

# LOS DERECHOS, UN CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

MARC CARRILLO

I. EL PUNTO DE PARTIDA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA, COMO NORMA INSTITUCIONAL BÁSICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, NO ES ÚNICAMENTE UNA LEY ORGÁNICA.—II. LOS CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS: LA RESERVA DE ESTATUTO NO ES HOMOGÉNEA.—III. ACERCA DE LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS Y LOS REFERENTES DE DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE DERECHOS.—IV. LOS DERECHOS ESTATUTARIOS DERIVAN DE LAS COMPETENCIAS.—BIBLIOGRAFÍA.

La incorporación de un título reservado a los derechos, deberes y principios en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) objeto de reciente reforma, ha sido y es objeto de debate en la doctrina (1). El encono suscitado en algunos casos respecto de la adecuación a la Constitución de esta previsión estatutaria, se ha centrado sobre todo con respecto al Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio*, que contempla un *Título I: «De los derechos, deberes y principios rectores»*, aunque como es sabido también se incluye un título de derechos en los textos de las reformas de los nuevos Estatutos de autonomía ya aprobados en la Comunidad Valenciana (*Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, Título II, «De los derechos de los valencianos y valencianas»*), Islas Baleares (*Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, Título II: «De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears»*), Andalucía (*Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Título I: «Derechos sociales, deberes y políticas*

---

(1) Díez-PICAZO (2006), págs. 63-75; GARCÍA TORRES (2006), págs. 57-74; VÍCTOR FERRE-RES COMELLA, PALOMA BIGLINO CAMPOS y MARC CARRILLO (2006); MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2006), págs. 1-4); CATALÀ I BAS (2005), págs. 181-204.

*públicas») y, más recientemente, el de Aragón aprobado por la Ley Orgánica(5/2007, de 20 de abril: Título I: «Derechos y principios rectores») (2).*

A fin de volver a participar en este sugerente debate doctrinal responde el objeto de este artículo que sostiene la constitucionalidad de este nuevo contenido que puede ser calificado como posible y que presentan los Estatutos de autonomía ya aprobados. Las consideraciones que aquí se exponen son generales si bien no hay duda que tiene como referente principal el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, en su momento, probablemente fue la norma que concitó mayor nivel de controversia en foros diversos y también en el ámbito del debate jurídico. Conviene, asimismo, precisar que esta aportación al debate se proyecta sobre los trabajos ya citados, que lógicamente son tributarios del tiempo en el que fueron escritos, lo que hace que en algunos casos respondan a versiones del Estatuto catalán que no eran las definitivas, si bien es cierto que los cambios registrados en el contenido de su Título I entre el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005 y el aprobado por las Cortes Generales (Senado) el 10 de mayo de 2006 y que posteriormente sería sometido a referéndum popular, no se registraron diferencias tan numerosas que desnaturalicen en lo esencial las posiciones doctrinales sostenidas por la doctrina citada y que es el referente de esta aportación a la misma. Aunque, no obstante, quepa subrayar dos cambios de especial significado previstos en el artículo 37 (Capítulo IV del Título I: Garantía de los Derechos Estatutarios»: el primero, contenido en el apartado 1 por las que se establece que «*Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del Presente Título vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña (...)*», mientras que el texto aprobado por el Parlamento autonómico tenía un alcance subjetivo superior ya que en él se prescribía que los derechos de capítulos citados «*vinculan a todos los poderes públicos que actúan en Cataluña...*»; y el segundo, inspirado en las técnicas extraídas de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y que está concebido a ubicar el Título de derechos en el marco de la competencias asumidas en el Estatuto, contempla una adición a la primera parte del apartado 4, en los siguientes términos: «*Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los existentes (...)*».

---

(2) Estos son los Estatutos aprobados hasta fecha de cierre de este artículo (finales de abril de 2007).

I. EL PUNTO DE PARTIDA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA,  
COMO NORMA INSTITUCIONAL BÁSICA, NO ES  
ÚNICAMENTE UNA LEY ORGÁNICA

La norma institucional básica de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), el Estatuto de autonomía es una ley orgánica. Así lo es formalmente por prescripción constitucional: «(...) *son leyes orgánicas las que aprueben los Estatutos de autonomía (artículo 81.1. CE)*». Sin embargo esta condición normativa no puede solapar una naturaleza jurídica del Estatuto que dista notoriamente de la que es propia de las leyes orgánicas, por razones diversas y plurales, concernientes a la iniciativa legislativa, el contenido de la norma institucional básica, la rigidez en su procedimiento de revisión y, especialmente, la sustantividad propia del Estatuto que le hace ser expresión funcional de la concurrencia legisladora de dos órganos legislativos. Estas razones han de ser suficientes para evitar una absoluta identificación jurídica entre el Estatuto como norma institucional básica que, de acuerdo con la Constitución (CE), regula el autogobierno de la Comunidad Autónoma, y el instrumento normativo que es la ley orgánica, a la que formalmente se refiere la CE. Porque, ciertamente, si esta identificación se mantuviese en todos sus términos y la relación jurídica existente entre el Estatuto y las leyes estatales se basase únicamente en el criterio de competencia (3), el debate sobre la constitucionalidad del Título estatutario dedicado a regular determinados derechos, deberes y principios, probablemente, carecería de sentido. Puesto que quedaría vedada la facultad de la Comunidad Autónoma de que al elaborar o —como ha sido el caso, ahora— reformar su Estatuto, el contenido del mismo rebasa los aspectos auto-organizativos y la determinación de sus competencias. Esta posición viene a sostener que el contenido preceptivo de los Estatutos previsto en el artículo 147.2 CE es el único posible.

Pero el Estatuto de autonomía es una norma que junto con la Constitución forma parte del bloque de la constitucionalidad, que a la vez es criterio de validez de las leyes, cualquiera que sea la naturaleza de éstas, ya sean estatales o autonómicas. Asimismo, en su elaboración y aprobación confluye la concurrencia de dos voluntades, la de la Asamblea legislativa o Parlamento de la Comunidad Autónoma y la de las Cortes Generales y, además, en las CC.AA. que accedieron a la autogobierno por la vía de la Disposición Tran-

---

(3) Acorde con el criterio de competencia es la posición sostenida, entre otros autores por AGUADO RENEDO (1996) en su, por otra parte, excelente estudio.

sitoria 2.<sup>a</sup> o el artículo 151.1 de la CE, el resultado de la colegislación autonómica y estatal, es sometido a referéndum preceptivo del pueblo de la Comunidad Autónoma. El resultado de todo ello adquiere —eso sí— la forma de ley orgánica. Pero al coincidir en el Estatuto como norma jurídica la condición de coparticipante en la determinación del criterio de validez de las leyes y ser, materialmente, la cristalización normativa de dos voluntades legislativas, en un proceso de carácter paccionado entre instituciones estatales y autonómicas, permite sostener que, ante todo, el Estatuto presenta una relación de jerarquía con respecto a la ley orgánica, en el ámbito de las competencias que de acuerdo con la CE establece para la Comunidad Autónoma. Ambas son las dos razones esenciales que han de avalar la relación de jerarquía del Estatuto respecto de las leyes; mientras que, por el contrario, no son razones tan consistentes las que se fundamentan en el principio de especialidad procedimental (iniciativa de aprobación, rigidez, etc.), que si bien pueden resultar útiles para explicar la especificidad de una norma, resultan inadecuadas para definir su naturaleza.

En esta perspectiva, desde su primera jurisprudencia el Tribunal Constitucional, ya fijó la nota de superioridad jerárquica del Estatuto frente a las leyes en el perímetro, claro está, delimitado previamente por la Constitución como norma suprema, cuando establecía que «(...) *para determinar si una materia es de competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias*». Pero es evidente que el Estatuto no es el único criterio ni el principal criterio de validez de las leyes, sino que antes opera la Constitución, pero sólo ella, como así lo señalaba el Tribunal cuando establece que lo dicho con anterioridad «(...) *no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 CE). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de*

*los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma» (4).*

El Estatuto es en cierta forma la prolongación del marco constitucional, se configura como una norma subconstitucional en un ámbito de especial trascendencia como es el referido a la organización territorial del poder político. En consecuencia, dispone de una superioridad normativa sobre las leyes de cualquier procedencia, ya sean del Estado o de las CC.AA. (5).

Por otra parte, y aun tratándose de un argumento de carácter netamente accesorio en defensa de su substantividad como norma institucional básica de las CC.AA. y de la posición de jerarquía del Estatuto frente a las leyes, no ha de resultar indiferente a los efectos de la defensa de la relación de jerarquía entre Estatuto y las leyes, la distinción que entre Estatuto y ley orgánica que establece el artículo 27.2.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), cuando al enunciar las normas que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, se refiere expresa y diferenciadamente a *los Estatutos y demás Leyes orgánicas*.

En consecuencia, es desde esta relación de jerarquía sobre las leyes del Estatuto, como norma institucional básica subordinada a la Constitución, que puede sostenerse que el contenido de aquél no tiene por qué quedar constreñido a la regulación de los aspectos auto-organizativos y a la fijación de las competencias que concretan el autogobierno de la Comunidad Autónoma. Es decir, que las previsiones contempladas en el artículo 147.2 sobre lo que deberán contener los Estatutos de Autonomía no sean entendidas como un contenido único, cerrado y excluyente de otros constitucionalmente posibles. Y entre éstos, nada excluye que en la definición del alcance del autogobierno, el legislador estatuyente pueda, por ejemplo, fijar los objetivos de las competencias asumidas y los límites en su ejercicio por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

## II. LOS CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS: LA RESERVA DE ESTATUTO NO ES HOMOGÉNEA

En el marco del ordenamiento jurídico español, que un Estatuto de autonomía pueda contemplar una declaración específica de derechos no puede

---

(4) STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ. 1.

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1983), pág. 290.

ofrecer *ab initio* reproche constitucional, siempre que se cumplan determinados requisitos derivados de la misma *norma normarum*.

El contenido del Estatuto, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma puede ser diverso. Y si bien es evidente que la Constitución establece un mínimo imprescindible y necesario (art. 147.2 CE) para la configuración institucional de la autonomía política, ello no comporta —*a radice*— la exclusión de otro contenido posible concretado en un Título sobre derechos, deberes y principios, que el legislador estatuyente puede decidir incorporar a su parte dispositiva. A fin de atribuir un mayor significado al ejercicio del autogobierno, es decir, de expresar de forma más precisa el alcance de la autonomía política que el Estatuto como norma institucionaliza. Entendiendo por autogobierno la concreción de los *objetivos* que las competencias *previamente* asumidas comportan, la inclusión de previsiones de *impulso* a la acción de los poderes públicos para la consecución y mantenimiento de dichos objetivos y el establecimiento de unos *límites* a la acción de los mismos poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

La naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, definida por su posición de jerarquía respecto de la ley en el sistema de fuentes, determina su contenido. En su condición de norma institucional básica, de naturaleza paccionada, fruto de la confluencia de dos legitimidades democráticas que por prescripción constitucional se complementan, su contenido, en el marco de sus competencias, es indisponible para el legislador, ya sea el estatal o el autonómico. Puesto que ha de ser a través del procedimiento de reforma estatutaria, como puede llevarse a cabo la determinación o reconsideración de su contenido, según las previsiones que al respecto establece la norma constitucional.

De acuerdo con el principio de autonomía reconocido por el artículo 2 de la CE, que comporta «(...) *no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política una política propia acerca de ella*» (6), el contenido de los Estatutos no viene configurado de forma cerrada sino que a partir de unos elementos comunes el contenido puede ser variable, en función de la voluntad expresada por el legislador estatuyente.

Los Estatutos —ya se ha dicho— deben tener un contenido necesario que viene necesariamente impuesto por la CE, norma de la que derivan; pueden tener un contenido adicional cuya concreción depende de la libre disposición del legislador de incorporar determinadas competencias, siempre que dicho contenido presente una relación de conexión suficiente con el contenido

---

(6) STC 35/1982, de 14 de junio, FJ. 2.

preceptivamente exigido por la CE. Y finalmente, los Estatutos también pueden tener también un contenido posible, en la medida en que su inclusión sea una definición o una modulación más precisa del contenido del derecho a la autonomía, es decir, más concreta de la que prevé inicialmente el alcance del contenido necesario que los Estatutos han de tener. En el cumplimiento de los límites que este requisito exige, radica la legitimidad constitucional de determinados contenidos que pueden ser incluidos en los Estatutos.

El contenido necesario preceptuado por la CE y por tanto no prescindible para el legislador estatuyente viene determinado por el artículo 147.1 CE, que como es bien sabido establece que los Estatutos de autonomía *deberán contener*: la denominación de la Comunidad autónoma que mejor corresponda a su identidad histórica, la delimitación del territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y las competencias asumidas dentro del marco establecido en la CE y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Asimismo, además es preciso añadir a este contenido que, también de acuerdo con lo que establece el artículo 69.5 CE, el Estatuto deberá regular el procedimiento de designación de los senadores que representen a la Comunidad Autónoma en la Cámara alta.

Un segundo ámbito del contenido de los Estatutos es aquél que la CE habilita para que, en su caso, la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma pueda contener, de forma adicional y disponible, también aspectos relativos a su autogobierno como los siguientes: la determinación del régimen de la lengua oficial propia (art. 3.2 CE); el reconocimiento de enseñas y banderas propias (art. 4.2 CE); el régimen de su financiación que se justifica en la medida en que la Comunidad Autónoma dispone de competencia para establecer y exigir tributos propios (art. 133.2 CE) junto a la posibilidad de actuar como colaboradora o delegada del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de sus recursos tributarios (art. 156.2 CE); la determinación de los casos, requisitos y plazos para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art. 145 CE); las formas de participación en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio (art. 152.1 CE); y, finalmente, la creación y el reconocimiento de circunscripciones territoriales propias, constituidas a partir de la agrupación de municipios (art. 152.3 CE).

Y un tercer ámbito para el contenido del Estatuto lo conforman aquellas materias propias del autogobierno que son también un contenido posible, en la medida en que su inclusión sea un complemento o una definición más precisa del alcance del contenido necesario que los Estatutos han de tener. En este contexto se ha de incluir, por ejemplo, aquellos Títulos dedicados al reconocimiento de los derechos, deberes y principios estatutarios previstos en las refor-

mas llevadas a cabo hasta ahora en cinco Estatutos (7). Y dos son las cualidades que presenta esta opción del legislador estatuyente que permiten sostener que la inclusión de derechos, deberes y principios no comporta una infracción o vicio de constitucionalidad. Una primera, se cifra en que los mismos vinculan a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma (8), pues éste es el ámbito subjetivo concernido por una de las diversas expresiones del autogobierno, cual es la fijación de objetivos y límites al ejercicio de las competencias asumidas por las CC.AA. Y la segunda, es la previsión estatutaria por la que se establece, por un lado, que los derechos y principios reconocidos en el Estatuto no comporta alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los existentes; y, por otro, que ninguna de estas disposiciones no puede ser aplicada o interpretada de manera tal que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los Tratados y Convenios internacionales firmados por España (9).

En defensa de los derechos estatutarios como contenido constitucionalmente posible se hace preciso, siquiera sumariamente, rechazar la posición según la cual esta opción del legislador estatuyente presenta vicios de constitucionalidad porque lesiona el contenido de los artículos 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> CE.

En el primer caso, este principio de integración constitucional por el que se establece que «*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*», no debería ser argumento para justificar un reproche de inadecuación a la Constitución de la opción estatutaria, si nos atenemos a los elementos de salvaguarda de la igualdad esencial que los Estatutos establecen. En efecto, para garantizar que las previsiones contenidas en los derechos estatutarios no infringen el ordenamiento constitucional debería resultar suficiente el que —como se señalaba *supra*— ninguna de estas disposiciones puede ser aplicada o interpretada de manera tal que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los Tratados y Convenios internacionales firmados por España. Pero es que además estas previsiones de los nuevos Estatutos traen causa de la propia

---

(7) Los argumentos aquí expuestos son desarrollo de los ya elaborados y contenidos en mi contribución al debate organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en: FERRERES COMELLA, BIGLINO CAMPOS y CARRILLO (2006), págs. 63-88.

(8) En estos términos se expresan los Estatutos aprobados hasta ahora: Comunidad Valenciana (art. 11.2); Cataluña (37.1); Islas Baleares (art. 13.2); Andalucía (art. 38) y Aragón (art. 6.2).

(9) Así se encuentran previsiones de este tenor en los Estatutos de Cataluña (art. 37.4); Islas Baleares (art. 13.3); Andalucía (art. 13) y Aragón (art. 6.3).

jurisprudencia constitucional sentada en la primera década de actividad jurisdiccional del Tribunal, por la que se estableció en relación al alcance constitucional del artículo 139.1 CE que: no es una norma atributiva de competencias y que se trata de un precepto informador de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias. Asimismo, en cuanto a la igualdad entre los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, dicha jurisprudencia fijó las siguientes reglas interpretativas: los derechos fundamentales, en su condición de factor esencial del ordenamiento, no quedan afectados por la estructura del Estado; la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio no puede ser entendida de forma monolítica; la igualdad no impone que todas las CC.AA. dispongan de las mismas competencias ni menos aún que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos (10).

En efecto, el artículo 139.1 no es un precepto atributivo de competencias sino un principio de integración constitucional que ha servido para limitar las competencias tanto del Estado como de las CC.AA., sin que en ningún caso sirva para resolver un conflicto de competencias. Por tanto, de la aplicación de este principio no resultan directamente competencias a favor del Estado o de las CC.AA., sino que del mismo se derivan reglas que informan la atribución de dichas competencias. Por esta razón las reformas de los Estatutos en los Títulos que incorporan una tabla de derechos, han introducido la cláusula ya citada anteriormente —por ejemplo, el art. 37.4 del nuevo Estatuto catalán— en la que se hace constar que la introducción de un Título de derechos estatutarios no comporta alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos, etc., y, para lo que ahora interesa subrayar, precisa que ninguna de las disposiciones del Título puede ser desplegada, aplicada o interpretada de manera que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los Tratados y Convenios internacionales.

Dicho lo cual, y acorde con esta jurisprudencia constitucional, se hace necesario añadir de inmediato que al establecer el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio estatal, el principio del artículo 139.1 CE no está configurando —como ya sostenía el TC en 1981— *«una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido así entre noso-*

---

(10) Vid. SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ. 5; 37/1981, de 16 de noviembre, FJ. 2; 37/1987, de 26 de marzo (FJ. 10).

*tros en el ámbito del derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (11).*

Luego, con las condiciones constitucionales reseñadas, no parece que resulte lesivo con este precepto constitucional de integración, que la diversidad legislativa que es connatural con el principio de autonomía política, se traslade al propio texto del Estatuto de Autonomía a través de la configuración de unos derechos estatutarios. De unos derechos que son derivados de las competencias asumidas y que, en ningún caso, suponen el reconocimiento de derechos fundamentales, porque éstos ya están previstos en la Constitución, aspecto éste que los Estatutos no cuestionan.

Porque, en efecto, y siguiendo con el significado del principio constitucional del artículo 139.1 CE, el Tribunal ha señalado que los derechos fundamentales en cuanto elemento fundamental del ordenamiento no están vinculados por la estructura del Estado (12). En este sentido, la jurisdicción constitucional considera que *«puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas son elemento unificador (... )»*. De lo cual no hay duda alguna, porque en un Estado único pero de estructura compuesta como es el español, la Constitución y sólo ella es el instrumento normativo a través del cual se reconocen los derechos fundamentales con efectos constitutivos. Por el contrario, los derechos estatutarios no son derechos fundamentales con estos efectos. Ciertamente es que en algunos casos (por ej., en el derecho a la vida, a la participación, educación, protección de datos, etc.) los Estatutos inciden en la regulación de derechos fundamentales, pero lo hacen sin efectos constitutivos que quedan reservados a la Constitución. Es decir, los Estatutos aprobados no reconocen derechos fundamentales sino que en algunos casos —como los citados— los desarrollan respetando los mandatos constitucionales de la reserva de competencia exclusiva estatal del artículo del 149.1.1.<sup>a</sup> CE, la de ley orgánica establecida en el artículo 81.1 CE y la salvaguarda del contenido esencial del artículo 53.1

---

(11) STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ. 2.

(12) STC 25/1981, de 14 de julio, FJ. 5.

CE, y desplegando su contenido específico de acuerdo con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Sobre ello se volverá más adelante.

El otro precepto constitucional que se arguye como obstáculo para la inclusión de un Título de derechos estatutarios, es el contenido en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE, que reconoce la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

En relación al alcance de este precepto, la jurisprudencia constitucional ha aportado unos criterios interpretativos diversos: ha sido considerado como una vía complementaria para reforzar la competencia estatal, en la medida que faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (13). Pero, como ya se citaba anteriormente, también ha señalado que esta unidad no significa uniformidad, sino que ha de ser compatible con la diversidad: «(...) *la diversidad es, en sí misma, y como tantas otras, fruto necesario y legítimo de la autonomía que la Constitución garantiza, de tal modo que lo que cabe exigir a los órganos de las Comunidades Autónomas, y lo que debe ser preservado por el Estado, es estrictamente que el despliegue de las competencias de aquellas no cree rupturas («divergencias irrazonables y desproporcionadas», dijo nuestra STC 48/1988, en su Fundamento Jurídico 25) en las «condiciones básicas» de igualdad de todos los españoles para el ejercicio y cumplimiento de sus derechos y deberes constitucionales (...)*» (...) «*Uniformidad, en otras palabras, no es identidad, y tanto menos ha de serlo cuando la primera se afirma, en este artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, como elemento de integración, no de supresión, de la diversidad que nace de la autonomía*».

Con estos mimbres de contenido más general, una jurisprudencia posterior (14) ha delimitado tanto de forma negativa como positiva la competencia estatal del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> en el sentido siguiente y que, por lo que concierne a la tesis que aquí se sostiene, merece la pena ser subrayada. En primer lugar, el TC ha señalado que el contenido del citado precepto competencial, no puede ser identificado con el de otros preceptos, «... *tales como el 138.2 y el 139.1 CE, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales...*», de otra parte, «(...) *no viene a ser un trasunto, en el plano competencial del art. 14 CE*» y, además, señala que «*este título estatal no representa, pues, una*

---

(13) Vid. STC 152/1988, de 2 de julio, FJ. 4.

(14) Sobre todo, la muy relevante STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ. 7-a) y 8.

*suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal». Y desde una perspectiva positiva, el TC ha establecido que «(...) las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por “condiciones básicas” hubiera de entenderse cualquier condición “material” obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el artículo 149.1 CE. O lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas».*

A la luz de esta jurisprudencia constitucional, parece fuera de duda que las CC.AA. no están excluidas del poder de regulación sobre los derechos y deberes fundamentales del Título I de la CE. Siendo ésta quien los reconoce y los constituye en sentido primario, las CC.AA. participan en su despliegue normativo en el marco de las competencias que la CE fija y el Estatuto concreta. La igualdad a la que se refiere el título horizontal del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE es, desde luego, intensa pero, asimismo, y como señala la jurisprudencia constitucional no puede ser absoluta, no puede ser sinónimo de homogeneidad. Ello, claro está, si se asume con todas las consecuencias la estructura constitucional de España como Estado compuesto. En este sentido, la legitimidad para el ejercicio de potestades normativas por la CC.AA. en materia de derechos queda garantizada por la CE, sin que ésta predetermine la naturaleza del instrumento normativo que una Comunidad Autónoma deba utilizar para regular en sentido no constitutivo y en el marco de sus competencias, aspectos concernientes a derechos, sean éstos fundamentales (los menos) o no fundamentales (los más). Hasta ahora la vía ha sido la ley autonómica (aunque algunos Estatutos de la primera generación, como el de Andalucía y Aragón fuesen más explícitos al respecto), pero por la misma razón que esta opción no entra en fricción con la Constitución, razón de más para que sea el Estatuto, en su condición de norma institucional básica de la Comunidad y superior a la ley (a cualquier ley), el ámbito normativo adecuado para contener también un Título dedicado a derechos, deberes y principios, sí así lo manifiesta el legislador estatuyente, en legítimo uso del principio constitucional de la autonomía política del artículo 2 de la CE. En este sentido, que la elevación de rango pueda producir una mayor rigidez en cuanto la regulación posterior de estos derechos estatutarios, no ha de suponer —aisladamente considerado— un argumento atendible para que puedan ser tachados de inconstitucionalidad.

III. ACERCA DE LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS  
Y LOS REFERENTES DE DERECHO COMPARADO  
EN MATERIA DE DERECHOS

La relevancia constitucional del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma se cifra, sobre todo, en su condición de norma que junto con la Constitución de la que deriva, integra el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, esta relevancia se concreta en que el Estatuto forma parte del parámetro de validez de las leyes para el juicio que determina el deslinde competencial entre el Estado y las CC.AA.

La dimensión constitucional del Estatuto se justifica también por su condición de norma jurídica compleja, resultante de la concurrencia material de dos voluntades políticas expresadas por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y las Cortes Generales. Sin que la forma que adopta de ley orgánica por la que se incorpora al ordenamiento jurídico, pueda neutralizar el superior alcance jurídico del que dispone para configurar el marco institucional del autogobierno.

De acuerdo con las previsiones del artículo 147.2 CE ya se ha argumentado con anterioridad que el contenido del Estatuto no viene estrictamente constreñido al mínimo exigido por dicho precepto constitucional y que su contenido no está preceptuado que sea de carácter exclusivamente auto-organizativo. La decisión de incorporar un Título dedicado a regular derechos de carácter estatutario en el marco de las competencias previamente asumidas, concebidos como objetivos y límites al ejercicio de éstas es una opción posible en el marco constitucional, lo que en estos estrictos términos permite incorporar un elemento más que justifique la afirmación según la cual el Estatuto es una norma de dimensión constitucional. O dicho de otra forma y sin que por ello pueda chirriar el sistema normativo establecido por la Constitución como *norma normarum*, el Estatuto es también una norma de carácter subconstitucional.

Pero parece evidente que en términos jurídicos el Estatuto no es una Constitución ni tampoco puede concluirse que en virtud de la adopción de una tabla de derechos —derechos estatutarios, ¡cabe enfatizar sobre este aspecto!— se derive la adopción de una Constitución *nacional* para la Comunidad Autónoma (15). No lo es porque no es un acto de soberanía sino el resultado norma-

---

(15) Vid. GARCÍA TORRES (2006), pág. 72. Cuestión distinta son las conclusiones que puedan derivarse de la singularidad del debate protagonizado por parte de determinados actores políticos acerca de las consecuencias que, quizás, cupiese extraer de la inclusión de una carta de derechos en un determinado Estatuto. Pero éste es otro debate del que este trabajo obviamente se tiene que autoexcluir.

tivo de un proceso acordado entre dos parlamentos, de acuerdo con los criterios de validez que la Constitución de 1978 —y únicamente ésta— establece. No lo es tampoco porque, por la misma razón anterior, el Estatuto es una norma estatal, surgida de un proceso complejo en el que las Cortes Generales ejercen a plenitud su potestad legislativa. En este sentido, cuando se afirma que al incorporar un Título de derechos, deberes y principios, el Estatuto presente por esta razón —y otras ya citadas— una relevancia de especial norma de relevancia constitucional o de carácter constitucional (16) no significa más que poner de relieve su inserción en el sistema de fuentes del ordenamiento, como una norma decisiva que complementa a una Constitución especialmente abierta en lo que concierne a la organización territorial del poder político, en un Estado de naturaleza compuesta como es el español. Porque, el límite al ejercicio del poder mediante el establecimiento de derechos no es más que la expresión, entre otras varias, del constitucionalismo contemporáneo del que son parte integrante no solo las Constituciones de los Estados formalmente soberanos, sino también las normas infraconstitucionales de los entes subestatales que en algunos casos los integran (Länders, Regiones, Comunidades Autónomas, etc.).

Este constitucionalismo se fundamenta en el ámbito de la Europa comunitaria, en la Europa de la Unión, en tres pilares esenciales e interconexos: la Unión Europea, los Estados y las Regiones. En materia de derechos y libertades las garantías de los mismos se articulan en una estructura *multinivel*, una expresión que ha hecho fortuna en la medida que sirve para describir la posición de la persona ante el poder público y las garantías de sus derechos (17). Un poder público que ya no queda monopolizado por los órganos centrales del Estado, sino que en el ejercicio y desarrollo de las competencias y las políticas públicas que aquéllas conllevan, también participan —como es bien sabido— de forma progresivamente expansiva las instituciones comunitarias y —en el caso español— las CC.AA. En estos diversos ámbitos territoriales, los órganos jurisdiccionales establecen los niveles de garantía de los derechos en función de la estructura territorial del poder político. En el caso español, además de las garantías jurisdiccionales que ofrece tanto el ámbito europeo (través del TEDH) como el estrictamente comunitario (mediante el TJCE), como en el ámbito estatal, la tutela de los derechos queda dispensada siempre por órganos del Poder Judicial, que es único en todo el Estado. Pero en la actualidad, ligeramente adaptado en la configuración territorial de sus atribu-

---

(16) Vid. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, FJ. III.

(17) CATALÀ I BAS (2005), págs. 181 y sigs.

ciones jurisdiccionales a la estructura descentralizada del Estado, mediante los Tribunales Superiores de Justicia con competencias atribuidas en el marco de las CC.AA.

En fin, esta implicación de las CC.AA. en asuntos relativos a los derechos de las personas, pone de relieve lo que la jurisprudencia constitucional siempre ha resaltado: que las funciones estatales son ejercidas tanto por el Estado como por las propias CC.AA. (18). Por otra parte, si bien no hay duda que autonomía no es sinónimo de soberanía, se hace preciso añadir que, en el marco de los principios de integración constitucional de los artículos 2, 138 y 139 CE (unidad, autonomía y solidaridad), disponer de autonomía sí comporta la libertad para el ejercicio de potestades normativas, que no tienen por qué ser iguales entre las CC.AA. que integran el Estado. Esta diversidad más allá de los criterios básicos de unidad, incide sobre el ejercicio de las competencias previamente asumidas de manera tal que una consecuencia lógica es la facultad de la que dispone cualquier Comunidad Autónoma para llevar a cabo políticas públicas propias. Esto es, determinar los objetivos que las competencias han de perseguir, concretar en que medida ello supone una acción de impulso para que los poderes públicos actúen en un sentido específico y todo ello de acuerdo con unos límites fijados por el legislador autonómico a través de la ley. Pero que dichos objetivos, los factores de impulso y los límites se hayan establecido habitualmente a través del legislador, no puede ser un impedimento para que *en sus aspectos más genéricos* los pueda fijar el Estatuto.

Ciertamente, la consecuencia es introducir un superior criterio de rigidez normativa pero de tal circunstancia no puede derivarse un motivo de inconstitucionalidad. Ni tampoco que de la diversidad normativa existente entre los entes subestatales, que es un elemento inescindible en los Estados compuestos, se pueda colegir que suponga una incompatibilidad con los citados principios de integración constitucional, ni tampoco que se malogre el importante logro que es el Derecho internacional de los derechos humanos ratificado por España e incorporado válidamente a su ordenamiento (19). Ni menos aún, que establecer un Título de derechos estatutarios, por el hecho de ser declarados en la norma institucional básica y no en la ley (como así ha sido hasta ahora), suponga una forma de marcar diferencias entre los que tienen más y los que tienen menos. Es preciso resaltar que no es el Estatuto sino la Constitución la que —con efectos constitutivos— reconoce derechos fundamentales y que los derechos de prestación configurados a través del legislador es una opción

---

(18) STC 119/1992, de 18 de abril.

(19) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2006), pág. 1.

normativa tan legítima como aquella otra que haya decidido hacerla a través de una norma superior como es el Estatuto de Autonomía. En este sentido, no se acierta a ver la diferencia constitucionalmente relevante de declarar derechos en la ley o en el Estatuto como los relativos —por ejemplo— al uso de las lenguas cooficiales en la enseñanza, o entre consumidores y usuarios; fijar unos criterios generales de igualdad en el acceso a los servicios sanitarios; establecer criterios para el ejercicio de la competencia de ejecución en lo que concierne a la formación laboral de los trabajadores; declarar que todas las personas tienen derecho a recibir un tratamiento adecuado del dolor y cuidados paliativos integrales a fin de vivir con dignidad el proceso de la muerte, etc. El instrumento normativo utilizado, en el marco de las competencias asumidas, para concretar derechos no puede ser un motivo de vicio de constitucionalidad.

Otra cosa es si esta declaración de derechos estatutarios especificados en la norma institucional básica, supusiese una forma de coartar la libertad política del legislador autonómico de modular contenido de estos derechos. Es decir, que con su voluntad de concretar objetivos y límites de algunos derechos, el Estatuto vulnerase el principio constitucional del pluralismo político y la libertad de opción. Sin embargo, y tomando como ejemplo el supuesto que ofrece el Estatuto catalán de 2006, si se atiende al carácter genérico de la inmensa mayoría de sus prescripciones sustantivas y, especialmente, al contenido de las disposiciones generales referidas a las garantías (art. 37 EAC) acerca de su vinculación a las competencias y al criterio de interpretación que impide una reducción o limitación a los derechos fundamentales que *únicamente* vienen reconocidos por la CE, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados por España (art. 10 CE), razonablemente puede concluirse con una respuesta negativa a la eventualidad de un juicio proclive a detectar vicios de constitucionalidad en esta opción del legislador estatuyente.

En otro ámbito del debate acerca de los aspectos controvertidos que suscita la inclusión de los derechos en los Estatutos, aparece la invocación a los argumentos comparatistas utilizados para sostener su viabilidad. En efecto, en favor del contenido posible de los Estatutos de Autonomía consistente en incluir como parte integrante un Título de derechos se ha sostenido (20) que existen ejemplos en el derecho comparado de Estados compuestos en los que ello es así, sobre todo en los casos de algunos Estados federales como los Esta-

---

(20) Vid. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, FJ. III.

dos Unidos, la República Federal de Alemania, la Confederación Helvética, Argentina y otros supuestos más recientes como es el caso de Italia, a través de los Estatutos surgidos de las últimas reformas.

Ahora bien, que se invoquen referencias al derecho comparado como referentes posibles a retener a fin de analizar la opción del legislador estatuyente, que en ejercicio del principio de autonomía política, ha decidido incluir una tabla de derechos, no puede conducir a la conclusión, quizás algo maximalista, cual es la de considerar que la variable comparatista es base para la interpretación de las normas estatales (21). La invocación al derecho comparado como argumento favorable a constitucionalidad de citada la opción no puede ser entendida más que como un argumento complementario y no sustancial, en la medida que pueda servir para encontrar referentes similares en otros ordenamientos constitucionales propios de Estados compuestos. Es decir, que la opción tomada por los diversos Estatutos ya aprobados no es ninguna ocurrencia esotérica en el panorama del Derecho Constitucional contemporáneo, ni tampoco un espejismo o delirio jurídico. En este sentido, las referencias a los modelos federales no puede ser concebida más que como esencialmente descriptiva de otras realidades constitucionales que, en efecto, siendo materialmente útiles para la comparación distan en algunos casos de la que presenta el caso español, porque formalmente éste no es un Estado federal. Y las razones argüidas son evidentes: que en España, es el bloque de la constitucionalidad (y de forma limitada) y no la Constitución el instrumento normativo a quien queda atribuida la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. y que, por supuesto, los Estatutos no son una norma autonómica sino una ley estatal con carácter de orgánica, que es expresión formal de las voluntades políticas de dos órganos legislativos. Sobre ello no parece haber duda.

Concretamente, la referencia al clásico modelo federal de los Estados Unidos ha de ser entendida en sus justos términos, como un caso más de descentralización política que incluye derechos en las Constituciones de los Estados fruto de una historia constitucional que responde a variables institucionales y políticas diferentes (22). Más allá del ejemplo formal no puede irse más lejos, justamente por el carácter no federal del modelo español. Pero, en este contexto de referentes comparados el que puede resultar más funcional para comprender mejor la opción tomada por los Estatutos de autonomía ya en vigor, es el que ofrece el caso italiano. Un referente que, desde luego, no es un modelo federal aunque tras las últimas Leyes constitucionales aprobadas

---

(21) DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ (2006), pág. 67.

(22) Sobre ese contexto del modelo federal americano, véase: B. SCHWARTZ (1971); H. VEIT y otros (1991).

desde 1999 presenta algunas concomitancias con éste en materia de distribución de competencias. La primera, la Ley constitucional 1/1999 que estableció un nuevo marco para la autonomía política y la forma de gobierno en las Regiones de régimen ordinario; la segunda, la Ley constitucional 2/2003, que configuró también una nueva regulación para la autonomía de las Regiones de régimen especial: Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venezia Giulia. Y, finalmente, la tercera es la Ley constitucional 3/2001 que ha complementado las previsiones de la Ley 1/2001, relativas a la reforma del Título V de la Constitución. Tras estas reformas constitucionales, los estatutos regionales aprobados después han previsto un capítulo de derechos de rango estatutario. Se trata de una singular novedad derivada de las reformas constitucionales llevadas a cabo en la XIII Legislatura del Parlamento italiano, aunque ya en los estatutos de 1971 se contenían normas programáticas en este sentido. En los Estatutos actuales destacan las previsiones normativas que establecen remisiones a textos internacionales en materia de derechos y libertades. Asimismo, también se prevén normas relativas a derechos de participación política, derechos del ámbito social y derechos de la llamada tercera generación, en especial los relacionados con la bioética (23).

Cabe reseñar que la posición de la Corte Constitucional al respecto de los dos casos en los que se ha pronunciado (en los Estatutos de la Toscana, Umbria y de la Emilia Romagna) no deja de ser singular, puesto que para la jurisdicción constitucional italiana, estas previsiones estatutarias sobre el derecho de sufragio de los inmigrantes y las formas de convivencia distintas del matrimonio, son meras declaraciones de intenciones sobre de políticas públicas a llevar a cabo por las citadas Regiones, carentes de valor jurídico alguno ni siquiera de carácter programático (Sentencia 372, 378 y 379/2004). Sin embargo, cabe preguntarse cual habrá de ser la posición de la Corte en el supuesto de que una ley regional que desarrolle las previsiones estatutarias en estas u otras materias suponga una eventual infracción de la norma constitucional. No parece ilógico que en ese hipotético supuesto, la Corte deberá entrar a enjuiciar el caso sin renunciar a ello si hay indicios de inconstitucionalidad. Por lo que seguramente, concluir *a priori* que no cabe no atribuir ningún valor jurídico a las previsiones establecidas en los Estatutos regionales en materia de derechos, trasluce una posición extrema que se compadece mal con el carácter de ley especial o singular que la propia Corte italiana ha atribuido a los Estatutos de las Regiones (24).

---

(23) D'ATENA (2007), págs. 9-19.

(24) CASTELLÀ ANDREU (2005), págs. 11-38. ROSSI (2005), págs. 201-234; ORTEGA SANTIA-GO (2006), págs. 43-61.

## IV. LOS DERECHOS ESTATUTARIOS DERIVAN DE LAS COMPETENCIAS

Siguiendo con el referente que ofrece el artículo 37. 1 y 4 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y que —como hemos visto *supra*— se encuentra recogido con formulaciones muy similares en el resto de hasta ahora aprobados, en aquél se establecen dos prescripciones normativas que coadyuvan su adecuación a la Constitución. La primera es la que establece que los derechos estatutarios reconocidos en los Capítulos I, II y III del Título I vinculan a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. Esta vinculación también se hace extensible a los poderes públicos de la Administración del Estado en Cataluña, en lo que concierne a los derechos y deberes de conocimiento y uso de las lenguas y a los derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales (art. 37.1 EAC). Y, la segunda, es la que determina que los derechos y principios reconocidos en el Estatuto no comportan alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o modificación de los existentes (art. 37.4 EAC).

En primer lugar, los derechos estatutarios se proyectan únicamente sobre la actuación de los poderes públicos autonómicos y, en algunos aspectos de política lingüística, también lo hacen sobre los del Estado. Pero en este caso sólo en la medida en que en relación al régimen lingüístico aplicable en las administraciones públicas y en los órganos del Poder Judicial en Cataluña, la Generalidad comparte competencias con el Estado. Asimismo, no hay que olvidar que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España —según estableció de forma plausible el artículo 3.3 CE— es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección. Y ésta es una garantía que corresponde a todos los poderes públicos con independencia de su adscripción territorial.

En segundo lugar, los derechos estatutarios concebidos como objetivos de actuación y límites a la acción de los poderes públicos, se sujetan exclusivamente a las competencias que el bloque de la constitucionalidad atribuye a la Comunidad Autónoma. Esta relación entre competencias y derechos estatutarios permite definir el ámbito del autogobierno. La especificación de los *objetivos* a perseguir con estos principios y derechos, la concreción de los instrumentos de *impulso* a la acción de los poderes públicos autonómicos al objeto de desarrollar políticas públicas propias y, finalmente, el establecimiento de unos *límites* a las potestades del poder público, son tres pilares que han de servir para dar respuesta a qué se entiende por autogobierno. O lo que es lo mismo: disponer de poder político que, en el marco del principio de la unidad política del Estado, permita la diversidad normativa que atribuya sentido a la

autonomía. Que no es soberanía pero sí es sinónimo de potestad legislativa para institucionalizar la diferencia en el marco de los principios constitucionales de integración (unidad, autonomía y solidaridad) propios del Estado compuesto. Un modelo de Estado definido por la existencia de diversos centros de imputación legislativa, tantos como partes —las CC.AA.— que integran el todo. Razón por la cual no ha de resultar extraño que también las CC.AA. legislen sobre derechos y que sean sus Estatutos los que fijen, de acuerdo con la Constitución, los patrones a los que el legislador autonómico se ha de ajustar en el ejercicio de su función normativa. Los derechos estatutarios definen, modulan y atribuyen especificidad al autogobierno, pero en sí no lo aumentan.

Aunque sea reiterar un argumento ya expuesto, se hace necesario recordar que cuando los Estatutos incluyen en su contenido un título de derechos, no están creando un nuevo marco de derechos fundamentales para los ciudadanos y, en general, para el conjunto de las personas residentes en la Comunidad Autónoma. Ésa es una función reservada a la Constitución y su desarrollo compete al legislador estatal en las condiciones fijadas por el artículo 53.1 CE. Pero sentado ello, a renglón seguido se hace preciso añadir que nada en la misma Constitución impide a otros poderes públicos legislar y, general, regular acerca del régimen de los derechos y libertades, en el marco de sus propias competencias. Así ha sido hasta ahora, aunque con el estrecho margen de maniobra dejado por la ley básica estatal, a través del legislador autonómico (por ejemplo, sobre lengua, derecho civil, urbanismo, etc.) e, incluso, también por medio de las entidades locales a través de las ordenanzas (por ejemplo, recientemente sobre normas acerca del civismo en la vía pública en grandes municipios). Es decir, la regulación de los derechos incluye al Estado en sentido amplio, al Estado-Comunidad.

Siendo ello así, no ha de haber impedimento constitucional para que lo que hasta ahora ha podido hacer pacíficamente el legislador autonómico, no lo pueda hacer a partir de ahora una norma de superior rango, el Estatuto de Autonomía con las características que son propias —ciertamente— de una ley institucional básica, que no es una simple ley orgánica. Esto es, a través de la formulación con carácter genérico de derechos, deberes y principios que el legislador autonómico deberá desarrollar de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad del que, por obvio que parezca, hay que recordar que forma parte el Estatuto.

El Estatuto es derivación de la Constitución y al igual que ella es expresión de una voluntad política que la estructura del Estado compuesto legitima para que pueda formalizar elementos de diferencia, en un marco de principios comunes de integración constitucional (arts. 2, 138 y 139 CE). De hecho, la

asimetría está en el germen del propio Estado autonómico a través de las diversas formas de acceso al autogobierno que la CE estableció así como también de los dos niveles de competencias que después se han ido igualando, sin perjuicio de las singularidades a las que la CE da cobertura (lengua, cultura, derecho civil, sistema de financiación, hecho insular, etc.).

España, como Estado social y democrático de Derecho (art.1.1 CE), no sólo se fundamenta en los principios que informan estas tres características del sistema democrático instituido desde 1978 sino que, de manera inescindible de la democracia recuperada tras la dictadura, también se basa en la descentralización política que atribuye autonomía política a nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Los Estatutos de Autonomía como manifestación de una concurrencia de voluntades políticas normativizadas son, en consecuencia, son un parte de esa democracia basada en diversos centros de imputación legislativa. Una democracia donde la unidad y la diferencia tienen encaje constitucional en un sistema jurídico articulado en niveles de gobierno (central, autonómico y local) distintos y complementarios. Y los derechos estatutarios, en las condiciones constitucionales expresadas en las reformas estatutarias, son una manifestación más de ese sistema democrático.

Finalmente, en esta valoración acerca del encaje constitucional de los derechos estatutarios cabe incluir también algunas consideraciones sobre una de las atribuciones del Consejo de Garantías Estatutarias para la garantía de los derechos estatutarios frente al legislador autonómico. Se trata de un órgano de naturaleza consultiva que sustituye al antiguo Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña que creó el Estatuto de 1979.

El artículo 38.1 del Estatuto de 2006 establece lo siguiente: «*Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente título y por la carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña son tutelados por Consejo de Garantías Estatutarias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 76.2.b) y c)*». Y este último precepto establece que el «Consejo de Garantías Estatutarias puede dictaminar, en los términos que establezca la ley, en los casos siguientes (...) b) *La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y los Decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento; c) La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos de Decreto Legislativo aprobados por el Gobierno*». Pero la novedad más relevante para las funciones de este órgano estatutario, aparece en apartado 4 del artículo 76, el cual prevé que: «*Los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante con relación a los proyectos de ley y las proposiciones del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto*».

Este carácter vinculante del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias «*con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos...*» altera en parte la naturaleza jurídica de las funciones de orden consultivo que hasta ahora han caracterizado el Consejo Consultivo. Puesto que en materia de derechos estatutarios, al vincular el dictamen al Parlamento, la función deja de ser, *strictu sensu*, consultiva. Porque, la Cámara legislativa deberá asumir el sentido del dictamen y no podrá hacer caso omiso del mismo. En el supuesto de una declaración explícita de inconstitucionalidad o de inadecuación al Estatuto de un proyecto o proposición legislativa, el Parlamento deberá incorporar la decisión tomada por el Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen. De hecho, con su participación previa en el proceso de elaboración de la ley autonómica que desarrolle o afecte a derechos, y siempre que su parecer sea solicitado, el Consejo adopta una posición institucional asimilable a la que en la actualidad ostenta el sistema constitucional francés, el *Conseil Constitutionnel*. Se trata de un autocontrol interno que se justifica en virtud del principio de autonomía institucional de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.1.<sup>a</sup> CE).

Ahora bien, este dictamen vinculante cuyo alcance y sentido —eventualmente—, podrá modular la ley y la propia doctrina del futuro Consejo de Garantías Estatutarias, no pone en cuestión el monopolio del control de constitucionalidad de la ley que corresponde realizar al Tribunal Constitucional. En efecto, es preciso subrayar que la interpretación constitucional es una función que se encuentra diseminada entre los diversos operadores jurídicos, tengan o no éstos naturaleza jurisdiccional. El nuevo Consejo de Garantías Estatutarias es uno de ellos, y lo hace participando de forma preventiva en el proceso legislativo autonómico, sin que por esta razón cuestione ni suplante el control de constitucionalidad que *a posteriori* pueda realizar el Tribunal Constitucional, si es requerido para ello, sobre la ley autonómica una vez incorporada al ordenamiento jurídico.

La ley autonómica que, en su caso, sea enjuiciada en la sede jurisdiccional constitucional será la aprobada por el Parlamento de Cataluña, de acuerdo —si su opinión jurídica es requerida— con el dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias. En consecuencia, esta ley autonómica siempre será el resultado del ejercicio de la potestad legislativa de la que es titular el Parlamento. Pero no de una confluencia de voluntades entre el Parlamento y el Consejo de Garantías Estatutarias. La intervención previa de éste, que puede conllevar la modificación del texto aprobado por la Comisión Legislativa correspondiente de la institución legislativa, recibe una especial cobertura jurídica al ser dispuesta por el Estatuto en su condición de norma institucional básica. En todo caso, la controversia que sin duda pueda susci-

tar en este caso la relación entre la voluntad del órgano legislativo y la opinión de un colegio de juristas en la fase previa de aprobación de una futura ley, nos ubica en un contexto similar a la que en el Estado social y democrático de derecho, experimenta la relación entre democracia y justicia constitucional. Con la diferencia de que, en este caso nada impediría que ante un dictamen contrario a sus pretensiones jurídicas, el proyecto o la proposición de ley pudiesen ser retirados por los órganos estatutarios proponentes y sustituido por otro distinto.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César (1996): *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, CEC.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep M.<sup>a</sup> (2005): «El reconocimiento y garantía de los derechos y libertades en los Estados compuestos. Una aproximación comparada», en M. A. APARICIO (ed.): *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Atelier, Barcelona, págs. 11-38.
- CATALÀ I BAS, Alexandre H. (2005): «La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de autonomía», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4 (julio-diciembre), págs. 181-204.
- D'ATENA, Antonio (2007): «La reforma constitucional del regionalismo italiano», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 4, págs. 9-34.
- DÍEZ-PICAZO, Luis M.<sup>a</sup> (2006): «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *REDC*, núm. 78, septiembre-diciembre, Madrid, págs. 63-75.
- FERRERES COMELLA, Víctor; BIGLINO CAMPOS, Paloma, y CARRILLO, Marc (2006): *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Foro Estructura Territorial, núm. 8, CEPC, Madrid.
- GARCÍA TORRES, Jesús (2006): «Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma», en *El Estado autonómico (Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional)*, CEPC, Madrid, págs. 57-74.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1983): *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, pág. 290.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2006): «Derechos humanos y Estatutos de autonomía», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, pág. 1.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos (2006): «Los nuevos Estatutos de Autonomía de las regiones italianas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, septiembre-diciembre, Madrid, pág. 43-61.
- ROSSI, Emanuele (2005): «Derechos de libertad y Estatutos regionales. La situación italiana», en M. A. APARICIO (ed.): *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Atelier, Barcelona, págs. 201-234.

- SCHWARTZ, B. (1971): *The roots of The Hill of Righths*, vol 5, Chelsea House Publishers, New York, 1971.
- VEIT, H., y otros (1991): *Creating the Hill of Righths. The Documentary record the First Federal Congreso*, The Johns Hopkins University Press.

### RESUMEN

La tesis de este artículo sostiene que la incorporación de un Título de derechos, principios y deberes en las reformas estatutarias llevadas a cabo España en los dos últimos años, no supone una infracción constitucional. El punto de partida de la tesis defendida es que el Estatuto de autonomía, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, no puede ser concebido como una simple ley orgánica. En segundo lugar, el contenido de los Estatutos no es obligado que sea homogéneo. Además de un contenido prescrito por la Constitución, puede haber otro adicional en función de las características de cada Comunidad Autónoma y también un contenido posible, siempre que guarde relación con las competencias asumidas. Los Estatutos son normas de especial relevancia constitucional diferenciada de otras leyes, ya sean estatales o autonómicas, y así lo prueban referentes que ofrece el Derecho Comparado. Finalmente, los derechos estatutarios no suponen una modificación del sistema constitucional de distribución de competencias y su reconocimiento ha de ser entendido como la concreción de los objetivos del autogobierno y de los límites a la acción de los poderes públicos.

**PALABRAS CLAVE:** Derechos, Constitución, Federalismo, Estatutos regionales, Ley orgánica, Órganos de garantía estatutaria.

### ABSTRACT

The thesis of this article holds that the incorporation of a Bill of rights, beginnings and duties in the carried out statutory reforms Spain in the two last years, does not mean a constitutional infraction. The preliminary point of the defended thesis is that the Statue of autonomy, as basic institutional norm of the Autonomous Communities, can not be conceived as a simple organic law. In the second place, the contents of the Statues are not obliged that it is homogeneous. Besides some contents obliged by the Constitution, there can be another additional one according to the characteristics of every Autonomous Community and also some possible contents, as long as it keeps relation with the assumed competences. The Statues are norms of special constitutional relevance differentiated of other either state or autonomous laws, and like this prove it referents that the offers Compared Law. Finally, the statutory laws do not mean a modification of the constitutional system of distribution of competences and

its recognition has to be understood as the concretion of the goals of the self-government and of the limits to the action of the public powers.

**KEYWORDS:** Rights, Constitution, Federalism, Regional Statues, organic Law, Organs of statutory guarantee.