

NORMAS PROGRAMÁTICAS, ESTATUTOS Y AUTONOMIA COMUNITARIA *

POR

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Universidad Complutense



SUMARIO

1. EL PROBLEMA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES PROGRAMÁTICAS.—2. LAS NORMAS PROGRAMÁTICAS ESTATUTARIAS: A) *El problema en la doctrina italiana*; B) *El problema en el ordenamiento español*.—3. AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS.—4. CONCLUSIONES.

La culminación del proceso autonómico, con la formación de diecisiete Comunidades Autónomas, ha hecho realidad la previsión del artículo 137 de la Constitución, de manera que ya se puede decir con propiedad que España se organiza territorialmente en Comunidades, provincias y municipios.

Ahora bien, precisamente la realización de este proceso o, si se quiere, la terminación del mapa autonómico, si, por un lado, ha resuelto una serie de problemas relativos a las modalidades de instauración de los entes autónomos comunitarios, por el otro, plantea, con carácter general, una serie de interrogantes de carácter jurídico y político que van a estar necesariamente presentes en el actual momento del desarrollo del título VIII de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

1. EL PROBLEMA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES PROGRAMÁTICAS

En el presente trabajo nos vamos a ocupar de un aspecto concreto de esa problemática: el significado de las normas programáticas de los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, hay que decir que determinados sectores doctrinales han tendido, en ocasiones, a restar importancia al significado y eficacia de las

* El presente trabajo es una versión ampliada de la comunicación expuesta en la Mesa Redonda que, sobre «Las Comunidades Autónomas constituidas a través de la Disposición transitoria segunda y el artículo 151 de la Constitución», se celebró en Granada, los días 16 a 18 de diciembre de 1982.

normas programáticas por considerar que realmente carecen de contenido jurídico, y, en este sentido, no plantean especiales problemas y, por tanto, no merecen demasiada atención.

No obstante, a estas alturas parecen ya superadas estas posiciones, que, en buena medida, reflejaban una actitud conservadora dirigida a impedir o, al menos, dificultar la carga innovadora generalmente presente en estas normas constitucionales. Por otra parte, existen sólidas construcciones teóricas que ponen de manifiesto la virtualidad jurídica de las normas programáticas¹.

Además, hay que decir que, considerado el problema en nuestro Derecho constitucional, desde el momento en que el artículo 9.1 de la Constitución establece la vinculación de los ciudadanos y de los poderes públicos a la norma fundamental y al resto del ordenamiento jurídico, es necesario afirmar la directa eficacia del texto constitucional, de todas sus disposiciones, que, de este modo, asume, efectivamente, el rango de norma suprema del ordenamiento jurídico y la virtualidad de criterio ordenador de todas las relaciones jurídicas, tanto públicas como privadas, que puedan darse en su seno. La Constitución es, pues, el orden jurídico fundamental del Estado². El Tribunal Constitucional, a través de las distintas funciones que le encomiendan la Constitución y su ley orgánica, es el principal garante de la supremacía de la norma fundamental en la medida en que dispone de facultades que permiten asegurar la efectividad de las disposiciones constitucionales anulando aquellos actos jurídicos que las vulneren. De este modo, se corrige en cierta medida esa condición de normas imperfectas que se suelen atribuir a las normas constitucionales³.

Por otra parte, el artículo 53.3 de la Constitución marca las líneas a través de las que se desenvuelve la eficacia de las normas programáticas al señalar que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos». Como es evidente, el despliegue de estos efectos es inmediato, es decir, no precisa de ninguna intervención legislativa encaminada a regularlo. La remisión que hace a la ley el artículo 53.3 se constriñe al supuesto de la transformación de esos principios en normas susceptibles de fundamentar pretensiones deducibles ante los tribunales de justicia. En consecuencia, no afecta a esa función inspiradora a la que se refiere este mismo artículo.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha hecho referencia —al aludir a los principios generales del Derecho— a este problema, estableciendo que «el hecho de que nuestra norma fundamental prevea, en su artículo 53.2, un sistema especial de tutela de las libertades y derechos reconocidos —entre otros— en el artículo 14, que se refiere al principio de igualdad, no es sino

¹ Cfr. Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1977, págs. 430 y sigs., 545 y sigs. y 615, y especialmente, Vezio Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milán, Giuffrè, 1952.

² P. Lucas Verdú, *op. cit.*, pág. 416. Véase también Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

³ Cfr. Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1967, págs. 112 y sigs., sobre la relatividad de la conexión entre norma y sanción en el Derecho constitucional. Asimismo, García Pelayo, «Derecho constitucional», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Seix, 1950, págs. 397 y sigs. También, Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padua, Cedam, 1975, págs. 299 y sigs.

una confirmación del carácter específico del valor aplicativo —y no meramente programático— de los principios generales plasmados en la Constitución»⁴.

Y aunque es cierto que la citada sentencia no se plantea el tema de los principios rectores del capítulo III del título I de la Constitución, que es donde se halla recogida la mayor parte de las normas programáticas constitucionales, creemos que este planteamiento jurisprudencial sobre el valor aplicativo de los principios generales es extensible a las demás formulaciones de carácter programático presentes en la Constitución por las razones antes apuntadas de la eficacia directa de *todo* el texto fundamental⁵.

La sentencia 19/1982, de 5 de mayo⁶, confirma esta interpretación, al señalar que «la determinación de qué deba entenderse por desigualdad que entrañe discriminación viene dada esencialmente por la propia Constitución, que obliga a dar relevancia a determinados puntos de vista, entre los cuales descuella el principio del Estado social y democrático de Derecho del artículo 1.1, que informa una serie de disposiciones como el mandato del artículo 9.2 ... y el conjunto de principios rectores de la política social y económica del capítulo tercero del título I, cuyo "reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos"; según dice el artículo 53.3, ... que *impide considerar a tales principios como normas sin contenido* (el subrayado es nuestro) y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes».

En este orden de razonamientos nos encontramos con que, en diferentes supuestos, la jurisprudencia constitucional ha tomado en consideración estos principios rectores del capítulo tercero e incluso otras normas programáticas contenidas en otros lugares de la Constitución, a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes⁷.

Esto supuesto, cabe señalar que esa eficacia de las normas programáticas puede producirse en diferentes planos o niveles, que, si bien están íntimamente relacionados, no por ello deja de ofrecer cada uno su propio perfil⁸. En concreto, podemos distinguir, en primer lugar, una función interpretativa o función informadora de la interpretación de las normas que deben realizar los operadores jurídicos a la hora de aplicar el derecho a las relaciones jurídi-

⁴ Cfr. STC 4/1981, de 2 de febrero, BOE del 24 de febrero de 1981, fundamento 1-B.

⁵ Véase, en este sentido, la STC 16/1982, de 28 de abril, BOE del 28 de mayo.

⁶ BOE del 18 de mayo de 1982.

⁷ Por ejemplo, la STC 64/1982, de 4 de noviembre, BOE del 10 de diciembre de 1982, toma en consideración el artículo 45 de la Constitución a los efectos de determinar que el fomento de la producción minera no puede gozar de prioridad absoluta frente a la tutela del medio ambiente y de la calidad de vida, sino que, por el contrario, es preciso compaginar la protección de ambos bienes constitucionales. La STC de 2 de julio de 1981, BOE del 20 de julio, que es una sentencia interpretativa, considera (a los efectos de declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta del Estatuto de los Trabajadores en la medida en que se entienda que dicha norma establece la incapacidad para trabajar a los sesenta y nueve años de forma directa e incondicionada y la extinción de la relación laboral a esa edad), entre otros elementos interpretativos, el artículo 50 de la Constitución. En este sentido, cfr. también la STC 19/1982, de 5 de mayo, BOE del 5 de mayo, citada anteriormente.

⁸ Cfr. Pietro Merola Chierchia, *L'interpretazione sistematica della Costituzione*, Padua, Cedam, 1978, pág. 259.

cas en las que, de un modo u otro, intervienen. En este sentido, es evidente la virtualidad adaptadora que pueden desempeñar estas normas, dado que, por lo general, expresan aquellos intereses sociales emergentes que enlazan con los problemas de fondo de la vida contemporánea. Problemas sin resolver en el actual momento histórico, pero que el Estado se propone afrontar. Pues bien, desde esta perspectiva parece que aun en el supuesto de que no se realizaran las reformas y transformaciones que prevé la Constitución, aun en ese caso e incluso con independencia de que se llevaran a cabo o no, este cometido inspirador de la interpretación jurídica podría ser considerado como un paso hacia adelante en la tarea de acercar norma y realidad, en la labor de hacer plenamente efectivos los contenidos de las normas programáticas.

En segundo lugar, se aprecia una función directiva claramente orientada hacia los poderes públicos, y que consiste en la determinación de unos objetivos que éstos deben perseguir. Desde luego, no parece posible afirmar que esta atribución a los poderes públicos de la tarea de alcanzar una serie de metas en el terreno económico-social pueda ser considerada como una obligación jurídica precisa, susceptible de constituir el objeto de derechos accionables jurisdiccionalmente. El artículo 53.3 de la Constitución lo impide en tanto en cuanto no lo prevea una específica ley. Como dice Massimo Morisi, «nos encontramos fuera del círculo protector del contenido esencial y nos movemos en el área de las regulaciones jurídicas cuyo valor normativo depende de la voluntad política de las futuras mayorías parlamentarias»⁹.

Ahora bien, si esto es cierto, lo que, en cambio, no puede negarse es la íntima relación que existe entre las normas de contenido programático y los principios fundamentales y los valores que presiden el ordenamiento jurídico¹⁰. De este modo, puede sostenerse la necesidad política de avanzar en la realización de los objetivos señalados por las normas programáticas, pues en tanto en cuanto se haga así se progresará en el camino de la actuación, del pleno cumplimiento de las disposiciones constitucionales. Es decir, la propia eficacia ordenadora de la Constitución, la supremacía que ostenta frente a las demás normas e instituciones, deben conectarse con la necesidad de su desarrollo integral, pues sólo así podrá ofrecer unos perfiles definidos de su propia realidad. Así, cabe hablar de una vocación constitucional hacia su propia realización, de un dinamismo constitucional que tiene su principal fuente en el sector del ordenamiento que estamos considerando.

Ciertamente, con esto no se prejuzga el sentido concreto en que deba producirse ese desarrollo integral de los mandatos constitucionales. Por el contrario, lo único que interesa destacar es que si se quiere dotar de plena coherencia al diseño constitucional, si se pretende dar satisfacción a los intereses políticos, económicos y sociales cuya relevancia se reconoce, se hace necesaria una acción de los poderes públicos encaminada a ese fin.

⁹ Massimo Morisi, «Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis», en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1980, pág. 384.

¹⁰ Sobre la concreción y desarrollo de los valores constitucionales a través de los principios rectores, cfr. P. Lucas Verdú, *Estimativa y política constitucionales. Los valores y los principios rectores del ordenamiento constitucional español*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1984, págs. 73 y sigs.

Que no estamos ante simples especulaciones lo demuestran las relaciones que existen entre los principios rectores y otras normas programáticas y concretos instrumentos a través de los que se expresa la acción de los poderes públicos. Así, por ejemplo, la planificación económico-social. Se ha señalado que el plan constituye el elemento más idóneo para el respeto y cumplimiento armónico y sistemático de los principios rectores y que, en la medida en que se afirme que son algo más que meras palabras, exigen el recurso a la planificación¹¹. Pero resulta que hay más. En efecto, si bien es cierto que el recurso a la planificación no viene impuesto expresamente por la Constitución, y dejando de lado ahora interpretaciones que puedan defender su necesidad desde el punto de vista de la funcionalidad de nuestro sistema económico, lo que sí puede afirmarse es que desde el momento en que se recurra a la planificación será necesario que el legislador tenga en cuenta y procure satisfacer los intereses a que hacen referencia las normas programáticas.

En general, puede decirse que los distintos instrumentos e instituciones que encontramos en el campo de lo que la Constitución llama «la política social y económica» tienen que tener especialmente presentes los contenidos programáticos de la Constitución.

Señalábamos anteriormente que la necesidad que advertimos de un pleno desarrollo de la Constitución no prejuzgaba el sentido concreto que éste debería revestir. Es decir, la afirmación de esta necesidad no equivale a defender un determinado modelo de actuación de la Constitución. Por el contrario, lo único que se sostiene es la necesidad de especificar el contenido elástico e indeterminado de las normas programáticas. Ahora bien, y aquí nos encontramos con su tercera función, esa elasticidad e inconcreción que se aprecia en la estructura de las disposiciones de principio no permite entender que sean susceptibles de cualquier tipo de actuación.

En efecto, de la formulación que la Constitución hace de cada norma se desprenden unos límites, unos perfiles que no pueden traspasarse so pena de infringir dicha norma. Tales límites vienen dados no sólo por los propios conceptos que se utilizan, sino también por la carga axiológica que está presente en las disposiciones constitucionales. Precisamente, esta circunstancia es la que permite afirmar que la Constitución «es una norma cualitativamente distinta de las demás por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico»¹².

Pues bien, si esto es así, es preciso reconocer que las normas programáticas pueden operar como un límite a la actuación de los poderes públicos. En este sentido habría que señalar que los otros cometidos que hemos señalado —la función interpretativa y la función directiva— han de encuadrarse dentro del contenido que permiten las normas programáticas. Por tanto, la labor de desarrollo y de interpretación constitucional, en la medida en que se fundamente

¹¹ Morisi, *op. cit.*, pág. 382. Véase, además, cuanto señala Hans Peter Schneider en «Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, Madrid, C. E. C., 1979, pág. 32, sobre los derechos fundamentales como directrices constitucionales y reglas de actuación objetiva.

¹² STC, 9/1981, de 31 de marzo, BOE del 14 de abril, fundamento 3.

en las disposiciones de carácter programático, no es absolutamente libre, ni puede, por la vía de la interpretación evolutiva, ir más allá de lo que es compatible con los conceptos y valores implicados en la norma de referencia. Desconocer este extremo supondría violar, quebrar esa norma¹³.

Este cometido impeditivo o limitativo cobra especial importancia desde el momento en que el Tribunal Constitucional puede basar la declaración de inconstitucionalidad de una ley en la infracción de una norma fundamental de contenido programático.

Por último, y como síntesis de cuanto hemos señalado hasta ahora, cabe hablar de una función unificadora del ordenamiento jurídico en relación con las llamadas normas programáticas¹⁴. En efecto, en la medida en que en ellas encuentran su concreción fundamental los valores superiores del ordenamiento jurídico¹⁵, la proyección de la eficacia de estas normas coadyuva a la realización de ese contenido esencial de la propia Constitución, pues sus efectos interpretativos, directivos y limitativos contribuirán a encauzar la actividad de los poderes públicos en el sentido de la afirmación de tales principios y valores. Es decir, se trata de contemplar las normas programáticas no sólo como un sector definido del ordenamiento constitucional que tiene su propia identidad y su propia virtualidad jurídica, sino que además hay que entenderlas como el principal vehículo a través del cual se produce el dinamismo de los valores constitucionales, se extienden los contenidos que éstos suponen, que así no sólo presiden el entero edificio constitucional, sino también están presentes en cada una de sus articulaciones.

2. LAS NORMAS PROGRAMATICAS ESTATUTARIAS

Al examinar los Estatutos de Autonomía nos encontramos con la presencia en ellos de numerosas normas programáticas o, si se prefiere utilizar otra expresión, disposiciones de principio. Conviene, pues, plantearse la problemática anterior en los ordenamientos autonómicos.

Normalmente se trata de recoger en ellas —bien de forma casi literal, bien de una manera más articulada— normas de semejante naturaleza que ya están en la propia Constitución. En este sentido, tal vez la principal reiteración estatutaria de contenidos constitucionales sea la del artículo 9.2¹⁶. Pero también hallan eco en los Estatutos los principios rectores de la política social y económica, especialmente los formulados por el artículo 40 de la Constitución y los demás directamente relacionados con él¹⁷.

¹³ Véase, en este sentido, Merola Chierchia, *op. cit.*, págs. 145 y sigs.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 258-259.

¹⁵ Lucas Verdú, *op. cit.*

¹⁶ Cfr. Est. de Andalucía, art. 2.1; Est. de Cataluña, art. 8.2; Est. Vasco, art. 9; Estatuto de Galicia, art. 4.2; Est. de Aragón, art. 6.2; Est. de Asturias, art. 9.2, *d*) y *e*); Est. de Baleares, art. 9; Est. de Cantabria, art. 5.2; Est. de Castilla-La Mancha, art. 4.2; Est. de Castilla León, art. 7.2; Est. de Extremadura, art. 6.2, *b*); Est. de Murcia, art. 9.2; Est. de La Rioja, art. 7.2; Est. de la Comunidad Valenciana, art. 2.

¹⁷ Est. de Andalucía, art. 12.3; Est. Vasco, art. 9.2., *b*) y *c*); Est. de Asturias, artículo 9.2, *b*) y *c*); Est. de Baleares, art. 9; Est. de Canarias, art. 5.2; Est. de Castilla-La Mancha, art. 4.4; Est. de Castilla-León, art. 32; Est. de Extremadura, arts. 6.2, 12, 15 y 62; Est. de Murcia, art. 9.2; Est. de La Rioja, art. 7.3.

Por otra parte, se aprecian igualmente diferentes cláusulas que tienden a poner de relieve el significado político de la autonomía de las Comunidades Autónomas en la medida que son un instrumento de autogobierno¹⁸, expresión dentro de la Constitución de la voluntad política del pueblo respectivo¹⁹, y se encaminan a la defensa de la propia identidad comunitaria y a la defensa de sus intereses específicos²⁰.

Pero, además de la recepción de normas constitucionales que tienen un alcance general, observamos que, en función de las circunstancias específicas de cada caso, aparecen disposiciones programáticas estatutarias que hacen hincapié en aspectos más concretos. Así, por ejemplo, las que se refieren a la protección de las distintas modalidades lingüísticas de España (art. 3.º de la Constitución)²¹; las relativas al reconocimiento y a la participación en diversos aspectos de la vida comunitaria de aquellos grupos de sus naturales que estén asentados fuera de ella²²; las que dan relevancia a la problemática de la emigración y encomiendan a los poderes públicos autonómicos la búsqueda de las condiciones que la impidan y favorezcan el retorno de los emigrantes²³.

En este mismo sentido nos encontramos con llamamientos para proceder a la reforma agraria²⁴, para realizar efectivamente la igualdad hombre-mujer²⁵, para proteger modalidades de Derecho consuetudinario²⁶ o para impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con Portugal e Hispanoamérica²⁷.

Así, pues, de este rápido resumen, que no es, por otra parte, exhaustivo, se desprende una intensa recepción estatutaria de normas de carácter programático, que sí, por un lado, apuntan a problemas e intereses generales de la sociedad española, por el otro, muy a menudo abordan necesidades peculiares de cada Comunidad. Normalmente se trata de reiteraciones de normas constitucionales o de su desarrollo, pero, en ocasiones, hay referencias puntuales que

¹⁸ Est. de Andalucía, art. 1.1; Est. de Cataluña, art. 1.2; Est. Vasco, arts. 1 y 3; Est. de Galicia, art. 1.1; Est. Castilla-La Mancha, art. 1.2; Est. de Extremadura, art. 1.2; Est. de Murcia, art. 1.1; Est. de La Rioja, art. 1.1; Est. de la C. Valenciana, arts. 1.1 y 1.2.

¹⁹ Cfr. Est. de Andalucía, art. 1.3; Est. de Cataluña, art. 1.3; Est. Vasco, art. 1; Estatuto de Galicia, art. 1.3; Est. de Extremadura, art. 1.3; LORAFNA, art. 3.2; Est. de La Rioja, art. 1.2; Est. de la C. Valenciana, art. 1.2.

²⁰ Cfr. Est. de Andalucía, art. 1.1; Est. de Galicia, art. 1.2; Est. de Canarias, art. 5.2; Est. de Extremadura, art. 1.2; Est. de Murcia, art. 1.1; Est. de La Rioja, art. 1.1; Est. de la C. Valenciana, art. 1.2.

²¹ Cfr. Est. de Cataluña, arts. 3.3 y 3.4; Est. de Galicia, art. 5; Est. Vasco, art. 6.2; Est. de Aragón, art. 7; Est. de Asturias, art. 4; Est. de la C. Valenciana, art. 7.

²² Cfr. Est. de Andalucía, art. 8.3; Est. Vasco, art. 6.5; Est. de Galicia, art. 7.1; Est. de Aragón, art. 8; Est. de Asturias, art. 8; Est. de Baleares, art. 8; Est. de Canarias, art. 6; Est. de Castilla-La Mancha, art. 7; Est. de Castilla León, art. 6; Est. de Extremadura, art. 3.3; Est. de Murcia, art. 7.2; Est. de La Rioja, art. 7.4; Est. de Madrid, art. 3.2.3.

²³ Cfr. Est. de Andalucía, art. 12.3.4; Est. de Galicia, arts. 4.2 y 4.3; Est. de Castilla-La Mancha, art. 4.4, b); Est. de Castilla-León, art. 7.3; Est. de Extremadura, art. 6.2, d), g) e i); Est. de Murcia, art. 7.1; Est. de La Rioja, art. 7.3.

²⁴ Cfr. Est. de Andalucía, art. 12.3.11; Est. de Castilla-La Mancha, art. 4.4, i); Est. de Extremadura, art. 6.2, d).

²⁵ Cfr. Est. de Andalucía, art. 12.2; Est. de Castilla-La Mancha, art. 4.3.

²⁶ Cfr. Est. de Extremadura, art. 12; Est. de Murcia, art. 8.

²⁷ Cfr. Est. de Extremadura, art. 6.2, b).

traducen opciones concretas de política autonómica. En general, se observa que los Estatutos de las Comunidades con mayores dificultades desde el punto de vista del desarrollo económico y social son los que contienen un catálogo más amplio de disposiciones de principio. Los Estatutos de Andalucía y Extremadura son buenos ejemplos de esta circunstancia.

Pues bien, a la vista de esta situación se plantean, entre otras, las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Son idóneos los Estatutos de Autonomía para recoger este tipo de disposiciones?
- 2) En el caso de que se responda afirmativamente a la anterior pregunta, ¿cuál es su significado y función?

En las páginas sucesivas vamos a intentar ofrecer una respuesta a estos interrogantes²⁸.

La respuesta a la primera cuestión que acabamos de plantear nos obliga a formular una nueva pregunta: ¿El contenido de los Estatutos de Autonomía se reduce al que señala el artículo 147 de la Constitución? No cabe ninguna duda, a nuestro entender, que este precepto no tiene por objeto efectuar una relación tasada de ese contenido, sino, por el contrario, lo que circunscribe es lo que podemos considerar como el contenido *mínimo* o *necesario* que ha de figurar, en todo caso, en el correspondiente Estatuto.

La solución nos parece, a la vista del tenor del precepto («deberán contener»), suficientemente obvia por lo que nos exime de mayores precisiones en este punto²⁹.

Esto supuesto, y volviendo al problema inicial, se trata de determinar si los Estatutos de Autonomía pueden acoger este tipo de disposiciones.

A) *El problema en la doctrina italiana*

Como es sabido, en la doctrina italiana se planteó, tras el proceso de formación de las regiones de Estatuto ordinario a partir de 1970, esta misma cuestión, pues los Estatutos de esas regiones asumieron numerosas normas programáticas o finalistas que reiteraban en sus propios términos o con nuevas

²⁸ En este trabajo únicamente nos referiremos al sentido de las normas programáticas de los Estatutos. Ello no supone desconocer que hay otros aspectos de lo que pudiéramos llamar parte dogmática estatutaria que también suscitan problemas de interpretación. Véase, al respecto, P. Lucas Verdú, «El art. 9.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco en el marco del ordenamiento constitucional español. Los derechos y deberes de los ciudadanos vascos», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. I, Bilbao, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1983, págs. 493 y sigs.

²⁹ Cfr. Luciano Vandelli, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas* (trad. de Fernando López Ramón y P. Lucas Murillo de la Cueva), Madrid, I. E. A. L., 1982, págs. 232 y sigs. Igualmente, J. Tornos Mas, «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», en *Revista de Administración Pública*, Madrid, C. E. C., enero-abril de 1980, págs. 153 y sigs.; S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1982, págs. 296 y sigs.

formulaciones algunos de los preceptos de los Principios Fundamentales y de la parte primera de la Constitución de 1947.

Dado que no surgieron discrepancias en torno a la consideración de que estas disposiciones no podían, en ningún caso, suponer la atribución de nuevas competencias a las regiones ni alterar el sistema de reparto fijado por la Constitución, la discusión se centró en torno a la admisibilidad y significado de las mismas.

Básicamente, se alegaba en contra de esta recepción que se trataba de algo inútil en cuanto que a nada podía conducir repetir lo dispuesto por la Constitución que, evidentemente, rige en toda su extensión para las regiones. Las normas programáticas de los Estatutos, en el mejor de los casos, son reiterativas e inútiles.

No obstante, esa inutilidad e ineficacia se trocaba en ilegitimidad o inconstitucionalidad para los críticos de estas normas en la medida en que las contemplaban desde estas perspectivas:

- a) Como posible técnica de mediatización de la Constitución, en tanto en cuanto pretendieran primar la efectividad de unos preceptos fundamentales sobre otros. En este sentido se indicaba que era «inadmisible toda nueva lectura de la Constitución» e, incluso, se señaló³⁰ que el Estatuto no podía en modo alguno contener —ni siquiera reproduciéndolas textualmente— estas disposiciones constitucionales.
- b) Igualmente, se alegaba en contra que estas normas programáticas podían operar una reducción del espacio que el sistema de distribución de competencias fijado en la Constitución garantizaba tanto al legislador estatal como al legislador regional.

En efecto, dado que estos preceptos se caracterizan tanto por fijar unos objetivos que ha de perseguir la región como unos principios que se refieren a la forma de actuar para lograrlos, parece que su introducción por el Estatuto conlleva una reducción de la gama de opciones del legislador regional, el cual tiene en la norma institucional básica de la región unas orientaciones precisas que condicionan su autonomía.

Por otra parte, se advertía contra la posibilidad de entender que las normas programáticas que nos ocupan pudieran ser consideradas como los principios fundamentales de la legislación estatal dentro de los cuales podrán legislar las regiones en las materias del artículo 117 de la Constitución. Problema éste que se planteó con motivo del artículo 17 de la Ley 281/1970, de 16 de mayo, que eliminaba el obstáculo que erigió la Ley Scelba a la potestad legislativa regional —ex artículo 117—, al exigir, para que ésta pudiera ejercerse, la previa emanación por la República de la correspondiente ley-marco. En efecto, el mencionado artículo 17 de la Ley Financiera regional autorizaba la legislación regional en las materias del artículo 117 de la Constitución, aunque el Estado no hubiese dictado previamente la ley-marco. Ahora bien, exigía

³⁰ Cfr. Guglielmo Roehrsen, «Spunti sullo Statuto della Regione Lazio», en *Il diritto pubblico della Regione*, 1971, pág. 52. Cfr., además, Ugo de Siervo, *Gli Statuti delle Regioni*, Milán, Giuffrè, 1974, págs. 286 y sigs.; R. Alessi, *Principi di Diritto amministrativo*, vol. I, Milán, Giuffrè, 1974, págs. 164-165.

entonces que esa legislación se hiciera dentro de los límites de los principios fundamentales que se deducen de las leyes vigentes³¹.

Es sabido que el debate concluyó con el reconocimiento de que la recepción estatutaria de las normas programáticas no suponía, en modo alguno, infracción de la Constitución. Al contrario, su presencia contribuye a perfilar la posición constitucional de la región en el contexto del ordenamiento estatal.

Así, puede ser interesante recordar esquemáticamente las consideraciones que condujeron a esta toma de posición.

En primer lugar, se rechazó que la reproducción textual o material de las normas constitucionales supusiera invasión de ámbitos vedados a la fuente estatutaria y mucho menos que la presencia de disposiciones de principio específicas mediatizase los restantes contenidos del texto fundamental. Así, quedó claro que la Constitución se aplica y rige en toda su integridad también en la región, con independencia del correspondiente Estatuto, el cual únicamente concreta las materias, potestades e instituciones regionales conforme al sistema disciplinado por la propia Constitución.

Ahora bien, esto no impide que el Estatuto, a través de las normas de principio, fije unos objetivos y unas orientaciones. En efecto, unos y otras se ajustarán al marco de actuación que se deduce del conjunto de las normas constitucionales que integran los principios fundamentales y disciplinan los derechos y deberes de los ciudadanos. Y, en concreto, en lo que se refiere a las disposiciones programáticas constitucionales, éstas seguirán desplegando su eficacia interpretativa, impeditiva y directiva, también en el ordenamiento regional.

En realidad, la selección de unos principios en los Estatutos no supone sino el reconocimiento de que, en el marco específico de la correspondiente región, hay unas necesidades que son prioritarias, dentro de las que globalmente señala la Constitución, por lo que es necesario resaltar la importancia de satisfacerlas. Es justamente en este sentido en el que se ha hablado de que las distintas disposiciones de principio de los Estatutos configuran lo que podría llamarse «mapa del incumplimiento de la Constitución, del cual no sólo resultaría esa falta de actuación de la norma fundamental, no sólo resultaría la evolución de la sensibilidad y de las exigencias del país, sino también el distinto peso que, en cada sociedad regional, tienen algunos principios constitucionales»³².

En segundo lugar, no se consideró incompatible con la autonomía regional la fijación estatutaria de principios y objetivos. Por el contrario, interpretando los artículos 117 y 123 de la Constitución se afirmó³³ que, precisamente, este último precepto, al englobar una materia que ya confería a la región el artículo 117, atribuía a ésta un nuevo poder consistente en que, «mediante la po-

³¹ Véase, además de la obra de De Siervo, Fabio Roversi-Monaco, «La legislazione di cornice», en *Potere statale e riforma regionale*, a cura di Valerio Zanone, Bologna, Il Mulino, 1975, págs. 30 y sigs. Igualmente, Franco Pizzetti, «Osservazioni sulle norme di principio degli Statuti delle Regioni ordinarie», en *Giurisprudenza costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1972, págs. 2888 y sigs. Sobre el problema en España, cfr. S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1979, págs. 92 y sigs.

³² Cfr. Pizzetti, *op. cit.*, pág. 2878.

³³ S. Bartholini, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padua Cedam, 1961, pág. 119.

testad estatutaria, la región debe fijar normas directivas, limitativas y vínculos de contenido que se impongan incluso al poder legislativo competente para regular los órganos y entes administrativos dependientes de la región». La razón que mueve a esta consideración consiste en que la Constitución, para este autor, presupone que de esa disciplina depende la eficacia y efectividad de la actuación regional y, por tanto, quiere que «la legislación regional sobre la materia no se abandone completamente a las fluctuaciones de las mayorías, sino que permanezca anclada a principios y criterios generales, a límites y vínculos de contenido»³⁴.

En tercer lugar, pronto resultó evidente que las disposiciones programáticas no podían, en ningún caso, interpretarse como los principios fundamentales aludidos por el artículo 17 de la Ley 281. Ahora bien, igualmente quedó claro que eso no suponía ningún obstáculo para la admisibilidad de las mismas y, por otra parte, se puso de relieve que tampoco podían desvincularse de esos principios fundamentales. En efecto, si bien éstos debían ser fijados por las leyes-marco o deducirse de las leyes vigentes —entendiendo siempre que la referencia a la ley equivalía a la ley estatal—, se hizo notar que también los Estatutos son leyes del Estado y, en consecuencia, debían tenerse en cuenta a la hora de fijar o deducir tales principios fundamentales³⁵.

Aunque, obviamente, no procede realizar aquí una exposición de experiencia y soluciones ajenas, creo que conviene detenernos en el caso italiano un poco más para señalar unas conclusiones de carácter general que este debate produjo y que son útiles para resolver el problema en nuestro ordenamiento.

Me refiero no tanto al problema de la admisibilidad o no de estas normas, sino al de su eficacia. En efecto, diversos autores pasaron por encima de la primera cuestión por entender que, en realidad, era irrelevante desde el momento en que, aun admitiendo la figura de las normas programáticas estatutarias, de ellas no se derivaría ninguna consecuencia efectiva para el ordenamiento regional. Así, Livio Paladin³⁶ zanja la discusión con estas consideraciones: «No obstante, no se debe dramatizar en exceso este problema, toda vez que las fórmulas en cuestión son demasiado genéricas (o se interfieren confusamente unas contra otras) para constituir un vínculo efectivo para el futuro legislador regional. Pese a que no pueden ser consideradas ilegítimas por definición, las disposiciones programáticas de los Estatutos corren el riesgo, en definitiva, de revelarse ineficaces y suponen, ciertamente, la parte más caprichosa e improductiva de toda la disciplina estatutaria.»

Pese a esta rotunda afirmación, no parece que la materia que nos ocupa merezca ser reducida a la inoperancia. A nuestro juicio, su presencia en los Estatutos debe relacionarse con la esencia de la autonomía que la Constitución italiana reconoce a las regiones y la española a las Comunidades Autónomas. Autonomía que, desde el punto de vista sustancial, implica poderes de dirección política y capacidad de ejercerlos dentro de las competencias estatutarias para la satisfacción de los respectivos intereses.

Pues bien, parece evidente que estas disposiciones han de ser contempla-

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Pizzetti, *op. cit.*, págs. 2892 y sigs.

³⁶ Livio Paladin, *Diritto regionale*, Padua, Cedam, 1979, págs. 41-43.

das en directa conexión con esa naturaleza política de la autonomía regional³⁷, y en ese sentido permiten especificarla en un doble sentido: las regiones son entes que persiguen fines generales. Es decir, se supera la concepción que sostiene que los fines de un ente han de deducirse de sus competencias³⁸, admitiéndose, en cambio, la utilización de las mismas para conseguir unos objetivos más amplios.

Por otra parte, esa especificación permite hablar de la existencia en el Estatuto de un proyecto unitario de desarrollo regional. En este sentido, las normas de principio configuran un instrumento interpretativo del ámbito competencial que corresponde a la región³⁹. Tal vez, por eso, afirma De Siervo⁴⁰ que las disposiciones programáticas estatutarias llevan a cabo en el sistema de las fuentes regionales «una función que no es marginal, sino central».

B) *El problema en el ordenamiento español*

Indicábamos antes que nos parece evidente la posibilidad de incluir en los Estatutos contenidos más amplios que los enunciados en el artículo 147 de la Constitución. De ahí que, en principio, no se planteen problemas a la introducción de las normas programáticas realizada por los Estatutos, y así se ha señalado por diferentes autores⁴¹.

Por eso parece oportuno preguntarnos ya por su significado. En este sentido tal vez convenga aludir, en primer lugar, a aquellas interpretaciones del artículo 147, que, si bien no implican la afirmación de que este precepto alude a los únicos contenidos posibles de los Estatutos, sí señalan, en cambio, que en éstos no debe figurar parte dogmática alguna⁴².

Así, los dos primeros autores entienden que la expresión «norma institucional básica», «dentro de los términos de la presente Constitución» (art. 147.1), «contribuye a destacar por vía negativa [...] que es ajeno a los Estatutos incorporar el contenido material que es propio de la norma fundamental», pues, a su juicio, «el conjunto de convicciones y principios sobre los que se asienta la vida de la colectividad, y que se plasma en un código de derechos y deberes [...] excede y rebasa el juego propio del principio de autonomía». Los artículos 138 y 139 son los argumentos jurídico-positivos que apoyan este razonamiento. Por eso la conclusión es que se opera una «reducción de los

³⁷ Cfr. sobre el concepto de autonomía, Massimo Severo Giannini, «Autonomia: Teoria generale e diritto pubblico», *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Milán, Giuffrè, 1959, página 356 y sigs. Véase también Franco Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milán, Giuffrè, 1979, págs. 283 y sigs.

³⁸ Cfr. Pizzetti, *Osservazioni*, op. cit., págs. 2882 y sigs.; íd., *Il sistema*, op. cit., página 256 y sigs y 314 y sigs.

³⁹ Cfr. Pizzetti, *Osservazioni*, op. cit., págs. 2881 y sigs.

⁴⁰ De Siervo, op. cit., págs. 283-284.

⁴¹ Cfr. Vandelli, op. cit., pág. 234; Tornos Mas, op. cit., págs. 157-158; asimismo, Joaquín Tomás Villarroja, «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, págs. 151-152.

⁴² Cfr. E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, Civitas, 1980, págs. 260 y sigs.; J. de Esteban, *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, Labor, 1982, pág. 373.

Estatutos al ámbito de la organización de las Comunidades Autónomas y esta correlativa exclusión de los mismos de toda parte dogmática o contenido material no hay que entenderla como una limitación en sentido técnico [...], sino más bien como el resultado natural de la delimitación del concepto mismo de autonomía, al que es de esencia el reconocimiento de unos límites naturales inherentes al propio ser del ordenamiento que la reconoce y del que deriva su existencia».

En consecuencia, a la vista de las afirmaciones de estos profesores no procede incluir disposiciones de principio en los Estatutos y, en cualquier caso, se desprende de su razonamiento que si éstas existen, no tienen ningún sentido, siendo una reiteración sin eficacia alguna de la Constitución.

El profesor Jorge de Esteban llega a conclusiones semejantes: pese a señalar que los Estatutos, en cuanto son en alguna medida *microconstituciones*, tienen cierta tendencia a asumir estructura y contenidos propios de toda Constitución, añade que, sin embargo, ello no implica que tengan por qué incluir una parte dogmática, pues ya la establece la Constitución.

Por su parte, Muñoz Machado⁴³ distingue entre el contenido obligatorio de los Estatutos —el determinado estrictamente por el art. 147.2 de la Const.— y las que llama «normas de carácter no estatutario», que, a su juicio, «exceden del encargo constitucional conferido a los Estatutos»⁴⁴. Entre éstas sitúa a las normas programáticas cuya virtualidad examina partiendo de la exposición de la doctrina italiana, para concluir: *a*) que se trata de normas cuya presencia en los Estatutos no infringe la Constitución mientras de ellas no se deriven para las Comunidades Autónomas competencias que están conferidas al Estado; *b*) que sólo tienen relevancia jurídica en el caso de que reproduzcan contenidos constitucionales, y *c*) que cuando no sea éste el caso, no puede sostenerse que vinculen al legislador autonómico futuro⁴⁵. De ahí que este autor acoja la valoración de Paladín, considerando que «las normas programáticas son la parte más *velleitaria ed improduttiva* de la disciplina estatutaria», pues, «al margen del valor que pueda reconocerse a estas normas por sí mismas [...], la mayor parte de ellas, en los Estatutos aprobados, o son reproducción de principios constitucionales o se refieren a decisiones que incumbe al legislador estatal adoptar...»⁴⁶.

En esta misma línea podría situarse incluso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En efecto, en su sentencia de 18 de diciembre de 1981⁴⁷, como quiera que la ley impugnada «se limita prácticamente a reproducir disposiciones de la legislación estatal correspondiente (parte del art. 70.1 de la CE), y, en todo caso, tiene validez en tanto en cuanto es tal reproducción», señala que no por ello es inconstitucional. Sin embargo, el Tribunal añade: «Al hacer dicha afirmación, este Tribunal no desconoce los inconvenientes que resultan de utilizar una técnica consistente en la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior.»

Las razones que aduce la sentencia para fundamentar esta doctrina estricta

⁴³ Muñoz Machado, *Derecho público*, op. cit., págs. 296 y sigs.

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 299.

⁴⁵ *Ibid.*, págs. 304 y sigs.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 306.

⁴⁷ BOE del 14 de enero de 1982, pág. 7 del suplemento.

ban en que «esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...] y siempre queda sometida a la necesidad de atender, en su día, a las eventuales modificaciones de las normas superiores así “incorporadas” al ordenamiento de rango inferior».

Posteriormente, el Tribunal ha reiterado esta doctrina en la sentencia 10/1982, de 23 de marzo⁴⁸. En este caso, la norma superior objeto de reiteración era el Estatuto de la Radio y la Televisión.

Tal vez podría pensarse que los motivos de este pronunciamiento de la sentencia no se dan en el caso que comentamos⁴⁹. No obstante, más adelante nos referiremos a otras posiciones del Tribunal Constitucional, que, al enlazar con los puntos de vista de los autores citados, permiten extender esta doctrina a la recepción de las normas programáticas por los Estatutos de Autonomía.

A nuestro entender, las interpretaciones citadas son fundamentalmente restrictivas no sólo del contenido estatutario, sino precisamente del mismo concepto de autonomía.

No parece haber dudas sobre el carácter político que entraña la autonomía regional. Las Regiones italianas y nuestras Comunidades Autónomas poseen poderes de *indirizzo politico*, y el Estatuto, en cuanto norma institucional básica recoge, concreta la medida de las potestades que la Constitución atribuye al ente autónomo y las materias sobre las que puede ejercerlas para llevar a cabo, para realizar esa autonomía o, si se quiere, autogobierno.

En este sentido, es obvio que la autonomía que reconocen los artículos 2.º y 137, y que organizan los artículos 143 y siguientes de la Constitución, deriva de la propia Constitución y, en consecuencia, opera en su seno, con unos límites en ocasiones de difícil determinación, pero en todo caso existentes.

Ahora bien, a nuestro juicio, la integración de la autonomía en la unidad del ordenamiento estatal⁵⁰ no implica una reducción del significado político de la misma. Significado que, por lo demás, los propios Estatutos evidencian. Así, por ejemplo, cuando el artículo 1.2 del Estatuto de Cataluña establece que «la Generalidad es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña».

⁴⁸ BOE del 21 de abril de 1982, pág. 6 del suplemento.

⁴⁹ En este sentido, el profesor Salas indicó en el curso de la sesión en que fue expuesta la versión inicial de este trabajo que la doctrina jurisprudencial citada tal vez no fuese aplicable al caso aquí contemplado, pues estas sentencias se refieren a leyes autonómicas que reiteran preceptos de la parte orgánica de la Constitución o de la legislación estatal.

⁵⁰ Respecto a los conceptos de autonomía e integración, cfr. E. Llorens, *La autonomía en la integración política*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932; A. Pérez Moreno, «El concepto de “autonomías integradas”: una clave interpretativa de la Constitución española», en *Comunidades Autónomas: solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, 1980, págs. 15 y sigs. Véase, igualmente, la interpretación que lleva a cabo Luis Ortega, «El pluralismo político como criterio de reparto del ejercicio del poder público», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, Madrid, 1981, págs. 95 y sigs., que recurre a la teoría del ordenamiento jurídico y al concepto de pluralismo político para explicar la naturaleza de nuestra forma de Estado y las relaciones de los ordenamientos particulares con el ordenamiento general. En este punto consideramos importante recoger también la construcción de Giorgio Berti, «Comentario all'art. 5», en *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Bolonia, Zanichelli, 1975, págs. 285-288. Para este autor, la autonomía y la descentralización política son principios fundamentales del Estado que expresan «el modo de ser del Estado», la vertiente interna de la soberanía estatal.

Y si los Estatutos deben plasmar una autonomía de naturaleza política, no es inconveniente que asuman una estructura semejante a la de la Constitución. No en vano la doctrina italiana ha hablado de «fase constituyente» al referirse a la formación de las Regiones ordinarias⁵¹. Es decir, que no es anómalo que asuman una parte dogmática que recoja estas normas programáticas, a las que Pizzetti⁵² denomina «derecho estatutario común», por su generalización a todos los Estatutos regionales.

Si la autonomía tiene una naturaleza jurídico-política, los Estatutos la evidenciarán de esta forma. Ciertamente con ello no se altera el sistema de distribución de competencias que organizan los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución, pero, en cambio, creo que sí se subraya que las Comunidades Autónomas son entes de fines generales, aunque posean competencias limitadas. Y que esa generalidad de los fines se debe orientar a la satisfacción de las necesidades específicas de la concreta Comunidad. De ahí que estas normas fijen los problemas actuales de la sociedad comunitaria y sienten las bases de una dinámica que conduzca a su solución⁵³.

Evidentemente, esa actuación deberá enmarcarse en los límites que trazan los artículos 138 y 139 y en ningún caso podrá suponer desconocimiento de los demás preceptos de la Constitución.

Por otra parte, creemos que la conveniencia de estas cláusulas programáticas se hace más evidente si se tiene en cuenta que las normas constitucionales programáticas, en especial el artículo 9.2, y los preceptos que recogen los principios rectores del orden económico y social trazan directrices no sólo para los órganos del Estado-aparato, sino para todos los poderes públicos, lo que incluye a las Comunidades Autónomas.

Buena prueba de ello es que en la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, y en la Ley Orgánica 12/1982, de la misma fecha, respectivamente de transferencias complementarias a Canarias y de transferencias a la Comunidad Valenciana en materias de titularidad estatal, se configuran como causas de la posible suspensión e, incluso, revocación de las transferencias operadas por estas leyes el que, como consecuencia de su ejercicio por las Comunidades, se produzcan «desequilibrios financieros de la Comunidad» o la «destrucción grave de recursos naturales y económicos», o la «desigualdad entre los individuos o grupos», o se vaya «contra la solidaridad individual o colectiva de los españoles»⁵⁴.

Son todos ellos conceptos indeterminados que ciertamente necesitan de una posterior delimitación, pero que, en su formulación, manifiestan, a mi juicio, algo más que los límites que normalmente se afirman con relación a las facul-

⁵¹ Cfr. Paladin, *op. cit.*, pág. 41; Roversi-Monaco, *op. cit.*, págs. 11-12; también Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padua, Cedam, 1976, págs. 923-924.

⁵² Pizzetti, *Osservazioni...*, *op. cit.*, págs. 2870.

⁵³ Cfr., al respecto, las argumentaciones esgrimidas por la doctrina italiana sobre el particular en Pizzetti, *op. cit.*, págs. 2871 y sigs.; igualmente, Temistocle Martines, *Diritto costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1978, págs. 696-697.

⁵⁴ Art. 2, b), Ley 12/1982, cuyo contenido es reproducción de la Disposición transitoria segunda, b) del Estatuto de la C. Valenciana, y art. 2.1, b), Ley 11/1982.

tades de las Comunidades Autónomas⁵⁵, y suponen, precisamente, una explicitación —aunque se instrumentalice a los efectos de un control de mérito, es decir, sustancial en favor del Estado— de la eficacia impeditiva de las normas programáticas.

Además, podemos decir que las normas programáticas estatutarias deben vincular al legislador y los poderes públicos autonómicos en cuanto reflejan normas constitucionales y en cuanto son especificación de esas normas en los casos en los que no las reiteren textualmente. Por otra parte, y con independencia de esa eficacia jurídica que proviene de su entronque con la propia Constitución, no puede dejar de valorarse que el Estatuto no es una simple ley orgánica. Al contrario, al margen de su consideración formal, el estatuto es la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas y es elaborado con importantes especialidades procedimentales —de hondo significado político— y, sobre todo, posee una especial rigidez que impide su modificación por medio de una sola voluntad, sea del Estado, sea de la Comunidad Autónoma. Por tanto, las normas estatutarias, y entre ellas las de carácter programático, gozan de una estabilidad importante. Puede hablarse de cierta congelación de los objetivos que suponen, en la medida que no quedan a la mera disponibilidad del legislador autonómico. Además, en tanto en cuanto permanezcan en el Estatuto, desplegarán —con relación a los poderes públicos autonómicos— la eficacia típica de las normas programáticas⁵⁶.

De este modo, sin afectar a la eficacia de las demás, los Estatutos, con estas normas de principio, especifican las orientaciones constitucionales, aplicándolas a la realidad concreta. Así, son muy expresivas las referencias del Estatuto del País Vasco al incremento del empleo y a la mejora de las condiciones de vida y trabajo; igualmente, su preocupación por la estabilidad económica, pues todas ellas responden a una situación en la que la crisis económica y el deterioro del medio urbano y rural son especialmente evidentes.

Es significativo, en este sentido, que entre las primeras manifestaciones de la legislación autonómica vasca y catalana, en cuestiones no organizativas, se encuentren leyes que se enfrentan con problemas característicos de las sociedades industrializadas. Así, por ejemplo, la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento vasco, que recoge el Estatuto del Consumidor y que proclama los derechos del consumidor y del usuario desarrollando el artículo 51 de la Constitución⁵⁷. Según el art. 3.º de esta ley, «son derechos del consumidor y del usuario: *a*) el derecho a la protección de su salud y su seguridad; *b*) el derecho a la protección de sus intereses económicos; *c*) el derecho a la información y educación; *d*) el derecho a crear sus propias organizaciones y a que éstas sean oídas en los temas que les afecten, de acuerdo con las normas que se establezcan al respecto; *e*) el derecho a la protección jurídica y a la reparación de daños». Posteriormente, la ley establece el contenido jurídico de estas figuras.

Por su parte, podemos citar, desde la perspectiva que ahora nos interesa,

⁵⁵ Cfr. Muñoz Machado, *Derecho público*, op. cit., págs. 182 y sigs.

⁵⁶ En contra, Muñoz Machado, *ibid.*, págs. 305-306.

⁵⁷ Ley que ha sido objeto de una nueva redacción tras la STC de 30 de noviembre de 1982. Cfr. *B. O. del País Vasco* de 2 de marzo de 1983.

la «Ley de las Rebajas» de la Generalidad de Cataluña, que aborda aspectos del tráfico mercantil⁵⁸.

Otro tanto cabe decir del propósito del Estatuto de Galicia de posibilitar el trabajo de los gallegos en su tierra. También, en relación con la emigración, destaca la iniciativa gallega encaminada a desarrollar el artículo 7.º de su Estatuto a través de la Ley 4/1983, de 15 de junio⁵⁹, de reconocimiento de la galleguidad. En esta ley se crean cauces de participación de las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia en la vida social y cultural del pueblo gallego.

Especial relevancia tiene la proyectada Ley de Reforma Agraria andaluza, que es una importantísima concreción de uno de los objetivos estatutarios de esta Comunidad, y que se dirige a lograr «el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrícolas rentables social y económicamente y la solución de graves problemas sociales»⁶⁰.

Son, pues, objetivos prioritarios.

Precisamente a la hora de señalar esta especificación estatutaria de los objetivos prioritarios de la actuación de los poderes públicos que realizan, para cada Comunidad, las normas programáticas de los Estatutos, no podemos dejar de recordar esa concepción del regionalismo que se presenta como «una voluntad de renovación nacional» cuyo espíritu propio «reside en la obligación de resolver un problema de retraso tanto social como económico allí donde se plantea»⁶¹.

3. AUTONOMIA Y COMPETENCIAS

De cuanto llevamos dicho queremos extraer otra consecuencia en torno al concepto de autonomía. Hemos dicho que la autonomía implica poderes de dirección política que se ejercen para la consecución de fines que fija la Constitución y los Estatutos especifican. Por tanto, de esta condición de la autonomía puede deducirse que los fines de las Comunidades Autónomas no son únicamente los que derivan de sus competencias —que son limitadas—, sino de esa vocación política general de autogobierno.

Y si sus fines no se identifican con los que inmediatamente se desprenden de su contenido competencial, tampoco habría que reducir los intereses de las Comunidades a los que se refiere el artículo 137 de la Constitución, y que suponen el objeto de la autonomía, a las potestades jurídico-públicas que recogen los Estatutos. En este sentido, Luciano Vandelli⁶², al comentar la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981 (sobre el recurso de in-

⁵⁸ Ley 1/1983, de 25 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales. Esta ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por el presidente del Gobierno.

⁵⁹ *Diario Oficial de Galicia* de 16 de julio de 1983.

⁶⁰ Art. 1.2 del Anteproyecto de ley de Reforma Agraria. Cfr. *Diario de Granada* de 26 de octubre de 1983.

⁶¹ Cfr. Robert Lafont, *La revolución regionalista*, Barcelona, Ariel, 1971, págs. 190 y sigs.

⁶² Vandelli, *op. cit.*, págs. 374 y sigs.

constitucionalidad 25/1981, interpuesto por el Parlamento vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, «sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución»⁶³ discrepa de la concepción de fondo de la autonomía que subyace en esta decisión jurisprudencial.

Recordemos que el principal problema que en ella se plantea es el de la legitimación del Parlamento vasco para impugnar la constitucionalidad de la Ley Orgánica. Legitimación que el Tribunal niega en base al artículo 32.3 de la LOTC, por considerar que no afecta «a su propio ámbito de autonomía» el tratamiento jurídico de los derechos fundamentales y libertades públicas. Es decir, ligando esta afirmación con la de otra sentencia del mismo Tribunal (la de 2 de febrero de 1981)⁶⁴, no afecta al interés de la Comunidad Vasca desde el momento en que el Tribunal considera que la autonomía está en función del interés respectivo.

En efecto, subraya Vandelli que la interpretación dada por la sentencia de 14 de julio de 1981 al ámbito de los intereses de la Comunidad Autónoma es «la más formalista y restrictiva», pues le hace coincidir, en esencia, con el de las competencias en sentido estricto, es decir, solamente con los «intereses jurídico-administrativos». De este modo, como continúa indicando el profesor de Bolonia, el Tribunal confunde la competencia con el interés.

Hay que señalar, no obstante, que un voto particular de los magistrados Latorre Segura, Díez de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagas, que defendía la legitimación del Parlamento vasco, discrepa de esta interpretación señalando, expresamente, que el ámbito de la autonomía de una Comunidad Autónoma abarca a todo lo que potencialmente le concierna y que, en todo caso, «es una expresión más amplia que la suma o serie de competencias asignadas en el correspondiente Estatuto y en la Constitución»⁶⁵.

Igualmente es preciso recoger aquí otro pronunciamiento del Tribunal Constitucional (sentencia de 16 de noviembre de 1981)⁶⁶, en el que, pese a no plantearse el tema global de la concepción constitucional de la autonomía, sí introduce elementos que entendemos contradicen la tesis anterior. En efecto, a esa conclusión hay que llegar desde el momento en que ahora el Tribunal señala que las Comunidades Autónomas pueden tener intereses en relación con la regulación de los derechos y libertades mencionados en el artículo 53.1 de la Constitución. En concreto, indica que la reserva de ley que contiene este precepto no ha de entenderse referida únicamente a la ley estatal, sino que puede ser satisfecha por la ley de las Comunidades Autónomas siempre y cuando no estén en juego las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes a que alude el art. 149.1.1.

Según esta sentencia, de identificarse la ley a que alude el artículo 53.1

⁶³ BOE del 13 de agosto de 1981, págs. 3 y sigs. del suplemento.

⁶⁴ BOE del 24 de febrero de 1981.

⁶⁵ Cfr., sobre esta sentencia, J. Corcuera Atienza, «Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, Oñate, sept.-dic. 1981, págs. 193 y sigs.

⁶⁶ BOE del 28 de noviembre de 1981, pág. 5 del suplemento. Véase también el comentario de Martín Bassols Coma, «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el Derecho a la libertad de empresa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, Madrid, C. E. C., mayo-agosto 1982, págs. 149 y sigs.

con la ley del Estado se produciría, entre otras, la consecuencia de «restringir muy acentuadamente el ámbito competencial que conceden a las Comunidades Autónomas sus respectivos Estatutos...». En concreto, además de dejar sin sentido el artículo 149.1.1., vaciaría «muchas de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de los deberes garantizados por la Constitución».

Parece, pues, que sin abandonar la concepción que podríamos llamar competencial de la autonomía, se admite que pueden entrar en el campo de los intereses comunitarios los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ya señalaba, en la sentencia de 2 de febrero de 1981, que, si el ámbito de las autonomías territoriales a las que se refiere el artículo 137 de la Constitución se define en función de los intereses que en cada caso se hacen valer, en cambio, no es fácil concretar ese interés en relación con cada materia, y añade la sentencia: «En ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la materia en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo, una competencia exclusiva en el orden decisorio.» Por tanto, competencias e intereses no coinciden necesariamente, pudiendo éstos abarcar un espacio más amplio que el de aquéllas.

Por otra parte, cuando en la sentencia 35/1982, de 14 de junio⁶⁷, distingue, al hablar de las competencias exclusivas del Estado, aquellas materias que le están totalmente reservadas (relaciones internacionales, defensa, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General, Deuda del Estado, etcétera) de aquellas otras sobre las que sólo se le reservan algunas potestades, el Tribunal establece que, con respecto a las primeras, las Comunidades no sólo no pueden asumir ninguna facultad, sino que, además, tampoco pueden «orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ellas». Sin embargo, el Tribunal admite que, en este caso, las Comunidades puedan «participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que [...] tienen en el Senado».

De aquí se desprende una importante línea argumental que refuerza la consideración que venimos defendiendo de las Comunidades Autónomas como entes de fines generales integrados en el ordenamiento estatal. Las Comunidades son Estado, manifiestan la forma de ser de la soberanía estatal⁶⁸, son su plasmación interna, de ahí que participen en las funciones estatales. Además, si las Comunidades son entes territoriales y si se acepta que en cuanto tales son estructuralmente homogéneas con el ordenamiento estatal del que derivan y en cuyo seno existen, entonces hay que admitir que son entes «políticamente representativos que operan en pro del interés general de todo el grupo humano asentado en su ámbito espacial»⁶⁹.

⁶⁷ Cfr. BOE de 28 de junio de 1982.

⁶⁸ Berti, *op. cit.*, págs. 286 y sigs. Advertimos, sin embargo, que esto no equivale a afirmar que las Comunidades compartan la soberanía, pues su titularidad sólo corresponde al Estado.

⁶⁹ Pizzetti, *Il sistema costituzionale*, *op. cit.*, pág. 256. Hay que observar que estas consideraciones se extienden por este autor al caso de la provincia y del municipio.

Y esta posición constitucional de las Comunidades deriva del propio concepto de autonomía que consagra el artículo 2.º de la Constitución, concreta el artículo 137 y luego desarrollan el título VIII y los Estatutos de Autonomía junto con la legislación estatal que en este propio título VIII se prevé. Pero importa destacar que lo que hacen los artículos 138 y siguientes de la Constitución, los Estatutos y esas leyes no es determinar la posición constitucional de las Comunidades Autónomas —establecida en base a los arts. 2.º y 137—, sino solamente las funciones que se les atribuye en el seno del ordenamiento estatal ⁷⁰.

En este sentido es posible apreciar una conexión entre la sentencia de 2 de febrero de 1981 y la sentencia 35/1982, de 14 de julio, que, sin embargo, interrumpe la sentencia de 14 de julio de 1981.

Por lo demás, no parece que la sentencia 84/1982, de 23 de diciembre ⁷¹, que se pronuncia también sobre el sentido de la expresión «propio ámbito de autonomía», del artículo 32.3 de la LOTC, modifique la anterior interpretación del Tribunal sobre la legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad e, indirectamente, sobre el concepto de autonomía. En efecto, aunque aquí se reconoce el interés comunitario para instar a la depuración del ordenamiento jurídico, sin embargo se sigue vinculando ese interés al haz de competencias autonómicas. De manera que cuando la norma que se pretenda impugnar —por estimarla contraria a la Constitución— no afecte a ese haz competencial no hay interés comunitario ni, por consiguiente, se ve afectado el propio ámbito de autonomía de la Comunidad ⁷².

Todo cuanto venimos indicando resulta más chocante si se tiene en cuenta que las Comunidades Autónomas no sólo pueden participar en la orientación política general a través del Senado, como señala la sentencia 35/1982, de 14 de junio ⁷³, sino que, además, pueden, en virtud de una disposición constitucional expresa (arts. 166 y 87,2) promover incluso la reforma de la Constitución, es decir, del propio marco en el que se produce el proceso de decisión política.

Si la propia Constitución reconoce no sólo el interés, sino el derecho comunitario a ejercer la iniciativa de la reforma constitucional, parece que queda un poco estrecha esa concepción competencial de la autonomía. Porque no creemos que se pueda, también aquí, restringir materialmente el alcance de esta iniciativa al sistema de distribución de competencias. Ramón Punset ⁷⁴ excluye la existencia de límites materiales en relación con la iniciativa legislativa autonómica —es decir, no sólo en relación a la iniciativa para la reforma

⁷⁰ Seguimos, pues, el razonamiento de Pizzetti, *op. cit.*, pág. 295.

⁷¹ BOE del 15 de enero de 1983, págs. 28 y sigs. del suplemento.

⁷² P. Santaloya Machetti analiza esta sentencia desde una postura semejante a la que defendemos en su libro *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 323 y sigs.

⁷³ Aunque las posibilidades prácticas de esa participación sean escasas en la actual configuración de esta Cámara, cfr. al respecto P. Lucas Murillo de la Cueva, «Los órganos constitucionales», en Andrés de Blas Guerrero (ed.), *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, págs. 128 y sigs.

⁷⁴ R. Punset, *Las Cortes Generales*, Madrid, C. E. C., 1983, págs. 236-238.

constitucional, sino, con carácter general, para la iniciativa legislativa— y ve en ello una prueba de que «se ha querido otorgar a los entes territoriales autónomos un medio de participación en la determinación de la orientación política general, lo que cuadra con el principio democrático que la propia Constitución proclama y la correlativa exigencia de una pluralidad de centros generadores de iniciativa legislativa». Y, en concreto, excluye el límite de la especialidad autonómica porque, a su juicio, «la facultad de iniciativa en el ámbito estatal que la Constitución reconoce a tales Asambleas (legislativas de las Comunidades Autónomas) no se conecta con el concepto de autonomía, que siempre implica una relación de contraposición, sino con el principio democrático que preside la forma de Estado y que implica participación».

La única precisión que habría que hacer aquí a esta interpretación es que, en definitiva, no pueden concebirse como términos separados los conceptos de democracia y autonomía, pues los principios fundamentales de la Constitución se implican y conexian íntimamente. En nuestro ordenamiento jurídico, el principio democrático supone la autonomía y la autonomía se realiza democráticamente. Además, el Estado democrático es un Estado penetrado por el valor del pluralismo político y la autonomía es una manifestación de ese pluralismo⁷⁵. Por tanto, también desde esta perspectiva cobra fundamento la consideración de las Comunidades como entes de fines generales.

A las mismas conclusiones hay que llegar si se profundiza en la participación comunitaria en la planificación o en los demás aspectos cooperativos de nuestro sistema de distribución territorial del poder. En efecto, en la medida en que la cooperación supone una convergencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la integración de sus respectivos intereses⁷⁶ a través de la participación comunitaria en los órganos y en las funciones del Estado, en la medida que representa un factor de integración se puede hablar de una posición constitucional de las Comunidades que, en cierto modo, trasciende a su ámbito territorial, pues sus poderes para participar en algunas actividades estatales implican valoraciones de política general⁷⁷.

Igualmente cuando Hesse habla del proceso de *Unitarisierung* alude a la salvaguardia de los intereses unitarios no desde instancias de poder únicas, sino a través de la coordinación, convenios, acuerdos administrativos, deliberaciones en común, consorcios, entes comunes. Por eso es acertado decir que «el interés general es, en definitiva, objeto de la atención concurrente de todas

⁷⁵ Cfr. P. Lucas Verdú, «Comentario al art. 1.º», en *Comentarios a las leyes políticas, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil. Constitución española de 1978*, vol. I, Madrid, Edersa, 1983, págs. 49 y sigs. Además, del mismo autor, «El pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución sustancial», en *La Constitución de 1978. Un análisis comparado*. Suplemento al núm. 7 de la *Revista de Política Comparada*, Madrid, UIMP, 1982, págs. 21 y sigs. Ramón García Cotarelo, «Los principios fundamentales de la Constitución de 1978», en Andrés de Blas, *Introducción*, op. cit., págs. 61 y sigs.

⁷⁶ Tal como lo expresa Augusto Barbéra, *Regioni e interesse nazionale*, Milán, Giuffrè, 1974. En relación con las modalidades cooperativas en nuestro ordenamiento, cfr. Muñoz Machado, op. cit., págs. 218 y sigs.; Santolaya Machetti, op. cit., págs. 323 y sigs. También Enrique Alvarez Conde, *El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 1983, págs. 506 y sigs.

⁷⁷ Mortati, *Istituzioni*, op. cit., pág. 993. Este razonamiento de Mortati es aún más adecuado para el caso español dada la mayor intensidad con que aparecen en él los aspectos cooperativos.

las instancias de poder y no la clave del monopolio de las instancias centrales»⁷⁸.

Claro que en la realidad es difícil encontrar una plasmación práctica de esta idea. En este sentido, es muy expresiva la síntesis que lleva a cabo Livio Paladin⁷⁹ de la experiencia regional italiana. En efecto, este autor pone de relieve cómo el inicial entusiasmo que suscitaron las regiones y su concepción como «entes libres en cuanto a los fines» se reveló, posteriormente, como una ilusoria sobrevaloración de sus posibilidades y la realidad condujo a una situación en la que las autonomías regionales sólo podían actuar a través de los resquicios que la legislación estatal dejaba. De ahí que Paladin llegue a preguntarse si las regiones son, en la experiencia constitucional de su país, algo más que simples entes de administración⁸⁰.

No obstante, este mismo profesor no deja de señalar que, de hecho, lo que ha sucedido es que «en Italia no se ha concretado, ni parece que vaya a concretarse en un próximo futuro, la idea de un Estado basado en autonomías legislativas regionales»⁸¹. Además, Paladin reconoce que definir a las regiones como entes de administración «no coincide en absoluto con lo que las regiones quisieran ser [...], es decir, entes de gobierno de la Administración local situados en un plano muy distinto del nivel en que actúan los entes territoriales menores»⁸².

Pues bien, a mi juicio, parece que también entre nosotros existe cierta tendencia a disolver el profundo significado político de la autonomía que se manifiesta no sólo restringiendo su ámbito a los moldes competenciales, sino, además, orientando éstos en un sentido en el que las posibilidades de actuación comunitaria quedan, en muchos casos, reducidas a la simple emanación de Reglamentos de organización y de actos de administración concretos⁸³. Es decir, se observa que en la experiencia autonómica transcurrida hasta ahora tiene

⁷⁸ Muñoz Machado, *op. cit.*, pág. 222, recoge la opinión de Hesse. Por su parte, Aldo Bardusco, *Lo Stato regionale italiano*, Milán, Giuffrè, 1980, págs. 200 y sigs., subraya que, a partir del DPR núm. 616 y, en concreto, a la vista de su art. 11, se impone una «filosofía de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, de coordinación y de cooperación entre el Estado, las Regiones y los entes locales sobre la base de una distinción de funciones en la persecución de objetivos comunes. De ahí se desprendería, por vez primera de forma explícita y general, un «fundamento normativo a las reivindicaciones de formas de actividad regional incluso en sectores extraños a los ámbitos de competencia regional propia o delegada». Entonces, «la Región alcanzaría, finalmente, su plena legitimación como ente de fines generales, expresión del autogobierno de la colectividad regional que, a través de sus instituciones representativas, decide sobre su propio desarrollo y sobre las condiciones de su propia vida social y civil». En este mismo sentido se pronunció anteriormente Franco Bassanini, «Sviluppo economico», en Augusto Barbera y Franco Bassanini, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, págs. 327. Sobre el art. 11 del DPR 616, véase, en esta misma obra, Giuliano Amato, «Programmazione nazionale e regionale», págs. 147 y sigs.

⁷⁹ Cfr. Livio Paladin, «La reforma regional entre Constitución y praxis», en *La experiencia regional italiana*, vol. I: *Documentación administrativa*, núm. 191, extraordinario, Madrid, julio-septiembre 1981, págs. 166 y sigs.

⁸⁰ *Ibid.*, pág. 168.

⁸¹ *Ibid.*, pág. 166.

⁸² *Ibid.*, pág. 168.

⁸³ Cfr. E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983, con referencia también a la jurisprudencia constitucional.

mayor peso la tradición centralista que las exigencias descentralizadoras. Esta circunstancia, que, en principio, es natural, dada la inercia que poseen las estructuras existentes, alcanza niveles preocupantes cuando se pretende constreñir el alcance de la autonomía de manera que prime en su plasmación práctica el aspecto de la recepción de orientaciones y decisiones estatales sobre el de la capacidad de elaborar y desarrollar una orientación política propia. Es decir, cuando se consideran únicamente las exigencias de la unidad estatal y se desconocen, en cambio, o se infravaloran las de la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2.º de la Const.), siendo así que una interpretación fiel del texto constitucional tiene que tener en cuenta todos sus contenidos. En último extremo, puede decirse que las referencias a la unidad y a la solidaridad sólo cobran su verdadero sentido cuando la autonomía política que la Constitución reconoce pasa de ser un enunciado a convertirse en una realidad efectiva.

Además, conviene no olvidar que las Cortes Constituyentes no se pronunciaron por un Estado de las Autonomías solamente por motivos de racionalidad y eficiencia técnica de las estructuras estatales, ni tampoco solamente por un afán democratizador que pretende acercar al ciudadano las instancias decisoras y crear nuevos niveles de participación. Junto a todos estos argumentos, los constituyentes tuvieron bien presentes las demandas de autogobierno largamente mantenidas por distintas fuerzas políticas de importante raíz popular, los sentimientos de identidad específica de comunidades culturales que no satisfacen únicamente con potestades de ejecución.

Por eso hay que subrayar el mensaje global de la Constitución. «Hay que poner de relieve su carga innovadora y hacer emerger sus potencialidades autonomistas.» Estas palabras, de un autor italiano⁸⁴, son plenamente aplicables a nuestro caso, porque, por el momento, parece que nos encaminamos a seguir las huellas de aquel país también en este campo, siendo así que, como ya se ha indicado, no son plenamente fieles a los designios de su constituyente, de igual modo que los aspectos apuntados de la experiencia española tampoco nos parece que lo sean con los del nuestro.

Por tanto, pensamos con Bardusco que «es necesario descubrir comportamientos y concepciones que se insertan por inercia en las instituciones y disipar preocupaciones que tienen sus raíces en una concepción del Estado que no está en armonía con los nuevos valores de la Constitución...». De ahí que la misión del jurista sea la de «ayudar a las autonomías a liberarse de vínculos no siempre visibles, pero sin duda penetrantes, como el de la dependencia ejecutiva de la actividad local respecto de las leyes y los controles del Estado y la dependencia de la administración de las decisiones de las organizaciones políticas centrales»⁸⁵.

⁸⁴ Bardusco, *op. cit.*, págs. 22-23.

⁸⁵ Bardusco cita aquí a Giorgio Berti, «Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale», en *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1979, pág. 627.

4. CONCLUSIONES

Concluyendo, habría que decir que, a nuestro entender, el problema del significado de las normas programáticas estatutarias y su relación con el concepto de autonomía se debe resolver en el siguiente sentido:

- 1) Afirmando su constitucionalidad en el doble sentido de que no existe un contenido estatutario tasado, ni su presencia en la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas vulnera el texto fundamental.
- 2) Señalando que su función consiste no en atribuir competencias, sino en fijar los objetivos y los principios informadores de la acción comunitaria.
- 3) Dichos objetivos y principios informadores suponen una especificación de los que, a su vez, contiene la Constitución, se refieren a la problemática concreta de la respectiva Comunidad y operan en los límites que suponen tanto las disposiciones directivas constitucionales como los artículos 138 y 139.
- 4) Las normas programáticas estatutarias se vinculan directamente a una concepción amplia de la autonomía que, en coherencia con su naturaleza política, no se puede ceñir al ámbito de las competencias jurídico-públicas. Asimismo ponen de relieve que los fines de la Comunidad son más amplios que aquéllas.
- 5) Evidentemente, esta solución comporta también la ampliación del criterio asumido para reconocer la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- 6) Las normas programáticas estatutarias no sólo indican la amplitud de los fines de las Comunidades Autónomas ni se limitan a ser fieles exponentes del carácter político de las autonomías, sino que, además, reflejan la coherencia de todo el diseño constitucional en la medida en que permiten vincular la función de las Comunidades Autónomas, o, si se quiere, la virtualidad de nuestra forma de Estado, con la consecución de los objetivos consignados en el Preámbulo constitucional y, en concreto, a la construcción de una sociedad democrática avanzada.⁸⁶

⁸⁶ En este sentido, Francisco Javier García Roca y Pablo Santolaya Machetti en su trabajo «Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 66, Madrid, otoño, 1982, págs. 146 y sigs., señalan como objetivos o finalidades de nuestra forma de Estado las siguientes: 1) la satisfacción racional de los nacionalismos periféricos a través de las autonomías integradas; 2) la refundación del Estado a través de la distribución territorial del poder; 3) la cooperación de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de una sociedad democrática avanzada a través de la construcción de un Estado social y democrático de Derecho.