

**LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO 2012-2013**  
**UNIVERSIDAD DE ALMERÍA**

Juan Cano Bueso  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Almería

Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Almería,  
Excmo. Sr. Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo,  
Comunidad Universitaria, Autoridades, Sras. y Sres.:

Mis primeras palabras serán para agradecer al Sr. Rector y a su equipo de gobierno la ocasión que me brindan de dirigirme a todos Vds. en este solemne acto de apertura del Curso académico para 2012-2013. El Sr. Rector conoce mi entusiasmo para colaborar en jornadas, seminarios y actos diversos con el sistema público universitario, naturalmente dentro del margen que la Ley de incompatibilidades permite a los responsables institucionales de la Junta de Andalucía. Este es uno de ellos que al celebrarse, además en mi Universidad, lo asumo encantado y plenamente agradecido.

Esta encomienda la entiendo también como una oportunidad. Una ocasión singular para que alguien que profesa el Derecho Público y que lo vive en su vertiente práctica, levante acta –parcial, si quieren, subjetiva sin duda- de algunas transformaciones y convulsiones que están acaeciendo en estos tiempos de profundos cambios. Precisamente porque la Universidad es un centro del saber abierto a todas las innovaciones y vanguardia de lo que está por venir, entiendo un deber cívico y universitario poner de manifiesto las graves circunstancias que el Estado social y democrático de Derecho está atravesando en estos momentos.

A nadie escapa que estamos padeciendo aproximadamente desde el año 2008 una profunda crisis de origen financiero con alcances todavía desconocidos. Esta situación, que es casi general en Europa pero mucho más grave en los países del sur, está propiciando la reversión de avances incontestables en la descentralización territorial de España y en la cualificación de Estado social y democrático que los constituyentes le confirieron en el momento de aprobar la Constitución vigente. Nos encontramos, pues, inmersos en una crisis sin precedentes, que es económica,

pero también política y social. Porque, cuando la economía se eleva a única razón de Estado, padece la política pero también el derecho, las instituciones y el propio orden constitucional.

El momento presente, ya digo, es de honda y grave preocupación. Cualquier jurista puede contemplar hoy cómo, con ocasión de la crisis, se desvanecen preceptos hasta ahora centrales de la Constitución y se cuestionan prescripciones de los Estatutos de Autonomía. Los servicios públicos esenciales adelgazan y se limitan derechos en materia laboral, educativa o sanitaria. Peligran, en suma, las conquistas que habían venido representando el núcleo duro del constitucionalismo social posterior a la II Guerra Mundial. Hemos, además, efectuado una reforma exprés de la Constitución, sin el acuerdo básico entre todas las fuerzas políticas que la alumbraron. Demasiado esfuerzo constitucional para introducir en la suprema norma un discutible principio de estabilidad presupuestaria con la pretensión de calmar a los insaciables mercados y sacralizar el pago de la deuda a costa del sufrimiento ciudadano.

Cuando todo esto sucede, -y ejemplos hay, abundantes, de que todo ello está acaeciéndose- obligado es concluir que estamos forzando la Constitución más allá del límite de estiramiento de sus normas y violentando, más que mutando, el sentido y alcance de sus preceptos. En rigor, y digámoslo sin circunloquios, estamos asistiendo, impávidos, a una voladura controlada del proceso constituyente de 1978 y a una deconstrucción del consenso constitucional tan laboriosamente forjado. Mi recuerdo y homenaje en este punto a los profesores Gregorio Peces-Barba, Jordi Solé Tura, Manuel Fraga Iribarne y a Gabriel Cisneros, todos ellos ponentes constitucionales ya fallecidos; y, también, a Santiago Carrillo, sin cuya aportación impagable no habría habido transición política.

Sr. Rector, Sras. y Sres.; España no es un Estado liberal de Derecho. España, según la norma de cabecera de nuestra Constitución, art. 1.1, “se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. Eso es lo que votaron en referéndum los españoles y no puede ser alterado, mutado y, menos, violentado sin una reforma total de la Constitución. Tampoco España es un país centralizado, pues nuestra Constitución territorial, tanto en su aspecto formal como material, contiene un gran pacto de distribución del poder político entre entidades diferentes, basado en equilibrios delicados y hasta precarios, que no consiente

advertencias intimidatorias ni amenazas de intervención sin causa plausible, razonable, suficientemente debatida por las partes y con anclaje preciso y directo en la propia Constitución.

Así las cosas, es momento de reiterar que una de las grandes aportaciones de la Constitución española de 1978 consistió en posibilitar la descentralización política del conjunto del territorio del Estado. La articulación de diecisiete nacionalidades o regiones y de dos ciudades autónomas fue la respuesta constitucional a uno de los problemas endémicos de España. Por eso, en estos momentos de crisis económica, social y política, en que se prodigan las críticas sobre la eficiencia del Estado Autonómico y la sostenibilidad del Estado Social, es absolutamente indispensable recordar que el periodo de paz y prosperidad más amplio de la historia de España está indisolublemente asociado a la implantación de uno y otro –el Estado autonómico y el Estado social- a partir de la propia Constitución.

Es cierto que pueden efectuarse algunas críticas fundadas a la funcionalidad del sistema en su conjunto, entre la que no es menor –y lo vemos estos días en Cataluña- la falta de acomodación de algunas nacionalidades a la propia Constitución. También ha habido en ocasiones falta de rigor presupuestario, gastos y privilegios innecesarios y hasta conductas poco edificantes. Pero, ello no significa que no debamos afirmar con contundencia que las Comunidades Autónomas españolas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido unos *rendimientos óptimos* en el transcurso de los treinta años de vigencia que se acaban de cumplir. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización democrática, la legitimación del subsistema político y un amplio despliegue institucional autóctono, incluido el pleno respeto a los hechos diferenciales.

A estas características habría que añadir otras virtualidades que derivan de la identificación entre <<Estado descentralizado>> y <<Estado democrático>>, como son: la división vertical del Poder entre la Administración central y la autonómica, la mayor participación de los electores en las instancias políticas, la mejor aproximación de los ciudadanos al Poder a través de la descentralización local, la menor dificultad para incentivar las posibilidades participativas de las minorías, la más acabada realización del pluralismo y el incremento, en fin, de los

mecanismos de responsabilidad y control sobre el Poder político estatal que integran los tres niveles de gobierno.

Naturalmente, la incidencia específica en cada territorio precisa de un análisis particularizado de las bondades de la descentralización en esa concreta Comunidad Autónoma. Así por ejemplo, en Andalucía en particular, ha supuesto, además, la impulsión de un abanico de políticas públicas cuya característica esencial ha venido consistiendo en una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico*, en armonía con un *desarrollo rural sostenible*. Basta poner el foco en el sistema universitario público de Andalucía para comprender el enorme cambio producido a partir de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. En efecto, durante los últimos 30 años se ha incrementado el número de matriculados en la universidad andaluza en más del 60%; el porcentaje de mujeres con estudios universitarios ha pasado del 3,21% al 20,56% en 2011: y mientras en 1980 contábamos con 5 universidades públicas, actualmente son ya 10 las que ofrecen la posibilidad de cursar estudios superiores de grado y posgrado.

Pues bien; ha transcurrido un tercio de siglo desde la aprobación de la Constitución y casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos. Y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la perspectiva interna como desde la internacional, poco se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente a finales de los años setenta del siglo pasado en la llamada <<transición política>>. En el entreacto, han sucedido muchos acontecimientos, indudables avances e importantes transformaciones que no pueden ser obviadas desde el plano de las supremas normas. Así:

- España formalizó en 1985 su ingreso en la Unión Europea, lo que ha supuesto la necesidad de homologar nuestro sistema político, económico, monetario, fiscal, etc. a las prescripciones de los tratados constitutivos, además de la incorporación a nuestro sistema de fuentes del Derecho de las normas y decisiones aplicables en nuestro territorio aprobadas por las instituciones de la Unión.

- España ha desplegado el Estado autonómico y producido una profunda descentralización partiendo de un impreciso pero abierto

Título VIII de la Constitución, construyendo una suerte de funcionamiento territorial casi federal para dar cumplida respuesta a profundas –y, a veces, antiguas- reivindicaciones de autogobierno. Y se ha conseguido, fundamentalmente, sobre la base de acuerdos políticos y dirimiendo los conflictos mediante sentencias del Tribunal Constitucional.

- España ha implantado el Estado social de derechos y prestaciones, universalizando los servicios públicos básicos y confiriendo otra serie de libertades y derechos ciudadanos derivados, bien de derechos fundamentales constitucionalizados, o bien del surgimiento de nuevas libertades y derechos de prestación.

- España ha transitado desde un país que ajustaba sus excedentes de mano de obra desprotegida por la vía de su exclusión hacia la emigración exterior, a un país de acogida de cientos de miles de inmigrantes, puente y frontera de dos mundos, cuyos derechos y deberes hemos atendido, establecido y garantizado hasta fechas bien recientes en que se ha limitado la prestación sanitaria y se ha precarizado el empleo para muchos.

- En escasas décadas se ha transformado profundamente la estructura social y económica del país, abandonando los últimos residuos del intervencionismo autárquico hacia la plena inserción en el capitalismo internacional. Ello ha sido posible mediante el tránsito de una sociedad agraria y preindustrial a una economía abierta basada en un mayor equilibrio entre los sectores productivos, donde el sector terciario es determinante para el mantenimiento del empleo.

En definitiva, hemos abierto nuestras fronteras, estamos presentes en foros multilaterales, participamos en programas de cooperación y en misiones de paz internacionales y nos hemos integrado, paso a paso, en la globalización económica, en la modernización ecológica, en la sociedad del conocimiento y de la información. La biomedicina, las energías renovables, la industria aeronáutica, la transformación agro-alimentaria o la cultura, el turismo y el ocio son sectores industriales donde Andalucía es verdaderamente competitiva.

En el orden internacional, por lo demás, hemos asistido al agotamiento de los equilibrios políticos e institucionales surgidos tras la Segunda Guerra Mundial. El derrumbamiento del muro de

Berlín, como símbolo del fracaso económico y político de la Unión Soviética, ha espoleado el rebrote de las formas más agresivas de liberalismo económico partidario de la libre circulación de capitales y mercancías al margen de toda regulación e intervención. La “Guerra Fría” y la tensión bipolar entre oriente y occidente ha sido sustituida por un imperialismo agresivo de los <<mercados>> que se ha superpuesto a los conflictos étnico-religioso-culturales y al <<choque de civilizaciones>>.

En suma, el escenario mundial ha cambiado gracias al fenómeno de la globalización y la mundialización de los mercados, que ha propiciado el surgimiento de un «*Gobierno invisible*» supraestatal que gestiona los flujos monetarios, que interfiere las bolsas, y que no tiene formalización política, ni personalidad jurídica, ni control democrático.

Todos estos fenómenos necesitan una respuesta política más que económica, auspiciada desde la reflexión intelectual y el impulso popular procedente de los espacios más cercanos al ciudadano, sobre todo desde la esfera municipal y desde el contexto regional, entendidos como microespacios políticos donde hombres y mujeres pueden practicar la democracia y adquirir la condición plena de ciudadanía.

Aunque tardíamente, España se incorporó al constitucionalismo de matriz social y democrática; ese gran pacto entre el mundo del capital y el del trabajo para crecer más y distribuir mejor, a cambio de paz social y del reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores y su participación en la dirección de las empresas. Un equilibrio que Naomí Klein podría bien calificar como “capitalismo decente”. De esta manera, los españoles consiguieron el acceso masivo a los bienes de consumo de la sociedad industrial, a la vez que una acción eficaz de gobierno conseguía generalizar los servicios públicos emblemáticos del Estado de Bienestar: sanidad pública universal y gratuita, educación pública universal y gratuita, pensiones contributivas y pensiones asistenciales y una red de servicios públicos sociales reconocidos en la Constitución como derechos y no como simples actos de caridad o beneficencia.

Y así hemos podido venir explicando en nuestras aulas que una de las características más destacadas del Estado autonómico, construido en España a partir de la Constitución de 1978, es su

profunda imbricación con el Estado social de derecho. O dicho de otra manera, las Comunidades Autónomas se han convertido en los entes prestadores de todo tipo de servicios a la ciudadanía en detrimento de la Administración central del Estado, por más que ésta siga conservando determinados instrumentos tendentes a salvaguardar la cohesión social y la solidaridad interterritorial (seguridad social, pensiones, Fondo de Compensación, etc.).

Esta afirmación, ya válida desde la generalización del proceso autonómico en los años ochenta del pasado siglo se ha visto claramente convalidada a partir de la aprobación de las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía en Andalucía y en otras Comunidades Autónomas. En efecto, frente a los lacónicos enunciados de los Estatutos aprobados inicialmente tras la entrada en vigor de la Constitución, los nuevos textos reformados han establecido una vasta red de <<derechos estatutarios>> y han acogido una potente presencia intervencionista de las Administraciones autonómicas con objeto de hacer efectivos tales derechos.

Con tal motivo, los adversarios del Estado autonómico, social y democrático de derecho, aprovecharon este nuevo impulso descentralizador para plantear una estéril polémica doctrinal: la que tiene que ver con la cuestión de si los Estatutos eran norma habilitante y suficiente para crear nuevos <<derechos>>, y la que sostuvo que esta deriva propendía hacia una cierta <<refeudalización>> y fragmentación del sistema. La realidad, sin embargo, es bien otra. La realidad nos ha puesto de manifiesto que en Comunidades Autónomas, como Andalucía, la interacción entre Administración y ciudadano, en aras de su protección, ha alcanzado un desarrollo más que notable. Que estos derechos y prestaciones se articulen desde las Administraciones Autonómicas, y, por tanto, desde la llamada <<periferia>> del sistema de derechos, ofrece muchas más ventajas que inconvenientes y marca señaladamente el sesgo de aquellas comunidades autónomas -como Andalucía- dotadas de unas políticas públicas de alto valor proteccionista.

Este empeño de progreso del poder estatuyente andaluz ha sido revalidado por la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia constitucional, cuando ha venido a establecer que el verdadero contenido de la autonomía sólo se alcanza cuando se despliegan políticas propias y distintas en el ejercicio de competencias estatutarias. En el fondo, quienes han pretendido negar la

potencialidad de los Estatutos para crear nuevas situaciones o posiciones jurídicas, estaban negando la propia profundidad transformadora de la autonomía política. Tal vez ésta sea la razón que, finalmente, fundamenta la oposición política y doctrinal a la reciente reforma de los Estatutos y a la nueva acomodación de las Comunidades Autónomas en el contexto de una distinta reconfiguración de la Constitución territorial del Estado.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, (aprobada por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), ha efectuado una modernización del subsistema político de la Comunidad Autónoma en muy diversos aspectos. Ello es particularmente predicable en dos ámbitos sustanciales: el robustecimiento de las competencias en aras de estimular e incrementar el autogobierno y la elevación al Estatuto de un conjunto de derechos sociales que se regulan en el Título Primero, arts. 12 a 41.

Varias cuestiones generales es necesario comentar:

- En primer lugar, por lo que se refiere a los *sujetos*, la titularidad de estos derechos es verdaderamente expansiva, pues se extiende a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía (salvo el de participación política, que además de no ser un derecho social, se rige por la legislación estatal y comunitaria).
- En segundo lugar, el propio Estatuto establece *cauteladas* respecto a los contornos del ámbito de la efectividad y eficacia de estos derechos. En efecto, su regulación no puede conducir a la creación de títulos competenciales nuevos o a la alteración de los existentes. Ello significa que ninguno de los derechos o principios regulados en el Título I del Estatuto puede ser desarrollado o aplicado de forma que limite o reduzca derechos reconocidos por la Constitución o por los convenios o tratados internacionales ratificados por España.
- Una tercera prescripción estatutaria alude a la *prohibición de toda discriminación* en el ejercicio de estos derechos y en la regulación de los principios. Ello no obstante, la prohibición de discriminación no impedirá la impulsión o el ejercicio de acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas.

Las garantías que el Estatuto de Autonomía establece para salvaguardar la eficacia de los derechos estatutarios, recogidas en el título I, son plurales y diversas: en primer lugar la garantía

judicial, si se trata de verdaderos <<derechos>> subjetivos; en segundo lugar la legislación del Parlamento, si se trata de <<principios>>; al Gobierno y a la Administración Pública compete, en fin, su eficacia y despliegue, si se trata de <<políticas públicas >>. Además, no es posible desconocer la necesidad de propiciar mecanismos de cooperación y colaboración horizontal, pues el espacio globalizado exige la promoción de las relaciones territoriales horizontales, más allá del ámbito de actuación asignado a los poderes públicos andaluces.

Los derechos sociales reconocidos en el Capítulo II del Título I vinculan a todos los poderes públicos y deben ser interpretados en el sentido más favorable a su efectividad. Corresponde al Parlamento de Andalucía aprobar las correspondientes leyes de desarrollo desde el respeto al contenido de cada derecho establecido por el Estatuto. La protección jurisdiccional se extiende a todos ellos, de manera que los actos de los poderes públicos andaluces que vulneren estos derechos podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente en los términos y plazos que establezcan las leyes procesales.

Por lo demás, en lo que se refiere a los principios rectores de las políticas públicas, su reconocimiento y protección informará las leyes y los reglamentos andaluces, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los Tribunales en los términos que dispongan las leyes que los desarrollen. Una legislación adecuada, una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de la acción administrativa garantizan el efectivo cumplimiento de estos principios.

Las dudas que pudieron suscitarse en torno a la constitucionalidad de los derechos estatutarios han sido completamente despejadas por el Tribunal Constitucional. Estos derechos sólo vinculan al legislador autonómico, a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y, según la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Aunque existen proclamaciones de derechos subjetivos en sentido estricto, más común es encontrar en el Estatuto mandatos y directrices de actuación a los poderes públicos propios, comportándose, en realidad, como pautas prescriptivas o directivas para los poderes andaluces en el ámbito de las específicas competencias de la Comunidad Autónoma. Estas opciones propias del Estatuto no pueden confundirse con una

situación de desigualdad o privilegio proscritos por la Constitución (arts. 138.2 y 139.1); antes bien, explicitan la diversidad en la unidad inherente al Estado Autonómico en el que interactúan poderes distintos en ámbitos competenciales diferentes. (STC 31/2010, F.J.16).

Los derechos sociales enunciados en nuestro Estatuto se expanden en muy diversas direcciones y su carácter heterogéneo los hace de no fácil sistematización. En todo caso, los hay de *carácter personal*, orientados a nuevos modelos de convivencia o mayores espacios de libertad individual (por ejemplo, el derecho a la libre orientación sexual o a las nuevas modalidades de familia); los hay de *carácter prestacional* pensando en sectores más desfavorecidos (menores, mayores, personas dependientes, etc.); existen prescripciones *conectadas a la dignidad de la persona* (así, la renta básica o los cuidados paliativos integrales); y se acogen, en fin, los *derechos más específicos y genuinos* que tradicionalmente han integrado el núcleo duro del Estado social (salud, educación, servicios sociales, cultura) o han reforzado más recientemente el sistema de derechos sociales (igualdad de género, medio ambiente, vivienda o los derechos concernientes al espacio de la información y de la comunicación).

No es posible, por tanto, en términos constitucionales, imponer una armonización jurídica allí donde existen diferencias normativas de rango constitucional. La razón económica, interpretada desde una determinada orientación política, no puede sustituir al sistema de derecho creado por el <<bloque de la constitucionalidad>> y ratificado en referéndum por la ciudadanía. Por eso es urgente entender que el Estado autonómico permite y auspicia el establecimiento de políticas propias con fundamento en regímenes jurídicos diversos, todo ello en el ejercicio de competencias normativas previstas en los Estatutos. Ello es, justamente, lo que hace posible la diferenciación de posiciones jurídicas de los ciudadanos en cada Comunidad Autónoma, diferencia de status permitido por la Constitución con dos límites precisos: la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos fundamentales y la competencia que el Estado mantiene para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes.

Concluyo ya. Hemos dicho que nuestra Constitución establece, nada menos que en su cláusula de apertura, que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...”. Esto significa, sencillamente, subordinar la economía a la política, intervenir y corregir el mercado desde los poderes públicos, garantizar las libertades pero también los derechos sociales, subordinar la riqueza al interés general, remover los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad real y efectiva... Y también significa la legitimación del sistema político con fundamento en la voluntad popular de la ciudadanía así como la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico. ¿Vamos en España hoy en esa dirección?. La respuesta no ofrece dudas. Radicalmente no.

La construcción europea en el siglo XXI ofrece un paso adelante y otro atrás, lo que permite que afloren todos los defectos de los procesos inacabados. Así, la soberanía de los Estados se está desvaneciendo sin que haya ocupado su lugar un proceso constituyente europeo que no puede ser alumbrado por un inexistente <<pueblo europeo>> incapaz de materializar una <<soberanía europea>>. En tales circunstancias se impone la ley del más fuerte y Europa se fractura entre norte y sur en virtud de intereses nacionales con olvido del principio de solidaridad supraestatal.

El ataque de los mercados a las economías nacionales y la sacralización de los límites al déficit y a la deuda pública es en rigor el triunfo momentáneo del capitalismo especulativo sobre la soberanía nacional, la democracia política y el Estado social de derechos y prestaciones. Ante esta situación, ¿qué hacer?. En mi opinión habría que optar por la resistencia intelectual y moral: por la resistencia para aceptar que una crisis de las finanzas públicas pueda erigirse en el argumento para dilapidar años de avances sociales; por la resistencia a creer que sea insostenible un modelo de Estado, el de las autonomías, que ha sido el que mejor ha servido para un crecimiento equilibrado y cohesionado de España; por la resistencia, en fin, a permitir retrocesos en la igualdad de oportunidades cuya mejor expresión la encontramos en la educación pública, la sanidad universal y la atención de las personas mayores o en situación de dependencia.

Muchas gracias.

