of governance and the Risks of failure: the case of economic development”, *International Social Science Journal*, Num. 155, 1998
- G. MAJONE, “Non-majoritarian Institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, Num. 1, 2001.
- R. MISHRA, *The Welfare State in crisis. Social Thought and Social Change*, Londres, Harvester, 1985.
- OCDE, *The Welfare State in crisis*, OCDE, 1981.
- J. O’CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, 1973 (Posteriormente en Transaction Pub.), version en castellano en Buenos Aires, Periferia, 1974.
- E. SÁENZ ROYO *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Madrid, Gobierno de Aragón/Thomson Civitas, 2003.
- A. J. SANCHEZ PINO, M. L. PEREZ GUERRERO (dir. coord.), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanc, 2012.
- A. J. SANCHEZ PINO, M. L. PEREZ GUERRERO (dir.), *Cuestiones claves en el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Universidad de Huelva, 2013.
- J.J. SOLOZABAL, “Algunas consideraciones sobre reformas estatutarias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Num. 22, 2008.
- J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.), *Veinte años de Autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, 2002, CIS.
- G. TEUBNER (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, Walter de Gruyter, 1986.