

# VESTE Y REALIDAD DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Universidad de Granada

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LOS DERECHOS: UN BREVE RECORRIDO EN PERSPECTIVA COMPARADA: 1. *Reconocimiento de derechos*. 2. *Establecimiento de principios*. 3. *Titularidad de los derechos*. 4. *Las garantías de los derechos*.—III. LA VESTE ESTATUTARIA DE LOS DERECHOS Y EL DEBATE DOCTRINAL: 1. *La voluntad del legislador estatuyente y la articulación de los derechos estatutarios con el despliegue del derecho estatal*. 2. *Los temas y aspectos doctrinalmente en discusión y la respuesta del Tribunal Constitucional*: 2.1. Derechos y reserva estatutaria. 2.2. La posible inmisión de los derechos estatutarios en los derechos fundamentales. 2.3. El respeto al principio de igualdad. 2.4. Posible afectación del autogobierno y del principio democrático.—IV. LA INCIDENCIA DE LA STC 31/2010 EN LA DISFUNCIÓN ORDINAMENTAL RESULTANTE DE LA PREFIGURACIÓN NORMATIVA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS COMO DERECHOS SUBJETIVOS Y SU REALIDAD DE PRINCIPIOS SEGÚN LA DOCTRINA DE LA STC 247/2007.

## RESUMEN

Este artículo analiza la inclusión y regulación de derechos en los Estatutos de Autonomía de segunda generación, los aspectos principales del intenso debate académico sobre esta materia y la controvertida doctrina sentada por Tribunal Constitucional en las Sentencias 247/2007, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana, y 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña. Partiendo de un marco conceptual general, se destacan los argumentos que avalan la legitimidad de su establecimiento, su articulación con los derechos fundamentales, el respeto de los límites constitucionales, su carácter de auténticos derechos subjetivos según su estructura y función normativas y, en definitiva, el papel central que a los mismos se ha querido otorgar por el le-

gislador estatuyente en un nuevo modelo estatutario que quiere sustentarse en el establecimiento de vínculos directos con la ciudadanía.

*Palabras clave:* estatutos de autonomía; derechos sociales; doctrina constitucional; reformas estatutarias.

#### ABSTRACT

This paper analyzes the inclusion and regulation of social rights in the Statutes of Autonomy of second generation, the main features of the intense academic debate on this issue and the controversial doctrine established by the Constitutional Court Judgments 247/2007, on the Statute of the *Comunidad Valenciana*, and 31/2010, on the Statute of Catalonia. From a general conceptual framework, the author highlights the arguments that support the legitimacy of their establishment and their relation to fundamental rights, the respect for constitutional limits, their authentic character of subjective rights in terms of structure and regulatory function and, ultimately, the central role given to them by the «estatuyente» legislator in a new statutory model which wants to be supported by the establishment of direct links with citizens.

*Key words:* statutes of autonomy; social rights; constitutional jurisprudence; statutory reforms.

### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los más importantes hitos en la evolución y desarrollo del Derecho Constitucional español viene representado, sin duda, por el proceso de reformas estatutarias iniciado en la década de 2000, considerablemente frenado en su segunda mitad por diversos factores, entre los cuales quizás el más importante haya sido el tenso y dilatado compás de espera abierto por los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña y la incapacidad del Tribunal Constitucional para decidir sobre ellos en un tiempo razonable (1). Este compás de espera y

---

(1) La STC 31/2010, de 28 de junio, tras casi cuatro años a lo largo de los cuales el Tribunal se ha visto sometido a grandes tensiones de procedencia tanto externa como interna, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra un numeroso grupo de preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, núm. 8045/2006 (BOE núm. 241, 9 de octubre de 2006); cuando este trabajo se redacta —verano de 2010— queda aún pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos y el Título I del mismo Estatuto, núm. 8675/2006 (BOE núm. 248, 17 de octubre de 2006), así como los pre-

la incertidumbre sobre el devenir de otras reformas ya iniciadas (2) o proyectadas, fueron alimentados, además, por el pronunciamiento de la STC 247/2007 sobre un precepto de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana (3), que vino a sentar una doctrina general muy controvertida, especialmente en lo que se refiere a uno de los aspectos centrales, más importantes y novedosos de las reformas, cual es el establecimiento de una «Carta de derechos» en los nuevos Estatutos. Contrariamente a los primigenios, que se formularon conforme a un paradigma de cuño sustancialmente institucionalista, ignorando en general el establecimiento de regulaciones relativas a la relación de los poderes públicos con la ciudadanía, las reformas se han adentrado con particular intensidad en esta materia, incorporando disposiciones conformadoras de una especie de declaración de derechos de carácter predominantemente social, junto con otros derechos del ámbito institucional y un conjunto de objetivos básicos, principios rectores y deberes. Se configura así una «parte dogmática» del Estatuto que lo aproxima, conforme a un nuevo modelo, a una organización y enunciado textual de cierto paralelismo al de una Constitución; nuevo modelo en el que los derechos y su garantía constituyen el elemento central.

Desde el mismo inicio de las reformas estatutarias se generó un intenso y extenso debate político y académico sobre los siguientes fundamentales extremos que a causa de ellas se concitaban en lo relativo al tema que nos ocupa: a) la justificación de la inclusión de una declaración de derechos en el Estatuto, tomando en consideración la naturaleza propia y específica de este tipo de fuente y su posición en el bloque de la constitucionalidad en tanto que «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma», a tenor del

---

sentados por los Gobiernos de Murcia, La Rioja, Illes Balears y la Generalitat Valenciana, de menor alcance.

(2) La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, presentada ya en la VIII Legislatura y reiterada en la IX (1/04/2008), ha sido finalmente retirada el 13 de mayo de 2010. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, presentada el 28/09/2010, continúa su tramitación. Esta propuesta no incluye una declaración de derechos, remitiéndose con carácter general a los establecidos en la Constitución, en el Estatuto o en la legislación, especialmente al de participación. Si establece un precepto conteniendo los principios rectores de los poderes públicos extremeños.

(3) La STC 247/2007 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 20 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1. Por su parte, la STC 249/2007, con remisión total al contenido doctrinal de esta Sentencia, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el mismo precepto.

entendimiento que cupiera hacer, restrictivo o abierto, de la reserva estatutaria establecida en el artículo 147 en relación con otros preceptos constitucionales; *b)* los límites constitucionales existentes para la regulación de los derechos estatutarios, tanto por su relación con el desarrollo y la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales (arts. 81.1 y 53.1 CE), como por la toma en consideración del principio de igualdad en su dimensión territorial, por un lado actuando como principio (art. 139.1) y, por otro, como proyección sobre una habilitación competencial al Estado para el establecimiento de condiciones básicas de igualdad entre los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes (art. 149.1.1); *c)* la limitación del autogobierno y la afectación consiguiente del principio democrático y del pluralismo político que supondría el establecimiento de derechos en una norma estatal como es el Estatuto y en tanto que fuente dotada de una especial rigidez; *d)* la posible afectación y condicionamiento de las competencias estatales como consecuencia del establecimiento y desarrollo autonómico de estos derechos.

Sabido es que el pronunciamiento del TC en la STC 47/2007 zanjó muchas de las cuestiones puestas sobre la mesa del análisis jurídico por este intenso debate sobre una materia que dividió por completo a la doctrina y sobre la que han corrido ya auténticos ríos de tinta (4). Se han dejado abiertas

---

(4) Los grandes términos del debate quedaron plasmados de manera paradigmática en la polémica que mantuvieron L. M. DÍEZ-PICAZO y F. CAAMAÑO en la *Revista Española de Derecho Constitucional*. El primero de los autores publicó en el núm. 78, 2006, págs. 63-75, un artículo cuyo título ya auguraba una posición negativa que era representativa de todo un sector doctrinal: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?»; la contestación del segundo, ya en su título, no era menos significativa y representativa del sector doctrinal opuesto: «Sí, pueden (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)». Este artículo fue replicado por DÍEZ-PICAZO: «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño» (núm. 81, 2007, págs. 63-70). Previamente, fruto de un debate académico en el CEPC, los trabajos de Paloma BIGLINO, Víctor FERRERES y Marc CARRILLO, publicados en el libro *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña* (Madrid, CEPC, 2006), fijaban los principales puntos de análisis y de desacuerdo en la materia. A los numerosos estudios previos, de los que sería imposible dar cuenta detallada aquí, publicados conforme las propuestas de reforma iban avanzando o se culminaban, hay que añadir algunos otros estudios que concitaron un nuevo foco de debate una vez publicada la STC 247/2007. De manera especial cabe señalar en este sentido la obra de Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008, un documentado y elaborado compendio de críticas a la doctrina del Tribunal Constitucional, partiendo de una postura negativa, en el tema que nos concierne, a la posibilidad de la inclusión en los Estatutos de declaraciones de derechos. Otros importantes trabajos han ido viendo la luz

otras, sin embargo, de singular importancia dogmática para la integración y comprensión constitucionalmente adecuada de estos nuevos derechos en el marco del actual paradigma del constitucionalismo multinivel, expresión de la progresivamente compleja articulación del pluralismo ordinamental, manifestación a su vez de la expansión y desarrollo del pluralismo social, político y territorial. En síntesis, a la luz de lo dispuesto en el artículo 147 CE sobre la naturaleza, función y contenido de los Estatutos de autonomía, así como en relación con la dimensión territorial del principio de igualdad (arts. 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> CE), se discutía básicamente sobre la legitimidad constitucional de la inclusión en los Estatutos de normas de reconocimiento y garantía de derechos y sobre la específica naturaleza jurídica de este tipo de enunciados. La respuesta del Tribunal en la Sentencia 247/2007, como reflejan sus numerosos votos particulares (5), en último término no satisfizo a nadie y dejaba abierto un importante problema en el proceso de desarrollo del Estado autonómico (6).

En efecto. Si bien, por un lado, el Tribunal despeja con su interpretación en esta Sentencia el camino para entender legítima la inclusión de enunciados de derechos en los Estatutos, por otro acaba por no llegar a puerto claro y seguro en esa dirección, porque desustancializa con alcance general los derechos estatutarios vinculados con las competencias al considerarlos desprovistos del auténtico carácter de derechos subjetivos en tanto que no sean desarrollados por el legislador y en la medida en que los desarrolle teniendo en

---

después, profundizando en esta materia, cuya cita obviamos en este momento para no ser innecesariamente prolijos, muchos de los cuales aparecerán citados en otros pasajes de este estudio.

(5) La Sentencia va acompañada de cinco votos particulares discrepantes formulados por los Magistrados Vicente Conde Martín de Hijas, Javier Delgado Barrio, Roberto García-Calvo Montiel, Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y Ramón Rodríguez Arribas.

(6) Las críticas a esta decisión del Tribunal, desde una perspectiva favorable a las declaraciones de derechos estatutarios y a su consideración como verdaderos derechos, no se hicieron esperar. Entre los numerosos estudios disponibles, remito a los siguientes: M. Á. CABELLOS ESPÍERREZ, «La relación Derechos-Estado autonómico en la Sentencia sobre el estatuto valenciano», *Revista de Estudis Autònoms i Federals*, núm. 7, octubre de 2008; T. DE LA QUADRA JANINI, «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008; F. LÓPEZ MENUDO, «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 73, 2009. *Vid.* también mi estudio crítico de esta Sentencia, «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, enero-abril 2009, de cuyos planteamientos es obviamente tributario, en buena parte, el presente artículo.

cuenta las prescripciones constitucionales, por lo que sólo cabe tenerlos jurídicamente, en su expresión normativa estatutaria, por principios, orientaciones o mandatos, «con independencia de la veste con la que se revistan» (7). La doctrina del TC sentada en esta Sentencia viene a ser aparentemente reafirmada en todos sus términos en la STC 31/2010, pero, a mi juicio, presenta una formulación que —de nuevo sin mucha argumentación— puede suponer una matización muy apreciable respecto del primer pronunciamiento.

El resultado de estos pronunciamientos concatenados, tan genéricos como escasamente argumentados por el Tribunal, queda bien a la vista: el primero parecía convertir de un plumazo a todos los derechos estatutarios [exceptuando los del ámbito institucional, que no están en discusión (8)] en

---

(7) Este pasaje del FJ 15 c) de la STC 247/2007 condensa la argumentación del Tribunal a este respecto: «En efecto, este precepto constitucional [se refiere al art. 147.2 d)] habilita a los Estatutos de Autonomía para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, correspondiendo a los órganos de autogobierno de éstas su ejercicio, lo que les permite configurar sus propias políticas, determinando con ello, como hemos afirmado en el fundamento jurídico 14, la existencia de verdaderos derechos públicos subjetivos de los ciudadanos.

Partiendo de este dato, nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.

En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE).

Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente Estatuto.»

(8) Constata así el Tribunal en el FJ 15 b) de la STC 247/2007 que «...es claro que esta capacidad que la Constitución reconoce a los Estatutos de Autonomía para ordenar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas dentro del marco constitucional, tiene

principios; pero en el segundo de ellos se esfuerza por no rebajar el significado del *nomen* «derecho» recurriendo a estos efectos al dato pretendidamente justificativo de que en la misma Constitución se califica de derechos a prescripciones que solo configuran normativamente principios (9), al tiempo que se abandona la distinción (o no se hace hincapié o referencia expresa a ella) entre un ámbito institucional y otro competencial a propósito de los derechos reconocidos y se apunta —al menos implícitamente, como veremos— a la estructura de cada norma reconocedora de derechos.

En el último apartado de este trabajo volveremos sobre estos aspectos. Por ahora baste considerar que en el primer pronunciamiento se hacía decir al Estatuto lo que manifiestamente el legislador estatuyente no quiso que dijera, quebrando sin paliativo alguno la neta distinción que entre principios y derechos efectivos, potencialmente eficaces desde la misma invocación de la norma estatutaria reconocedora, determinó aquél establecer en relación con el ejercicio de las competencias asumidas, desmantelando así también, aunque parcialmente, el sistema de garantías diversificado establecido para unos y otros en algunos Estatutos. Resulta por estas razones de fundamental importancia aclarar si el pronunciamiento subsiguiente de la STC 31/2010 supone o no un cambio doctrinal significativo en relación con esta materia.

---

efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos (así, respecto del sufragio activo y pasivo).

Asimismo, en relación con las instituciones autonómicas de autogobierno, pero en una perspectiva diferente, se constata que los derechos de participación y acceso a los cargos públicos también están determinados por las disposiciones estatutarias [...]

De cuanto hemos expuesto hasta aquí cabe concluir que también respecto de lo establecido en el art. 147.2 c) CE se desprende que son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos».

(9) «Ahora bien, bajo la misma categoría “derecho” pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro *nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término “derecho” se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella.» (STC 31/2010, FJ 16).

De la respuesta que demos a esta cuestión depende la constitucionalmente adecuada articulación de los derechos estatutarios en nuestro ordenamiento a la luz de los enunciados expresos de cada Estatuto. Con el reconocimiento de derechos en los Estatutos nuestro complejo ordenamiento jurídico aparece conformado en el ámbito nuclear del bloque de la constitucionalidad con una notoria asimetría, secuela inevitable y no necesariamente negativa de la complejidad que proyecta el ejercicio legítimo del principio dispositivo y la pluralidad ordinal propia de un Estado compuesto fuertemente descentralizado; pero si prevaleciera un entendimiento puramente continuista de la doctrina de la STC 247/2007 lo sería también con un central desajuste entre los enunciados textuales normativos de muchas de sus disposiciones en materia de derechos, su significado preciso en cuanto normas jurídicas y también su significado más general en tanto que categoría dogmática articuladora del contenido estatutario.

Para analizar en qué medida se produciría este desajuste entre la voluntad estatuyente y la realidad jurídica de los derechos estatutarios a la luz de esta doctrina así entendida y los efectos distorsionantes que ocasiona, vamos a considerar primero, como punto de partida, la regulación de los derechos en los Estatutos de autonomía reformados con objeto de determinar de la manera más precisa posible cual sea aquella voluntad estatuyente. Se toman así en consideración los Estatutos vigentes de la Comunitat Valenciana, Cataluña, Andalucía, Illes Balears, Aragón y Castilla y León (10) (en adelante y en nota, respectivamente, EV, EC, EA, EB, EAr, ECL). Tras este sumario estudio, daremos cuenta de las cuestiones doctrinalmente controvertidas que han sido en principio resueltas o, mejor, jurídicamente pacificadas, por el Tribunal Constitucional y, finalmente, nos referiremos a la gran cuestión que con esta doctrina queda todavía planteada en relación con los derechos estatutarios, como es si se produce o no su degradación *in toto* a principios o normas programáticas en aquellos casos que estén vinculados a las competencias.

---

(10) Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril; Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, respectivamente.

## II. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LOS DERECHOS: UN BREVE RECORRIDO EN PERSPECTIVA COMPARADA

### 1. *Reconocimiento de derechos*

Los derechos contemplados en los Estatutos de autonomía hasta ahora reformados pueden ser clasificados por su contenido de la siguiente manera: *a)* derechos relacionados con materias sobre las que directamente inciden o pueden incidir derechos o libertades fundamentales (derecho a la igualdad y a la no discriminación; derechos de participación; derechos relacionados con el derecho a la vida y a la salud; derechos relacionados con el derecho a la educación; derecho a la protección de datos personales y derechos relacionados con el derecho al trabajo); *b)* derechos que desarrollan principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución, que son los más (protección de la familia, derechos de las personas menores, de las personas mayores, de las personas con discapacidad o dependencia, derechos en el ámbito de la salud, de los relativos a los servicios sociales, de acceso a la vivienda, derechos de los consumidores y usuarios, derechos relacionados con el medio ambiente y con la cultura); *c)* derechos lingüísticos y otros derechos de nueva formulación, como el derecho al agua y el derecho de acceso a las nuevas tecnologías. Veamos sucintamente como son prefigurados estos derechos en los Estatutos.

*a) Derechos relacionados con materias sobre las que directamente inciden o pueden incidir derechos o libertades fundamentales.* Son muchos los derechos estatutarios que están directamente relacionados con derechos fundamentales y su proyección sobre materias en las que las Comunidades Autónomas respectivas disponen de competencias. En determinados casos estamos ante meras reiteraciones de la norma constitucional o expresión de desarrollos que están implícitos en la misma, pretendiendo reforzar un especial concernimiento, sintonía y vinculación con ella en el ámbito autonómico en el ejercicio de las competencias propias al regular cada materia. En otros casos suponen sin más un nuevo desarrollo propio y específico de un derecho en el ámbito de las competencias asumidas y en el marco del ámbito material de ejercicio de un derecho fundamental, con el que se articula en su específico nivel.

a.1. Los nuevos Estatutos están impregnados de referencias muy diversas a la igualdad, que se ha erigido en un elemento central de su universo axiológico y teleológico. No es extraño que así sea al pretender incidir con especial intensidad en los contenidos del Estado social. Siguen de esta manera la matriz constitucional de su consideración como valor superior, prin-

cipio y derecho que proscribe la discriminación, principio de igualdad sustancial propio del Estado social y democrático de Derecho y derecho relacional para la garantía de otros derechos (11). Las disposiciones estatutarias específicamente referidas al derecho a la igualdad se proyectan de manera singular en relación, por un lado, con la igualdad entre las mujeres y hombres y la consiguiente prohibición de discriminación por razón de género (12) y, por otro, con las demás prohibiciones de discriminación, en particular por razón de orientación sexual (13).

La proyección de la igualdad se manifiesta también en ámbitos más concretos, como es el caso de la participación en relación con la promoción de la democracia paritaria y la observancia del principio de «presencia equilibrada entre hombres y mujeres» en los nombramientos y designaciones de instituciones y determinados órganos (14).

---

(11) Ya en los preámbulos de algunos Estatutos encontramos referencias a la igualdad (así, los Estatutos andaluz, balear y catalán). También en el Título Preliminar (o, en su caso, en el Título I) de algunos Estatutos se contienen disposiciones normativas que toman en consideración la igualdad: EA, arts. 1.2 y 10.1 y 2; EC, arts. 4.2 y 3; EAr, art. 20 a); ECL, art. 8.2. Se utiliza la fórmula referencial a la igualdad en relación con: los derechos en el ámbito educativo (EC, art. 21; EA, art. 21; EB, art. 26); los derechos en el ámbito de la salud (EC, art. 23, EAr, art. 14; ECL, art. 13.2); los derechos en el ámbito de los servicios sociales (EC, art. 24; EA, art. 23.1; ECL, art. 13.3); el derecho de acceso a la vivienda (EA, art. 25); el derecho de acceso a los servicios públicos y servicios económicos de interés general o de calidad (EC, art. 30.1; EAr, art. 16.1); el derecho al acceso al empleo público [EA, art. 26.1 b); EB, art.14.2; ECL, art. 12 e)]; el medio ambiente y los recursos naturales (EC, art 27; EA, art. 28; EAr, art. 18.1); el derecho a participar en los asuntos públicos (EC, art. 29.1; EA, art. 30.1; EB, art. 15.2; EAr, art. 15.1); el derecho de acceso a la cultura (EA, art. 33; EB, art. 18.1, EAr, art. 13; ECL, art. 13.10); y el derecho al trabajo (EV, art. 80).

(12) Los nuevos Estatutos reformados han sido especialmente sensibles a la necesidad de profundización en la igualdad de género, de manera confluyente con la evolución reciente de la normativa internacional, estatal, europea y propiamente autonómica en la materia. Cabe constatar así una regulación especialmente amplia de la igualdad de género en los nuevos Estatutos, si bien ésta es ciertamente desigual entre ellos tanto en la amplitud como en la intensidad con la que se abordan las temáticas a las que la igualdad se refiere. *Vid.*, en este sentido, y entre otros preceptos, EA, arts. 10.2, 14, 15, 105.2, 107, 135; EC, arts. 4.2 y 3, 56.3; EV, arts. 10.3, 11; EB, art. 17; EAr, arts. 12, 15.1, 20 a) y 24 c); ECL, arts. 8.2, 11.3 y 14.

(13) EC, art. 40.8; EB, art. 17.3; EAr, arts. 12.1 y 24 d); ECL, art. 14; EA, art. 14. EL Estatuto andaluz, además de esta cláusula antidiscriminatoria, contempla un específico derecho de toda persona «a que se respete su orientación sexual y su identidad de género», previendo la obligación de los poderes públicos autonómicos de promover políticas para garantizar el ejercicio de este derecho (art. 35).

(14) Véanse también, para un mayor detalle en relación con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, EA, arts. 10.3.1.º, 37.1.11, 167, 174; EC, arts. 40.2 y 41.1 y 2 y 4, 45.3; EAr, arts. 12.2, 24 c) y 26; EB, arts. 16.3 y 17.2; EV, arts. 10.2, 80.1 y 3; ECL, art. 14.2.

Los nuevos Estatutos son muy sensibles, por otra parte, a la realidad de la violencia de género y contienen numerosas referencias expresas para combatirla. En la mayoría de ellos se configura como un mandato de actuación de los poderes públicos. Sin embargo, el Estatuto andaluz es el único que incorpora la protección integral contra la violencia de género como un derecho de las mujeres, que incluye la adopción de medidas preventivas y asistenciales, así como ayudas públicas (15).

a.2. Todos los textos estatutarios reformados hasta ahora, con la excepción del Estatuto de la Comunidad Valenciana, establecen preceptos específicos dedicados a la regulación de los derechos de participación política en los asuntos públicos. Se trata de derechos cuya titularidad está referida, obviamente, a los propios ciudadanos. En términos genéricos se produce una cierta coincidencia en los Estatutos en lo que se refiere a las concretas vías o mecanismos de participación específicamente política que se establecen: derechos a ser electores y elegibles respecto de los órganos representativos de la Comunidad, a presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento autonómico y a participar en la elaboración de las leyes (con alguna excepción, como es el caso del Estatuto de Castilla y León para este último supuesto), a promover la convocatoria de consultas populares (no se refieren a este último derecho ni el Estatuto valenciano ni el aragonés) y el derecho de petición individual y colectiva (tampoco se refieren a este derecho los Estatutos valenciano y aragonés) (16).

Resulta interesante señalar, por otro lado, que en el Estatuto de Andalucía se viene a establecer un compromiso político, abierto a posibilidades futuras en el marco de evolución del Derecho constitucional, para la extensión de determinados derechos políticos a los extranjeros residentes (17). En esta misma línea, pero con un carácter más genérico, se pronuncia el Estatuto de Aragón para el establecimiento de las vías adecuadas para facilitar y potenciar la participación de los extranjeros residentes en las decisiones de interés general, dentro del marco constitucional (18). Por otra parte, los nuevos Estatutos, conscientes de la importancia del fortalecimiento de la democracia participativa, realizan un esfuerzo considerable por establecer otras vías de participación en ámbitos sociales y económicos (19). Existen igualmente

---

(15) EA, art. 16; EC, arts. 41.3 y 153 c); EAr, arts. 30 y 71.37; EB, arts. 16 y 22; EV, arts. 10.3 y 16; ECL, arts.14.2 y 70.1.11.

(16) EV, art. 9.4; EC, art. 29; EA, art. 30; EB, art. 15; EAr, art. 15; ECL, art. 11.

(17) EA, art. 30.2.

(18) EAr, art. 4.3.

(19) Esta perspectiva ya puede percibirse, además de en los preceptos que con una u otra formulación vienen a reproducir la cláusula del art. 9.2 CE, en algunas disposiciones de ca-

otras numerosas concreciones relativas a derechos, ámbitos o mandatos de participación en relación con colectivos determinados (20).

a.3. Los derechos a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte, de expresar de forma anticipada la voluntad vital y recibir un tratamiento adecuado del dolor y cuidados paliativos integrales, reconocidos en los Estatutos catalán y andaluz, han sido generadores de una intensa y amplia polémica (21). De ellos cabe decir que están amparados por el ordenamiento general del Estado y que pretenden ser congruentes con los ámbitos competenciales respectivos, sin que una interpretación constitucionalmente adecuada pueda conducir a cuestionarlos como contrarios al derecho a la vida por dejar presuntamente abierta una puerta a la eutanasia (como se ha sostenido en el debate político y se ha reflejado en el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña). Antes al contrario, vienen a reafirmar el cumplimiento de las exigencias de la dignidad de la persona durante el proceso vital que puede conducir a la muerte, lo que no es sino afirmar precisamente el derecho a vivir con dignidad. Por lo que se refiere al derecho de dejar constancia de la propia voluntad para el caso de no poder manifestarla en el momento de recibir tratamiento médico, es evidente que tampoco afecta al derecho a la vida; sólo el deber de respeto impuesto al personal sanitario a esa voluntad podría establecer esa relación, pero la cuestión queda salvada con la remisión a lo que las leyes establezcan al respecto (que serán las leyes del Estado en tanto desarrollen el derecho a la vida o regulen materias propias de su competencia —arts. 81.1 y 149.1.16.<sup>a</sup> CE—). Ésta es la interpretación que ha efectuado el TC en la Sentencia 31/2010 (FJ 19), desestimando la impugnación del artículo 20 del Estatuto de Cataluña. En realidad, estos derechos que han sido consagrados con rango estatutario mediante las reformas ya estaban reconocidos y regulados en algunos casos a nivel legal dentro del marco competencial de las mencionadas Comunidades Autónomas.

a.4. Las reformas estatutarias abordan la regulación del derecho a la educación de forma desigual. El Estatuto de la Comunidad Valenciana ni tan siquiera se refiere a este derecho de manera diferenciada (22). Por su parte, el Estatuto de Aragón se refiere a la educación como uno de los principios

---

rácter igualmente general por referirse a objetivos básicos de la Comunidad Autónoma o a principios rectores (EV, art. 1.3; EA, art. 10.19; EC, art. 43; ECL, art. 17.24).

(20) Entre otros preceptos, a modo de ejemplo, EC, arts. 21.8, 28.2; EA, art. 27; EAr, art. 17; EB, arts. 14, 26.

(21) EC, art. 20; EA, art. 20. *Vid.* también, con otra formulación más contenida, EB, art. 25; EAr, art. 14; ECL, art. 13.2 f).

(22) EV, art. 53.

rectores de las políticas públicas (23). Los demás Estatutos prestan al derecho a la educación una especial atención, reiterando de manera explícita o implícita contenidos constitucionales y complementando los perfiles genéricos de este derecho con la inclusión de algunos derechos nuevos en este ámbito como desarrollo de su dimensión social y prestacional conforme a las competencias asumidas (24). Es ciertamente destacable que solo un Estatuto, el andaluz, garantiza como derecho nuevo el de la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos, con la posibilidad de hacerlo extensivo a otros niveles educativos (25).

a.5. La incorporación del derecho a la protección de datos personales para su propio ámbito competencial y territorial por las recientes reformas estatutarias constituye sin duda una de las grandes novedades a destacar. Con la excepción del Estatuto de la Comunidad Valenciana, con los nuevos Estatutos se incorpora este derecho a la respectiva Carta y, correspondientemente, la competencia necesaria para ejercitar determinadas funciones con este objetivo. Tratándose de un derecho constitucionalmente garantizado en los términos en los que lo ha concretizado la jurisprudencia constitucional y resulta de la normativa europea y la legislación orgánica, su inclusión en los Estatutos de autonomía supone, sobre todo, un refuerzo, dentro del espacio constitucional propio de las Comunidades Autónomas, de la vinculación de

---

(23) EAr, art. 21.

(24) EC, art. 21; EA, art. 21; EB, art. 26; ECL, art. 13.

(25) EA, art. 21.5. Por otra parte, los Estatutos catalán y andaluz se refieren al principio del «carácter laico» de la enseñanza pública, a cuyos efectos se ha incorporado, a modo de salvedad que enmarque constitucionalmente de manera adecuada y no problemática la asunción de este principio, la referencia a que los poderes públicos de la Comunidad garanticen el derecho de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; referencia a la postre jurídicamente innecesaria, puesto que este derecho operaría en cualquier caso con toda su intensidad desde lo dispuesto por la propia Constitución en el artículo 27.3 y lo que en el mismo sentido establecen los convenios internacionales ratificados por España en materia de derechos, refiriéndose el carácter «laico» a que la enseñanza pública no puede ser confesional. En el caso andaluz es aún más llamativa la fórmula de encuadre del mencionado principio, generada por las necesidades del consenso, ya que se recurre incluso en un párrafo aparte a otra referencia a que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la confesión católica y de las restantes confesiones existentes en la sociedad andaluza. Evidentemente, nada vienen a añadir estas menciones a lo que ineludiblemente se desprende ya del artículo 16 de la Constitución al establecer el carácter aconfesional del Estado. Así lo había sostenido en un trabajo previo, «Derechos, deberes y principios rectores», en F. BALAGUER (coord.), *El nuevo Estatuto de Andalucía*. Madrid, Tecnos, 2007, pág. 30, y, como cabía esperar, en este mismo sentido se ha pronunciado finalmente el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (FJ 20).

los poderes e instituciones autonómicas para el respeto y garantía del derecho a la protección de datos de carácter personal respecto de los que son gestionados por las Administraciones e instituciones propias (26).

a.6. En el marco semántico y normativo del derecho constitucional establecido en el artículo 35, los nuevos Estatutos de autonomía dedican algunas disposiciones, en ciertos casos, a reiterar aspectos propiamente constitucionales en el ámbito laboral, reforzando el compromiso con la dimensión social del Estado; en otros, a complementarlo en su ejercicio con algunos derechos y, finalmente, a destacar en otros supuestos dimensiones de acción para los poderes públicos autonómicos, enunciando principios rectores para sus respectivas políticas públicas (27).

a.7. Existen otras disposiciones estatutarias de muy varia significación y de difícil clasificación unitaria, que configuran como derecho la relación específica que, de acuerdo con su contenido, puede plantearse en diferentes ámbitos entre su titular y la Administración que corresponda, estableciendo de esta manera principios estatutarios de actuación para las Administraciones autonómicas de aplicación directa, aunque éstos estén normalmente contemplados en la legislación administrativa general o sectorial correspondiente, o se deduzcan en ocasiones del principio de igualdad de las personas o de los ciudadanos, en su caso, ante la Administración. De esta manera, cabe considerar el reconocimiento estatutario de derechos como los siguientes:

En primer lugar, el derecho de acceso a los servicios públicos generales y, con mayor concreción, a los servicios económicos de carácter general (28). Igualmente suele especificarse en los Estatutos este mismo derecho de acceso en relación con concretos servicios públicos sectoriales. Así sucede en los ámbitos educativo, laboral, sanitario, cultural, de los servicios sociales y de la administración de justicia (29). En segundo lugar, se regula el

---

(26) EC, art. 31; EA, art. 32; EB, art. 28, EAr, art. 16; ECL, art. 12, que lo contempla dentro del ámbito conceptual del derecho a una buena administración. También se especifica un derecho a la confidencialidad de los datos relativos a la salud (al contemplar la regulación general) y a la de las características genéticas en el ámbito de los derechos relacionados con la salud [EA, art. 22.2 j)]. *Vid.* sobre esta materia mi trabajo «Derecho a la protección de datos personales», en F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), Luis ORTEGA ÁLVAREZ, Gregorio CÁMARA VILLAR y José Antonio MONTILLA MARTOS (coords.): *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, págs. 321-333.

(27) EV, art. 10.3; EB, art. 16.3; EC, art. 25; EA, art. 26; EB, art. 27; ECL, art. 13.4. También los Estatutos catalán y andaluz se refieren a los derechos de las organizaciones sindicales y empresariales a ejercer sus funciones en los ámbitos que les son propios de acuerdo con la Constitución (arts. 25.5 y 26.2, respectivamente).

(28) EC, art. 30.1; EAr, art. 16.1.

(29) EC, art. 21.1 y 6; EA, art. 21.3.3, 6 y 7; EB, art. 261.2 y 5; ECL, art. 13.1, para el

derecho de acceso a documentos, archivos o registros públicos (30), si bien a veces este derecho se incorpora como uno de los integrantes del más inclusivo derecho «a una buena administración» (31).

En tercer lugar, como derecho aparentemente novedoso, precisamente se incorpora a la carta de derechos de los Estatutos el llamado «derecho a una buena administración», cuyos contenidos han venido formando parte de principios y reglas plenamente operantes en el ámbito de la organización y actuación de las Administraciones públicas a partir de lo establecido en la legislación básica estatal y en las correspondientes normativas de desarrollo propias de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, respecto de los concretos términos de su formulación, las disposiciones estatutarias son claramente tributarias de algunos elementos parciales de la regulación efectuada por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 41 dentro del Título relativo a «Ciudadanía» (32). Así, con la excepción del Estatuto aragonés, que no contempla de manera explícita este derecho con tal denominación, pero que sí recoge algunos de sus contenidos bajo la rúbrica genérica de «derechos en relación con los servicios públicos», los demás Estatutos reformados se refieren a este derecho con esa precisa denominación (33).

Este derecho estatutario supone básicamente para el conjunto de los Estatutos la positivación en este nivel de los principios de objetividad, neutralidad y proporcionalidad y evitación de indebidas dilaciones en la actuación administrativa, así como la igualdad de trato, que actuarían como controles de la discrecionalidad administrativa.

---

ámbito educativo; EC, art. 25.1; EA, art. 26.1 a); EB, art. 27.1, para el ámbito laboral; EC, art. 23.1; EA, art. 22.2 a); EAr, art. 14.1; EB., art. 25.2, para el ámbito sanitario; EC, art. 22.1; EA, art. 33; EB, art. 18.1; EAr, art.13.1; ECL, art. 13.10, para el ámbito cultural; EC, art. 24.1; EA, art. 23.1; ECL, art. 13.3, para el ámbito de los servicios sociales; EA, art. 29; EB, art. 14.4, para el ámbito de la Administración de Justicia.

(30) EV, art. 9.1; EB, art. 14.1.

(31) Así, por ejemplo, EA, art. 31 y ECL, art. 12 c).

(32) «Derecho a una buena administración:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones».

(33) EAr, art. 16.2; EV, art. 9; EC, art. 30; EA, art. 31; EB, art. 14; ECL, art. 12.

b) *Derechos que desarrollan principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución.* Muchos de los derechos que son formulados como tales en las recientes reformas estatutarias son concreciones de principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución, a los que el legislador estatuyente ha querido otorgar tal condición, reforzando su garantía. Se trata de derechos que se reconocen en los ámbitos social, económico y cultural cuya pretensión es que vinculen a los poderes públicos autonómicos como derechos, singularmente al legislador, con arreglo al contenido nuclear con el que son prefigurados estatutariamente.

Cabe destacar, sin embargo, que no todas las positivaciones realizadas en estas reformas llegan a establecer un nivel de concreción en su prefiguración que pudiera permitir la precisión material necesaria del derecho nacido de su inscripción en un principio rector; por otra parte, estas formulaciones semejan en muchas ocasiones, a su vez, formulaciones de principios rectores, que también son contemplados en los Estatutos en correspondencia con los derechos, con un sentido similar al que se desprende de la propia Constitución; e, incluso en determinados supuestos, su establecimiento en algunos ámbitos —y no ya sólo su desarrollo— es diferido a una Ley del correspondiente Parlamento, como es el caso de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares (34) y, con un sentido parcialmente diferente, el Estatuto de Cataluña, que con carácter general establece que el Parlamento debe aprobar por Ley una Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (35).

Se regulan así, con el sentido y las limitaciones antes indicadas, los siguientes derechos:

b.1. Derechos relacionados con la protección de la familia, refiriéndose a la defensa integral de la familia como uno de los ámbitos primordiales en los que se centrará la actuación de los poderes públicos de la Comunidad o al derecho de todas las personas a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares o al derecho de las parejas no casadas de inscribir en un registro sus opciones de convivencia y el goce en la Comunidad Autónoma de los mismos derechos que las casadas (36).

b.2. Derechos de las personas menores de edad. En el marco de lo dispuesto en el artículo 39 CE, las reformas estatutarias han incorporado derechos de los menores para su protección integral, el desarrollo de su persona-

---

(34) EV, art. 10.2 y 3; EB, art. 16.2 y 3.

(35) EC, art. 37.2.

(36) EC, art. 16; EA, art. 17; ECL, art. 13.7 *in fine*.

lidad y para su bienestar en los diferentes ámbitos y a recibir las prestaciones que las leyes establezcan (37).

b.3. Derechos de las personas mayores. En el marco del artículo 50 CE, las respectivas «Cartas de derechos» de los Estatutos reformados dedican algunos de sus preceptos a establecer derechos para las personas mayores, si bien éstos son formulados con la generalidad propia de un principio rector. Algo más concreto resulta ser en este punto el Estatuto de Andalucía, en el que, junto con dimensiones protectoras genéricas, se establecen contenidos específicos que singularizan derechos, como es, por ejemplo, el acceso a una atención gerontológica adecuada (38).

b.4. Derechos de las personas con discapacidad o dependencia. Algunos de los Estatutos reformados también dedican disposiciones a establecer derechos para las personas con discapacidad en los ámbitos a los que se refiere este principio constitucional rector establecido en el artículo 51 (Estatuto de la Comunidad Valenciana, remitiendo a la Ley que establezca la Carta de Derechos sociales, Estatuto andaluz, Estatuto de Castilla y León) (39).

b.5. Derechos relativos a la salud. En el ámbito de la protección de la salud abarcado por el principio constitucional rector consagrado en el artículo 43 es donde quizás los Estatutos de autonomía reformados hayan incorporado, con la excepción del valenciano, mayores concreciones de derechos queridos como subjetivos y formulados como derechos estatutarios que vienen a ampliar los existentes en este ámbito (40). De entre todos los Estatutos

(37) EV, art. 10.3; EB, art. 16.3; EC, art. 17; EA, art. 18; ECL, art. 13.6.

(38) EV, art. 10.3; EC, art. 18; ECL, art. 13.6; EA, art. 19.

(39) EV, art.10.3; EA, art. 24; ECL, art. 13.8.

(40) En algunos Estatutos, con una u otra formulación, se proclama la garantía general del derecho a la prevención y a la protección de la salud mediante el acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema sanitario público, incluyendo en ocasiones una referencia a la gratuidad de las mismas (EB, art. 25.1; EC, art. 23.1; EA, art. 22.1; EAr, art. 14.1; ECL, art. 13.2). Por otra parte se reconocen los siguientes derechos: a la información sobre los servicios a los que los usuarios pueden acceder y los requisitos para utilizarlos; al consentimiento informado sobre los tratamientos y sus riesgos; a acceder a la historia clínica propia y a la confidencialidad de los datos; al conocimiento y al cumplimiento de un plazo dentro del cual ha de serle aplicado un tratamiento; a ser informados de los derechos que les asisten y a no padecer tratamiento o práctica degradante; a un adecuado tratamiento del dolor y a cuidados paliativos; a la elección de médico y de centro sanitario; al consejo genético y a la medicina preventiva; a una segunda opinión facultativa; a disponer de asistencia geriátrica especializada; y el derecho de las personas con enfermedad mental, las que padezcan enfermedades crónicas e invalidantes y las que pertenezcan a grupos sanitariamente considerados como de riesgo, a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes (EB, art. 25.2; EC, 23.3;

reformados destaca el de Andalucía en cuanto a la extensión y diversidad de los derechos que reconoce, ya que además de reconocer y garantizar todos los derechos que se contemplan en los demás Estatutos, incorpora de manera novedosa y única algunos derechos, como son los casos del derecho al consejo genético y a la medicina preventiva y del derecho a disponer de asistencia geriátrica especializada (41).

b.6. Derechos relativos a los servicios sociales. Algunos de los nuevos Estatutos de autonomía contienen también referencias genéricas a derechos relacionados con los servicios sociales y, en su marco, un reconocimiento del derecho a una renta básica para atender situaciones de necesidad, destacando en mayor precisión los Estatutos de Cataluña y Andalucía, mientras que el Estatuto de Aragón se refiere a estos aspectos como principios rectores de las políticas públicas (42).

b.7. Derechos relacionados con el acceso a la vivienda. En el marco constitucional trazado por el artículo 47 y haciéndose eco del mandato en él contenido para los poderes públicos, los Estatutos reformados contemplan formalmente el acceso a una vivienda digna bien como un derecho o bien como un principio rector de las políticas públicas de la Comunidad. Así, por referirnos primero a estos últimos, los Estatutos de Aragón y de Castilla y León incluyen esta materia entre los principios rectores, estableciendo la promoción del acceso a este bien mediante la promoción de vivienda pública y determinando la prestación de una especial atención a los jóvenes y a otros colectivos más necesitados o en situación social de desventaja.

Los demás Estatutos reformados contemplan un derecho de acceso a la vivienda, si bien su formulación, partiendo de la afirmación de la garantía del derecho y estableciendo un mandato al legislador, es prácticamente semejante, por su amplitud, a la de un principio rector (43).

b.8. Derechos de los consumidores y usuarios. Los nuevos Estatutos, sensibles a las exigencias del principio rector establecido por el artículo 51 CE, se refieren a la protección y defensa de los consumidores y usuarios y sus asociaciones, en unos casos, como principio rector y, en otros,

---

EA, art. 22.1 c); EAr, art. 14.2; ECL, art. 13.2; EB, art. 25.2; EC, art. 23.3; EA, art.22.1 d); EAr, art. 14.3; ECL, art. 13.2 e); EB, art. 25.2; EC, art. 23.3; EA, art. 22.1 j); ECL, art. 13.2 a); EB, art. 25.3; EA, art. 22.1 g); ECL, art. 13.2 b); EB, art. 25.3; EA, art. 22.1 c) y e); EAr, art. 14.2; EB, art. 25.4; EA, art. 22.2 i); ECL, art. 13.2 f); EC, art. 23.2; EA, art. 22.2 b); EAr, art. 14.1; ECL, art. 13.2 c); EA, art. 22.2 f); EA, art. 22.2 h); ECL, art. 13.2 d); EA, art. 22.2 k); EA, art. 22.3; ECL, art. 13.2 *in fine*).

(41) EA, art. 22.2 a) y e), respectivamente.

(42) EV, art. 15; EB, art. 21; EC, art. 24; EA, art. 23; ECL, art. 13.3 y 9; EAr, art. 23.1.

(43) EAr, art. 27; ECL, art. 16.12 y 14; EV, art. 16; EB, art. 22; EC, art. 26; EA, art. 25.

como derecho. Este último es el caso de los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón, que son más precisos en sus prefiguraciones que los demás (44).

b.9. Derechos relacionados con el medio ambiente. Los nuevos Estatutos son igualmente muy sensibles a la necesaria protección del medio ambiente que nace del principio constitucional rector establecido en el artículo 45. Con la excepción del Estatuto de Castilla y León, que configura un principio rector para la efectiva garantía del derecho de los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, los demás Estatutos prefiguran un derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable (45).

b.10. Derechos relacionados con la cultura. Los nuevos Estatutos establecen también derechos en este ámbito, si bien su formulación resulta ser tan genérica como la del propio principio rector constitucional. Además de reconocer un derecho de participación en el ámbito cultural, en parangón con el que se predica de otros ámbitos a los que este derecho va asociado (económico, social...), viene a reconocerse un derecho de acceso en condiciones de igualdad a la cultura y al desarrollo, protección o defensa de las propias capacidades creativas, individuales o colectivas. Algunos Estatutos añaden, sin embargo, otros perfiles a este derecho, como es el caso del Estatuto andaluz, que se refiere también al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía (46).

c) *Otros derechos.* Otros derechos de difícil agrupación, reconocidos en los Estatutos son los siguientes:

c.1. Los derechos lingüísticos, reconocidos en los Estatutos valenciano, catalán y balear, destacando la regulación del segundo por su amplitud y concreción. Este Estatuto establece con carácter general el derecho de todas las personas a utilizar las dos lenguas oficiales, así como el derecho y el deber de los ciudadanos de Cataluña de conocerlas, sin que pueda haber discriminación por el uso de una u otra lengua (47). También el Estatuto aragonés establece en relación con las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, entre otros extremos propios del respeto y fomento del uso de las

(44) EV, art. 9.5; EB, art. 14.5; ECL, art. 16.16; EC, arts. 28 y 34; EA, art. 27; EAr, art. 17.

(45) ECL, art. 16.15; EV, art. 17; EB, art. 23; EC, art. 27; EAr, art. 18; EA, art. 28; EB, art. 18.1; EC, art. 22.

(46) EB, art. 18.1; EC, art. 22; EA, art. 33; EAr, art. 13.1; ECL, art. 13.10; EB, art. 18.2; EV, arts. 9.4 y 12.

(47) EC, art. 6.2; EV, art. 6.2 y 4; EB, art. 2. *Vid.* también EC, arts. 32, 33.1, 2 y 5, 34, 35 y 36.1.

lenguas propias, el principio de no discriminación por razón de la lengua (48).

c.2. Respondiendo a la cada vez más creciente preocupación en torno a las necesidades de abastecimiento de agua y a su adecuada gestión ante un bien de tanta importancia y cada vez más escaso, con una relación tan estrecha con los derechos a un nivel de vida adecuado, a la salud y a un medio ambiente sano, algunos de los nuevos Estatutos reformados han reconocido con carácter autónomo un derecho al agua que, en atención a las precedentes consideraciones, está sin duda entroncado con el principio constitucional rector formulado en el artículo 45. Es el caso de los Estatutos valenciano y aragonés (49). Otros estatutos han incorporado objetivos básicos y principios rectores relacionados con la adecuada gestión del agua (50).

c.3. Como un derecho de nueva formulación se recoge en algunos Estatutos el de acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Éste es el caso del Estatuto de Andalucía, que incluye también el derecho de participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca; o el de la Comunidad Valenciana, que garantiza genéricamente el derecho de acceso de todos los valencianos a las nuevas tecnologías. Los demás Estatutos reformados hasta la fecha, sin embargo, consagran esta materia como propia de un principio rector (51).

## 2. *Establecimiento de principios*

Además de la incorporación de los derechos, los nuevos Estatutos reformados establecen también, de manera más explícita y sistemática que algunos de los pocos originarios que lo hacían, y en clara interrelación con los derechos reconocidos, una serie de principios rectores, así como, en algunos casos, determinados objetivos básicos. Mediante su incorporación, en interacción con el principio del artículo 9.2 y con los principios rectores del Capítulo III del Título I CE, se singularizan o destacan dimensiones específicas acerca de por donde ha de discurrir la acción para la transformación de la realidad que debe ser llevada a cabo por los poderes autonómicos en su propio ámbito territorial. Tales principios suponen así el establecimiento de fun-

---

(48) EAr, art. 7.3.

(49) EV, art. 17.1 y 2; EAr, art. 19.1.

(50) EA, arts. 10.7.º, 37, 197.3 y 201; ECL, art. 75.5.

(51) EA, art. 34; EV, art. 19.2; EC, art. 53; EB, art. 29; EAr, art. 28.2; ECL, art. 16.21.

damentos, orientación y guía para el ejercicio de las competencias asumidas y, por supuesto, no carecen de valor normativo, pese a que su formulación sea programática, directiva (52).

Igualmente, debido a esa interrelación, y puesto que los derechos se rodean de determinadas garantías, se persigue intensificar la eficacia de los principios, esto es, su capacidad de vinculación para los poderes públicos de la Comunidad. Esta vinculación se complementa también con el establecimiento de determinadas garantías para los principios, adoptando en este caso como inspiración la matriz constitucional de las garantías dispuestas para los principios rectores, tal como resulta del artículo 53.3 CE (53), si bien tornando en positiva, en contraste con la formulación textual de este precepto constitucional, la posibilidad de su alegación o exigibilidad ante los jueces y tribunales de acuerdo con las leyes que los desarrollen.

Tales principios están, de esta manera, insertos en un marco funcional de constitucionalismo multinivel, donde los espacios constitucionales estatal, autonómicos y europeo aparecen interrelacionados de manera concordante de acuerdo con los principios que rigen la relación entre ordenamientos. En este sentido, la Constitución ofrece, fundamentalmente en el Capítulo III del Título I, no sólo la matriz del valor ordinal de los principios (de acuer-

---

(52) Paradigmáticamente, el Estatuto de Cataluña dedica todo un Capítulo del Título I, el V (arts. 39 a 54), a los principios rectores. Por su parte, el Estatuto de Andalucía dedica a los principios rectores el Capítulo III del Título I, integrado por un único y extenso artículo, el 37. El Estatuto de Aragón les dedica también el Capítulo II del Título I (arts. 20 a 31). El Estatuto de Castilla y León establece igualmente un Capítulo específico en su Título I, el IV, integrado por el art. 16. En el caso de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares, se establece en una disposición, de manera genérica, la defensa y promoción por las instituciones de la Comunidad de los derechos sociales, remitiendo a la ley la regulación de una «Carta de Derechos Sociales» que ha de contener «el conjunto de los principios, derechos y directrices» que informen la actuación pública de la Generalitat y las Administraciones Públicas, respectivamente, en el ámbito de la política social (EV, art. 10.2; EB, art. 16.2). Debido a la extensión y complejidad de su formulación omitimos las referencias al contenido preciso de cada uno de ellos y a los preceptos en los que se establecen.

(53) Los preceptos estatutarios que la contemplan disponen, en efecto, con un tenor similar a lo establecido en el artículo 53.3 de la Constitución, que el reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser alegados o exigibles ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. En definitiva, se trata de las mismas garantías que el texto constitucional establece para los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I y, por tanto, plantean sustancialmente las mismas cuestiones y problemas que derivan del hecho de que se trate de normas directrices para la acción de los poderes públicos (*vid.* EC, art. 39.2 y 3; EA, art. 40.1; ECL, art. 17.3).

do con la regla establecida por el artículo 53.3 CE, adaptada *mutatis mutandis* al ordenamiento de cada Comunidad con disposiciones estatutarias específicas), sino también el ámbito material para la concretización a nivel autonómico de derechos y principios estatutarios, en conexión, a su vez, con los principios y derechos ahora reconocidos y garantizados en la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

Cabe subrayar así la funcionalidad política y jurídica, en su interacción con los principios constitucionales, del establecimiento de principios específicos que vinculan a los poderes autonómicos y orientan su actuación en un complejo ámbito de expresión del pluralismo territorial. De este modo, no sólo suponen sustento y legitimación adicional a las políticas públicas que se emprendan y desarrollen en la Comunidad autónoma conforme a las competencias asumidas, sino que perfilan también, en tanto que mandatos vinculantes, una ordenación principal de los grandes bloques competenciales para el ejercicio de aquellas, funcionando no ya sólo como estímulo de la acción de gobierno, sino también como criterios fundamentales para su control político y jurídico.

### 3. *Titularidad de los derechos*

Respecto a la titularidad de los derechos, los nuevos Estatutos mantienen la regulación de los originarios acerca de la «condición política» de ciudadanos de la Comunidad en similares términos, así como la extensión de los derechos políticos a los españoles que tuvieron su última residencia en la Comunidad. También se reconocen los mismos derechos, exceptuando obviamente los políticos, a los extranjeros residentes en los municipios de la Comunidad. Pero en este punto algunos Estatutos, como el catalán y el andaluz, aunque con más intensidad este último, establecen un compromiso político, abierto a posibilidades futuras en el marco de evolución del derecho constitucional, para la extensión de determinados derechos políticos a los extranjeros residentes. Por otro lado, los nuevos Estatutos, en algunos casos con evidente confusión conceptual e inadecuación normativa, reconocen los derechos distinguiendo aquellos de los que son titulares todas las personas, determinadas personas en una específica situación o condición, y los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

Respecto a los destinatarios de las políticas públicas, no suelen contenerse disposiciones específicas. Pero hay que entender que son en todo caso tales destinatarios, además de los propios ciudadanos que ostentan la «condición política» correspondiente, aquellas personas que tienen igualmente ve-

ciudad administrativa en la Comunidad Autónoma, como lo pueden ser también en un sentido más amplio todavía, aquellas otras personas que aunque no tengan la vecindad administrativa en la Comunidad sean coyuntural o permanentemente usuarios de servicios públicos de su competencia, en tanto que portadores en el territorio y en esos contextos de los derechos que como personas y, en su caso, como españoles o como extranjeros, comunitarios o extracomunitarios, les corresponden. Como caso singular, el Estatuto andaluz incluye una disposición específica en el artículo 12 en el sentido expuesto (54).

#### 4. *Las garantías de los derechos*

Las garantías de los derechos, finalmente, se afirman sobre los siguientes fundamentales aspectos:

En el plano normativo, por el establecimiento de una reserva de Ley del Parlamento para su desarrollo (55), en algunos casos (como en el Estatuto de Andalucía) con mandato expreso para que se determinen las prestaciones y servicios vinculados a estos derechos. También se señala el respeto al contenido estatutario del derecho, lo que dibuja una técnica muy similar al respeto al «contenido esencial» del derecho prevista en el artículo 53 de la Constitución como vinculación para el legislador (56).

El principio de vinculación de los poderes públicos por los derechos estatutarios se complementa, dependiendo de la naturaleza concreta de cada derecho, con el de vinculación de los particulares (57). En algunos estatutos se establece, además, el principio de su interpretación más favorable a su plena efectividad (58).

---

(54) Para un análisis más detallado de estas cuestiones remito a mi trabajo «Titulares de los derechos y destinatarios de las políticas públicas», en F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), L. ORTEGA ÁLVAREZ, G. CÁMARA VILLAR y J. A. MONTILLA MARTOS (coords.), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Administración Pública, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008. *Vid.* igualmente N. M. GARRIDO CUENCA, «La titularidad de los derechos sociales y de ciudadanía en los nuevos Estatutos de autonomía, y en particular del extranjero», ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), Valladolid, 6 y 7 de febrero de 2009.

(55) EC, art. 37.2 y 3; EA, art. 38.1; EV, art. 10.2; ECL, art. 17.2; EAr, arts. 43.1 y 44.1; EB, art. 49.1.

(56) EC, art. 37.1; ECL, art. 17.1; de manera más expresa, EA, art. 38.1.

(57) EA, art. 38.1; EC, art. 37.1; ECL, art. 17.1.

(58) EC, art. 37.1; EA, art. 38; ECL, art. 17.1.

En el plano jurisdiccional algunos Estatutos (Andalucía, Cataluña, Castilla y León) prevén genéricamente que los actos de los poderes públicos que los vulneren podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con lo que establezcan las leyes procesales, con lo que parece apuntarse (con independencia de la cobertura que a este aspecto presta el genérico derecho fundamental a la tutela judicial efectiva —art. 24 CE— y el sistema procesal existente) hacia la instauración posible en el futuro, obviamente por el Estado, de una especie de amparo autonómico ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma (59).

En el caso de Cataluña se ha previsto además un controvertido control preventivo, consistente en otorgar carácter vinculante a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con los proyectos y proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del Título I del Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (60); carácter vinculante finalmente declarado inconstitucional por la STC 31/2010 (FJ 32).

Algunos Estatutos, sin embargo, no se refieren a específicas garantías, sino que incluyen cláusulas genéricas relativas a que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de los derechos (Aragón, Comunidad Valenciana, Illes Balears) (61).

Finalmente, se recoge en todos los Estatutos una garantía de orden institucional, como es la figura del Defensor del Pueblo (*Sindic des Greuges* en Cataluña y Comunidad Valenciana, *Sindicatura de Greuges* en Les Illes Balears, *El Justicia* de Aragón, *Procurador del Común* en Castilla y León) al que corresponde velar por la defensa de los derechos, conforme a su condición de Comisionado del Parlamento (62).

Hasta aquí la identificación de los derechos estatutarios y la exposición del tratamiento jurídico que, en términos generales, dan a los mismos los Estatutos reformados. Veamos ahora la polémica que estos reconocimientos ha generado en la doctrina y la respuesta dada por el Tribunal Constitucional.

---

(59) Así, el EC, art. 38.2; el EA se refiere genéricamente en el art. 39 a un «recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado»; el ECL se refiere en su art. 17.1 a su exigibilidad en sede judicial «bajo las condiciones legalmente establecidas».

(60) EC, arts. 38 y 76.2 y 4.

(61) EB, art. 13.2; EV, art. 8.2; EAr, art. 11.3.

(62) EC, arts. 78 y 79; EA, arts. 41 y 128; EB, art. 51; EV, art. 38; ECL, art. 18; EAr, arts. 59 y 60.

### III. LA VESTE ESTATUTARIA DE LOS DERECHOS Y EL DEBATE DOCTRINAL

#### 1. *La voluntad del legislador estatuyente y la articulación de los derechos estatutarios con el despliegue del derecho estatal*

A la vista de la anterior exposición del contenido material comparado de los Estatutos reformados en relación con los derechos, cabe preguntarse a modo de recapitulación: ¿cómo se han presentado los derechos en los Estatutos?; ¿cuál ha sido la posición que ha querido otorgarles el estatuyente dentro del marco constitucional? Pese a su heterogeneidad y al diferente grado de calidad técnica con la que son establecidas, se trata de declaraciones que reconocen derechos que claramente están vinculados a las competencias estatutariamente asumidas, sin alterar el régimen constitucional de su distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así pues, aquello que reconocen y establecen, lo que proclaman, no son sino derechos estatutarios estrictamente tales, no constitucionales ni fundamentales (aunque a veces se relacionen con ellos en diversos modos, como ha podido comprobarse). Los Estatutos, además, expresamente se preocupan de descartar cualquier incidencia reductora o limitadora de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España; por otra parte, son «Cartas» que, pese a la existencia de deficiencias técnicas de cierto relieve a estos propósitos, distinguen a su vez entre derechos y principios rectores, sistematizando los contenidos de unos y otros; y establecen también un sistema de garantías netamente diferenciado para unos y otros, al menos en algunos Estatutos. En definitiva, como viene a subrayar F. Balaguer, los Estatutos persiguen con el establecimiento de las garantías antes enunciadas «la plena efectividad de estos derechos para la ciudadanía, evidenciando así que se trata de auténticos derechos generadores de un vínculo directo entre el Estatuto, en cuanto norma fundamental de la Comunidad Autónoma (en el marco de la Constitución, como es lógico) y la sociedad» (63).

Nadie ha podido poner ni ha puesto nunca en cuestión que las Comunidades Autónomas puedan legislar estableciendo derechos en aquellas materias que son de su propia competencia. Muchas veces en eso consiste obviamente, entre otras muchas cosas, el ejercicio de las competencias y la definición, desarrollo y ejecución de las políticas públicas, en cuyo marco es preciso establecer los derechos que en una determinada materia tienen los

---

(63) F. BALAGUER CALLEJÓN: «Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 13, 2008, pág. 22.

ciudadanos y la organización y los procedimientos necesarios para hacerlos realidad. De hecho, la legislación en materia de derechos sociales de las Comunidades Autónomas ha sido abundante con el respaldo de sus títulos competenciales y, en buena medida, han sido esos desarrollos los que han suministrado pautas normativas o inspiración para incluir en el Estatuto derechos ya existentes en el ordenamiento autonómico, por estar así reconocidos en el plano legal o incluso reglamentario y hallarse consolidado el consenso social necesario al respecto (64). Lo que han querido hacer las reformas estatutarias es, por consiguiente, una recapitulación normativa del contenido nuclear o esencial de estos derechos y, al mismo tiempo, avanzar en nuevas configuraciones de los derechos, fundamentalmente en el ámbito social, «elevando» el rango de los mismos, estabilizándolos y reforzando de esta manera su garantía, dentro del marco constitucional. En definitiva, estableciendo a su vez el marco normativo propio al que han de atenerse los poderes públicos autonómicos en el ejercicio de sus competencias, mediante el señalamiento de prescripciones, orientaciones y límites, singularmente al legislador al operar los desarrollos regulativos necesarios.

Como he afirmado en otro lugar, «incluso cabría sostener sin mucho esfuerzo, desde esta perspectiva, que el reconocimiento de derechos en los Estatutos presenta también objetivamente una cierta dimensión institucional, toda vez que donde hay y se ejerce poder público a través de la atribución de un bloque competencial debe haber control, ordenación del ejercicio del poder y, desde la perspectiva de la ciudadanía sujeta al ejercicio de aquellas potestades, limitación, reconocimiento y protección de derechos, en definitiva» (65). Ciertamente ya la Constitución y las normas generales de ordenación y funcionamiento de los poderes públicos (tanto del Estado como de las CCAA) protegen suficientemente frente a un uso arbitrario o desviado del poder, pero en este contexto, como señalan M. Á. Aparicio y M. Barceló, de lo que se trata no es sino de «prefigurar positivamente la acción normativa y de gobierno en el ejercicio de las propias competencias para asegurar esferas de poder participativo y *receptio* prestacional a los ciudadanos» (66).

---

(64) *Vid.* en este sentido las abundantes y certeras observaciones que al respecto realiza F. LÓPEZ MENUDO en su denso y esclarecedor trabajo «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 73/2009, especialmente págs. 73-94.

(65) G. CÁMARA VILLAR, «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», *cit.*, pág. 289.

(66) M. Á. APARICIO y M. BARCELÓ, «Los derechos públicos estatutarios», en M. Á. APA-

Puede decirse que estamos así ante un desarrollo novedoso que sin duda añade mucha más complejidad al ya de por sí complejo Estado autonómico, pero es un desarrollo posible y constitucionalmente adecuado de las potencialidades de nuestro Estado social y democrático de Derecho en su integración necesaria con su forma territorial autonómica, toda vez que gran parte de las principales funciones que derivan del carácter social del Estado son cumplidas desde ya hace tiempo por las Comunidades Autónomas a partir del ejercicio de las competencias asumidas.

Va de suyo que este desarrollo autonómico, en la dialéctica síntesis entre unidad y autonomía que caracteriza a nuestro modelo de Estado, ha de realizarse en articulación integradora con el despliegue del Derecho estatal en su esfera competencial desde la apertura que presentan sus posibilidades de configuración, que pueden concretarse en los siguientes fundamentales elementos:

a) La legislación orgánica en materia de derechos fundamentales, toda vez que las normas estatutarias y autonómicas quedarían circunscritas en todo caso por la delimitación de la reserva material realizada a la ley orgánica por el artículo 81.1 CE que, a su vez, puede llevar a cabo la delimitación de su propio ámbito (67).

b) La competencia estatal establecida por la regla 1.<sup>a</sup> del artículo 149.1 en su específica dimensión de posibilidad permanentemente abierta de establecimiento y regulación de condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Esta vía permite intervenciones puntuales para el establecimiento de aquellas condiciones básicas en relación con cada concreto derecho, quedando desplazadas, en su caso, las normas autonómicas no coherentes con ellas (68). Ahora bien, esta competencia estatal se proyectaría no sobre cualquier derecho, sino sobre los derechos constitucionales «en sentido estricto» (lo que reconduce al Capítulo II del Título I CE, dejando fuera el Capítulo III) y sobre los deberes básicos (como refleja su dicción literal), según la doctrina sentada en la STC 247/2007 (FJ 17). Por tanto, excluiría su aplicación respecto de los derechos que no reproduzcan los derechos constitucionales o no estén directamente relacionados con

---

RICIO (ed.), J. M. CASTELLÁ y E. EXPÓSITO (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, pág. 20.

(67) *Vid.*, en este sentido, SSTC 154/2005, FFJJ 4 y 5, 247/2007, FJ 6, y 31/2010, FFJJ 3 y 17.

(68) *Vid.*, en este sentido, STC 173/1998, FJ 9, conteniendo una doctrina reiterada en las SSTC 54/2002, 109/2003 y 178/2004.

ellos. Esta interpretación ha sido criticada por la doctrina (69) porque desproveería de operatividad a la cláusula del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE y limitaría el poder del Estado, impidiendo el aseguramiento de unos ciertos niveles mínimos de homogeneidad en el tratamiento de estos derechos. Sin embargo, cabe considerar a mi juicio la coherencia de esta interpretación del TC, en tanto que los derechos estatutarios no reproductores de derechos constitucionales o no vinculados directamente a ellos (derechos nuevos o derechos que traen causa de los principios rectores del Capítulo III del Título I CE) son producto y manifestación directa de las competencias asumidas, por lo que quedan ahormados al específico carácter de las mismas y, por tanto, sujetos al respeto de las correspondientes competencias estatales según lo previsto en las demás reglas del artículo 149.1. Es así, por lo tanto, como se conseguiría el grado de homogeneidad necesario en relación con estos derechos, sin que se vieran afectadas o limitadas las competencias estatales. Desde esta perspectiva, aplicar a este ámbito la habilitación competencial del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> vendría a otorgar al Estado una especie de competencia redundante (aunque es evidente, por otra parte, que desde la perspectiva estatal cabría reconocerle, precisamente por este carácter redundante, una obvia funcionalidad como cláusula residual, en tanto que le permitiría cubrir omisiones disfuncionales en su propia normativa o intervenir coyunturalmente sobre una determinada materia).

c) En general, el ejercicio por el Estado de la propia competencia legislativa exclusiva y, especialmente, la labor de establecimiento y regulación de lo básico como competencia propia estatal con capacidad de delimitación del perímetro en el que serán ejercidas muchas de las competencias autonómicas (las atenuadas al esquema bases/desarrollo). El establecimiento y regulación de lo básico genera el deber de respeto por parte de las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias de desarrollo normativo, del ámbito así trazado por el legislador estatal, razón por la que los derechos enunciados en el Estatuto relacionados con tales competencias se verán condicionados por el alcance de lo básico que el Estado haya legítimamente definido y regulado, así como por las modificaciones subsiguientes que de ese ámbito básico se lleven a efecto (70).

---

(69) Vid., por todos, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del estado autonómico?*, cit., págs. 123-128; F. LÓPEZ MENUDO, «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», cit., especialmente págs. 148-150.

(70) Remitimos sobre esta materia al estudio de J. A. MONTILLA, «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, septiembre-diciembre de 2006, págs. 105-150.

d) De manera excepcional y como posibilidad de cierre del sistema para esta articulación tan compleja de la dialéctica síntesis unidad-autonomía, no cabe descartar, pese al todavía carácter inédito y políticamente tan condicionado del tipo normativo ley de armonización (art. 150.3 CE), el eventual recurso por el legislador democrático a normas legales armonizadas de las disposiciones normativas de las CCAA cuando así lo exigiera el interés general si se dieran las circunstancias necesarias y se cumplieran los requisitos constitucionalmente previstos para ello.

Mediante todos estos mecanismos de articulación quedarían salvaguardados el interés general y los necesarios niveles de homogeneidad que aquél y el principio de igualdad requieren, sin impedir al mismo tiempo la expresión de la legítima diversidad resultante del pluralismo ordinamental y de autogobierno como manifestación del derecho a la autonomía y del consiguiente principio dispositivo.

Nótese en cualquier caso que los mismos Estatutos reformados quieren reflejar esta realidad de su espacio constitucional propio y deshacer las reticencias, equívocos o recelos que pudieran llevar a considerar que con la inclusión de los derechos se amplían competencias o se condicionan las estatales, o se incide ilegítimamente en el espacio de los derechos fundamentales propios de otros niveles. La mayor parte de ellos incluyen así una cláusula de salvaguarda (ciertamente innecesaria en estrictos términos jurídicos, pero de un evidente alcance interpretativo) que recuerda la establecida por el artículo 51.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ésta viene a establecer que los derechos y principios regulados en el Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes, así como que ninguna de las disposiciones referidas a derechos puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España (71).

Queda así subrayado el carácter complementario, confluyente e integrado de los derechos que se reconocen en los Estatutos —directa, inmediata y estrictamente conectados con las competencias en él asumidas y vinculantes para los poderes autonómicos— con los derechos que se reconocen en el espacio constitucional multinivel resultante de la integración estatal, internacional y europea, de manera tal que se asumen explícitamente las consecuencias de la interacción entre estos ordenamientos (72). Justamente el Tri-

---

(71) Arts. 37.4 EC; 13 EA; 8.3 ECL; 6.3 EAr; 13.3 EB.

(72) Remitimos sobre estos aspectos a los trabajos de F. BALAGUER CALLEJÓN, «La refor-

bunal Constitucional, en la Sentencia 31/2010, ha reconocido un papel determinante a esta cláusula general para la interpretación de conformidad a la Constitución de los preceptos estatutarios que reconocen y garantizan derechos, porque a partir de ella el sentido jurídicamente relevante que cabe otorgar a cada uno de los derechos estatutarios solo podrá ser el que resulte del alcance de la misma, vinculando solo a los poderes públicos autonómicos y no pudiendo implicar alteración de ninguna clase del régimen de distribución de competencias resultante de lo establecido por la Constitución y el Estatuto (FFJJ 16 y 18).

## 2. *Los temas y aspectos doctrinalmente en discusión y la respuesta del Tribunal Constitucional*

No se ha discutido doctrinalmente, pues, que los derechos estén vinculados a las competencias, ya que no cabría otra posibilidad en tanto que no se puede disponer de aquello de lo que no se tiene. Lo que se ha discutido son otras cosas entre sí relacionadas: la posibilidad misma de que sea el Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma un instrumento normativo adecuado o posible para su inclusión y regulación, habida cuenta de su función institucional específica y de la presupuesta reserva constitucional de una determinada materia y no otra al Estatuto; el indebido solapamiento con derechos fundamentales o su inmisión en ellos, cuyo desa-

---

ma del Estatuto de Andalucía», en V. GARRIDO MAYOL (dir.), A. CATALÁ I BAS y F. GARCÍA I MENGUAL (coords.), *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*, Cátedra de Derecho Autonómico, Fundación Profesor Manuel Broseta-Universitat de Valencia, 2007; «Constitucionalismo Multinivel y Derechos Fundamentales en la Unión Europea», en *Teoría y metodología del Derecho, Estudios en Homenaje al Profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. II, Madrid, Dykinson; F. BALAGUER, «La Riforma dello Statuto di autonomia dell'Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo», en *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e Italia*, a cura di Silvio Gambino, Guiffrè Editore, Milano, 2008, pp. 137-170; J. M. PORRAS RAMÍREZ, «El mandato de interpretación, desarrollo y aplicación de los derechos, deberes y principios rectores conforme a la Constitución, el Derecho Europeo y las normas internacionales», en F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), L. ORTEGA ÁLVAREZ, G. CÁMARA VILLAR y J. A. MONTILLA MARTOS (coords.), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Administración Pública, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008; J. M. CASTELLÁ ANDREU, «Hacia una protección "multinivel" de los derechos en España. El reconocimiento de los derechos en los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 120, 2007; y M. APARICIO VILHELMI y G. PISARELLO, «El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los Estatutos de Autonomía: ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?», *El Clip*, núm. 42, 2007.

rollo está reservado a la ley orgánica por el artículo 81 CE; la afectación que provocaría en la igualdad de derechos de los españoles, constitucionalmente garantizada a tenor del principio establecido en el artículo 139.1 en relación con el artículo 14 CE; y, en fin, las entrevistas consecuencias negativas que tal incorporación de los derechos a una norma dotada de una especial rigidez, como es el Estatuto, podría deparar al autogobierno y al despliegue del principio democrático tanto en el ámbito estatal como, especialmente, en el de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Estas cuestiones han sido ya ampliamente analizadas y debatidas por la doctrina y no procedería en este marco volver a plantearlas en detalle, pues se trata de una materia sobre la cual ya existen numerosos y enjundiosos estudios, buena parte de ellos citados en este trabajo. Baste por ahora señalar que estas cuestiones han recibido una respuesta del supremo intérprete de la Constitución, primero en la Sentencia 247/2007 y, después, reafirmando su posición, en la 31/2010; respuesta que aunque no haya sido recibida de forma pacífica en la doctrina, marca sin embargo de manera vinculante los términos en los que ha de ser tenida la posición sistémica de los nuevos derechos estatutarios y su régimen jurídico en nuestro ordenamiento.

## 2.1. *Derechos y reserva estatutaria*

El Tribunal nunca había abordado en su integridad la cuestión relativa a la reserva constitucional efectuada al Estatuto. De acuerdo con el planteamiento de la STC 247/2007 ésta era una cuestión que obviamente necesitaba ser preliminarmente resuelta, toda vez que de su entendimiento dependía la posibilidad misma de incluir derechos en los Estatutos. Constatando que el contenido de los Estatutos fue previsto por el constituyente mediante la cláusula general del artículo 147 CE (especificando el contenido mínimo y necesario en sus apartados 2 y 3) y mediante disposiciones específicas dispersas (73) en el texto de la Constitución en relación con la característica nuclear de que el Estatuto sea la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), rechaza la interpretación estricta de una reserva estatutaria tasada y de contenido exclusivamente organizativo institucional y competencial y acoge la tesis de la legitimidad de un contenido estatutario configurado dentro de los términos de la Constitución (según la expresión empleada por ese mismo precepto), «siempre que esté conectado con las es-

---

(73) Las previsiones de los arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1, 152.3 y 156.2, y disposiciones adicionales primera y cuarta.

pecíficas previsiones constitucionales relativas al contenido de los Estatutos», lo cual remite a la función del Estatuto en relación con el derecho a la autonomía (art. 2 CE) y, en definitiva, al principio dispositivo (74).

La conexión con las previsiones constitucionales relativas al Estatuto se erige así en la clave para valorar la legitimidad constitucional de aquello que se incluya en él. Como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, al Estatuto corresponde la regulación funcional, institucional y competencial de cada una de ellas y, en este marco, nada prejuzga la posibilidad de regular contenidos adicionales que puedan estar sostenidos por el concepto, política y jurídicamente abierto, conforme al principio dispositivo, de ser el Estatuto la norma fundamental de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y de sus competencias. Estas cuestiones, según el Tribunal, pueden ser «las relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y con los ciudadanos, de otro» (75). Esta interpretación viene a ser reforzada por la argumentación de la STC 31/2010, en sus FFJJ 4, 5 y 6, recalcando como posición de principio la función y naturaleza constitucionales de los Estatutos de autonomía, que «confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite». Ésta es la primera función constitucional del Estatuto mediante «la creación de sistemas normativos autónomos, todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencia» (FJ 4); cabe así un contenido implícito muy dispar, en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad, inherente a la condición del Estatuto de ser la norma institucional básica de la CA, sin perjuicio del respeto a las reservas constitucionalmente establecidas a favor de otras normas (FJ 5) y sin perjuicio también de que de la norma constitucional puedan deducirse límites de orden cuantitativo o de densidad normativa (difíciles de precisar en abstracto) en preservación del principio democrático debido a la rigidez estatutaria, y de orden cualitativo, como serían todos aquellos que delimitan «ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro» y que solo estarían al alcance de la función interpretativa del Tribunal (FJ 6).

Queda así subrayada la apertura a que el Estatuto pueda contener precisamente no ya solo principios o normas directrices que orienten o vinculen la acción de los poderes públicos autonómicos, sino también derechos co-

---

(74) STC 247/2007, FJ 11.

(75) *Ibidem*, FJ 12.

nectados con aquellos ámbitos que prefiguren, impulsen, orienten y limiten el ejercicio de sus competencias, garantizando de esta manera determinadas posiciones jurídicas de la ciudadanía. Por su relevancia y papel estructurante, tanto los principios rectores como los derechos están conectados así tanto con las dimensiones competenciales como con las funcionales e institucionales de los Estatutos.

En apretado resumen, así es como esta cuestión ha resultado zanjada por el Tribunal Constitucional con una doctrina que considero plenamente coherente con su jurisprudencia anterior y con el decurso, realidad y necesidades actuales del modelo de Estado autonómico.

## 2.2. *La posible inmisión de los derechos estatutarios en los derechos fundamentales*

Se ha discutido y se discute igualmente la cuestión relativa a la inmisión que los derechos estatutarios pueden producir en materia de derechos fundamentales. Si bien es clara la reserva constitucional absoluta para establecer derechos fundamentales, así como la reserva del legislador estatal para desarrollar directamente en sus aspectos nucleares y sustanciales los derechos y libertades fundamentales (que ha de operarse, además, mediante ley orgánica en el caso de los derechos y libertades de la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I), cabe por otra parte afirmar que el Estado no cuenta, sin embargo, con el monopolio normativo en la ordenación de la proyección de los derechos y libertades fundamentales al regular las materias propias de la competencia de las Comunidades Autónomas.

Queda por tanto y sin ninguna duda fuera de la posibilidad de regulación estatutaria (y también, obviamente, autonómica), la de los derechos fundamentales y libertades públicas estrictamente tales, esto es, la de aquellos derechos comprendidos en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I, toda vez que su desarrollo directo es encomendado por el constituyente a la ley orgánica y no es el Estatuto, evidentemente, el tipo de ley orgánica a la que se refiere la Constitución al remitirle tal desarrollo de los derechos (76). De este modo, como antes se argumentaba, las normas estatutarias quedan circuns-

---

(76) En este punto cabe puntualizar que el derecho de participación política, necesario para la concretización democrática del autogobierno de cada CA, es complementado en su específica proyección institucional por cada Estatuto y por la correspondiente legislación autonómica.

critas por la delimitación de la reserva material realizada a la ley orgánica por el artículo 81.1 que, a su vez, puede llevar a cabo la delimitación de su propio ámbito en cada caso, según criterios de competencia material propios de esa reserva y con respeto a las competencias autonómicas, correspondiendo exclusivamente al Tribunal Constitucional, en cada supuesto controvertido, la apreciación del alcance de la misma.

Los derechos y libertades fundamentales no son, por consiguiente, un complejo normativo impeditivo de la inclusión de otros derechos en los Estatutos. Aquellos ciertamente se erigen en presupuestos de la ordenación político-jurídica de la entera comunidad nacional, en límites y también en instrumentos del poder político globalmente entendido. Con ellos se establecen las posiciones jurídicas nucleares, básicas y fundamentales de todas las personas en todo el territorio nacional, por lo que ningún Estatuto podría redefinir esas posiciones ni establecer ningún nuevo «derecho fundamental», porque la Constitución, como ha dicho el Tribunal en la STC 31/2010, «agota la función normativa necesaria en ese primer nivel de abstracción, al que sólo puede seguir ya la función de desarrollo, proceso de concreción que no corresponde al Estatuto»; y que el Estatuto participara en su desarrollo redundaría en una inadmisibles pluralidad de regímenes contraria al principio de igualdad. En este sentido, «derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción», llevando a cabo una función limitativa respecto de todos los legisladores que solo el poder constituyente puede establecer. Tampoco puede el Estatuto, por estas mismas razones, regular el ejercicio de derechos fundamentales; regulación que, en su caso, podrá corresponder al legislador autonómico como legislador ordinario en el ámbito de sus competencias (FJ 16).

Pero que los Estatutos no puedan declarar ni regular derechos fundamentales no significa que no puedan declarar y regular en su contenido nuclear derechos estatutarios (no hay ninguna reserva constitucional para declarar derechos y éstos no son fundamentales) y que, al hacerlo, éstos puedan estar relacionados, con mayor o menor intensidad, con el ámbito material de los derechos fundamentales siempre que estén directamente vinculados y se atengan al propio ámbito competencial asumido. Desde este punto de vista la mención de algunos derechos fundamentales en el Estatuto y la regulación de determinados aspectos con ellos relacionados no es impropia de esta norma ni contraria a la Constitución. Así lo ha destacado reiteradamente el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010. Los derechos estatutarios son, pues, cosa distinta a los derechos fundamentales, sólo vinculan al legislador

autonómico y están vinculados al ámbito competencial asumido en el marco de la Constitución (FJ 16).

Evidentemente, desde el punto de vista de la técnica normativa no tendría ningún sentido una mera repetición de preceptos constitucionales, que incluso podría incurrir en inconstitucionalidad en el caso de no reproducir fielmente el precepto, de tal manera que contuviera en más o en menos el contenido constitucionalmente declarado (77). Pero sí tienen sentido y cumplen un papel ordinamental las referencias a derechos fundamentales, como a los valores y principios en los que la Constitución fundamenta el orden político y la paz social (art. 9.1) cuando tienen una dimensión integrativa, en tanto que ordenada a la articulación de un ámbito material cubierto por la proyección de un derecho fundamental con el universo competencial propio de la Comunidad Autónoma asumido en el Estatuto y, por tanto, operante en la dimensión de vinculación de los poderes públicos autonómicos en su relación con la ciudadanía; siempre en el marco constitucional de respeto a los derechos fundamentales tal como han sido reconocidos por la Constitución y desarrollados, en su caso, por el legislador estatal. Como dice el TC en la Sentencia 31/2010, en estos casos no hay por sí misma una declaración de derechos subjetivos, sino la «expresión formal de la voluntad de comunión del Estatuto con el fundamento declarado del orden de convivencia ordenado desde la Constitución» (FJ 18).

Ha de insistirse, pues, en que las menciones y referencias a los derechos fundamentales en la regulación de los derechos estatutarios con ellos relacionados, solo puede tener una referencia integrativa con fundamento competencial, nunca limitativa o competitiva. Se trata en este caso, en definitiva, de la manifestación de la integración multinivel de los respectivos espacios constitucionales, estableciendo un perfil propio de vinculación para los poderes públicos autonómicos dentro de una cadena normativa que parte de la Constitución en sus datos normativos originarios y en cuyo marco se operacionaliza. Desde este punto de vista nunca podría existir solapamiento o in-

---

(77) Como ha establecido el TC en su doctrina al respecto, «...si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (aunque como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales: STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23; en igual sentido, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 12, entre otras) lo relevante desde la perspectiva de su constitucionalidad será el alcance de dicha reproducción. En tal sentido, si el legislador estatutario va más allá de la mera reproducción e incide en los derechos fundamentales, tales previsiones [...] sólo serán legítimas si, además, guardan relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario» [STC 247/2007, FJ 15 d)].

misión negativa (por exceso o por defecto) para los derechos fundamentales por el hecho de regular derechos sociales relacionados con aquéllos en los Estatutos y, si la hubiera, operarían los remedios procesales y las garantías constitucionales establecidas para su protección y reparación. Esta cuestión es todavía más nítida en relación con los derechos fundamentales no incluidos en la reserva de ley orgánica (los de la Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título I CE), porque en este caso, mediando la asunción de la correspondiente competencia autonómica sobre la materia de la que se trate, incluso el legislador autonómico podría proceder a la regulación de determinados aspectos del ejercicio de estos derechos en vinculación con aquellas competencias, toda vez que la reserva de ley a la que se refiere el apartado 1 del artículo 53 CE es susceptible de ser cubierta tanto por el legislador estatal como por el autonómico.

En definitiva, no se aprecia tampoco que los derechos fundamentales se erijan en una barrera infranqueable para la posibilidad y oportunidad de la inclusión de derechos en los Estatutos, con los que, al contrario, conviven en posible y necesaria articulación constitucional. También esta perspectiva ha sido despejada por la doctrina del TC contenida tanto en la STC 247/2007 como en la 31/2010 (78).

### 2.3. *El respeto al principio de igualdad*

Cuestión central también en el debate planteado a propósito de los derechos estatutarios es si con ellos no se contradicen las exigencias de respeto a la igualdad constitucionalmente garantizada a todos los españoles y los límites que se derivan de lo establecido en los artículos 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> El primero establece un principio general de la organización territorial para que todos los españoles tengan los mismos derechos en cualquier parte del territorio del Estado. El segundo asienta una competencia exclusiva del Estado para regular 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.

La dificultad de entendimiento del primero de los preceptos mencionados en un Estado políticamente descentralizado llevó a que el Tribunal Constitucional acusara una cierta desorientación en su inicial doctrina aplicable a esta cuestión. En la STC 25/1981 se sostenía que los derechos funda-

---

(78) *Vid.* especialmente los FFJ 6 y 15 d) de la STC 247/2007 y los antes citados de la STC 31/2010.

mentales, en tanto que atañen al conjunto estatal precisamente por ser un elemento fundamental del ordenamiento objetivo de la comunidad nacional ofreciendo sus contenidos básicos al mismo, «no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado», estableciendo «una vinculación directa entre los individuos y el Estado», actuando como «fundamento de la unidad política, sin mediación alguna». Muy pronto, sin embargo, vino a producirse la rectificación o encauzamiento de esta doctrina que resultaba claramente incompatible con la naturaleza compuesta de nuestro modelo de Estado en cuanto que la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional se entendiera como «rigurosa uniformidad del ordenamiento». La STC 37/1981 subrayaba que no se podía sostener este entendimiento y que el artículo 139.1 no implica ninguna atribución competencial al Estado, sino que supone el establecimiento de un principio que limita el ejercicio tanto de las competencias estatales como de las autonómicas.

Desde entonces cabe apreciar el asentamiento doctrinal del entendimiento de que los derechos fundamentales sí están afectados por la naturaleza compuesta del Estado, toda vez que la norma que los desarrolle en virtud de la reserva legal del artículo 53.1 solo ha de emanar precisamente de las Cortes (bien como ley orgánica —art. 81.1— u ordinaria, en su caso) cuando afecte a 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. Contrariamente, cuando esa afectación no se produzca, la norma puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas en virtud de las competencias asumidas sobre la materia cuya regulación implique necesariamente la del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.

Esta línea interpretativa es la que conduce, como recapitulación, a la doctrina asentada en la STC 247/2007 (79), una doctrina de la igualdad «integradora de la autonomía» que se fundamenta en la distinción entre dos planos confluentes sobre una misma realidad: *a)* el ámbito propio del principio de igualdad del artículo 14, que impediría en cualquier caso diferenciaciones no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo legislador y, por tanto, la igualdad de trato en el ámbito de cada ordenamiento autonómico, y *b)* la dimensión jurídico-política tendente a la consecución de una igualdad básica en todo el territorio nacional que nace de las reglas que atribuyen al Estado competencias exclusivas o que limitan las divergencias que resultan del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias, como medio de alcanzar la igualdad en las posiciones básicas de todos los

---

(79) FFJ 13 y 14.

españoles, a lo que responden y propenden las diferentes técnicas de los artículos 139.1, 149.1.1.<sup>a</sup> y la posibilidad del establecimiento de bases en determinadas materias. Esta perspectiva es, como no cabía esperar otra cosa, la que se mantiene en la STC 31/2010 (80).

Así las cosas, también esta polémica cuestión ha resultado despejada de tal manera que si, en general, la diversidad del reconocimiento normativo de derechos en las Comunidades Autónomas no supone *per se* una contradicción con el principio de igualdad establecido en el artículo 139.1 ni con el artículo 14, sino manifestación legítima de la diversidad resultante del principio dispositivo y del ejercicio del derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada en el marco del principio de unidad, tampoco y por las mismas razones puede suponer este precepto un obstáculo al establecimiento de derechos en los Estatutos, toda vez que la reserva estatutaria, como antes se argumentó, no impide esta configuración.

La igualdad de derechos no puede entenderse como uniformidad, porque en caso contrario no sería sencillamente posible el Estado autonómico; solo puede entenderse como: el establecimiento de un sustrato común de igualdad en las posiciones jurídicas básicas de todos los españoles, reforzado respecto de los derechos fundamentales de la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título I; el establecimiento de iguales condiciones básicas en el disfrute de todos los derechos constitucionales que permitan al mismo tiempo la expresión de la diversidad inherente al ejercicio de las competencias propias por las Comunidades Autónomas; el establecimiento de un marco y de límites que no podrán superarse sin vulnerar la Constitución; y el aseguramiento de la igualdad de trato de todos los españoles en cada territorio (81).

---

(80) Muy significativamente razona el Tribunal en el FJ 16 de esta Sentencia que del establecimiento de derechos en los estatutos «resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] en tanto que implícita en la pluralidad de ordenamientos que, fundamentados y reducidos a unidad en la Constitución, operan sobre ámbitos competenciales diversos en los que actúan potestades legislativas y gubernamentales propias cuyo ejercicio puede legítimamente condicionarse desde la misma norma que define, en concurso con la Constitución, cada uno de esos ámbitos privativos».

(81) En esta línea se han pronunciado muchos constitucionalistas. Por todos, L. LÓPEZ GUERRA, «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», en VV.AA., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autònomic, 2004, págs. 30 y ss.; M. L. BALAGUER CALLEJÓN, «Reformas estatutarias y reconocimientos de derechos», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007, págs. 4 y ss.

Frente a las posibilidades de inclusión de derechos en los Estatutos desde la perspectiva de la salvaguarda del principio de igualdad se ha opuesto también el argumento del llamado «legislador esquizofrénico» o «legislador abúlico», en las expresiones utilizadas por L. M. Díez-Picazo, argumento del que se hizo uso intensivo en los votos particulares a la STC 247/2007 (82). Según el mismo, el legislador estatutario no podría establecer derechos subjetivos (y con ello diferenciaciones de derechos entre los distintos territorios) porque todos los Estatutos son obra de un mismo legislador, el legislador estatal, y un mismo legislador, por definición, no puede establecer diferenciaciones con respecto a una misma cuestión dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate. En otro trabajo he sostenido que esta crítica se sitúa en un plano formal y engañoso, considerando en exclusiva el carácter de Ley Orgánica mediante la que el Estatuto se aprueba y en una concepción puramente abstracta del legislador estatal, desconociendo, de acuerdo con la específica naturaleza y función que cumple el Estatuto como complemento de la Constitución en la articulación del pluralismo territorial, el carácter paccionado de esta norma y, por tanto, que la intervención necesaria de la representación del territorio en su proceso de elaboración o de la correspondiente Comunidad Autónoma en el de su reforma —y, en determinados supuestos, con la intervención del pueblo mediante *referendum*— hace que ese legislador se manifieste en cada caso de una manera singular y específica y sus decisiones se proyecten con una eficacia igualmente particular delimitada al territorio de cada Comunidad Autónoma. En definitiva, la reforma del Estatuto no es el producto de un único e indiferenciado legislador estatal, sino de los poderes de reforma estatutaria definidos en cada Estatuto en el marco de lo dispuesto por la Constitución. No puede en consecuencia ser tenido por «el mismo legislador» para todos los Estatutos, haciéndose abstracción de la naturaleza, gestación, significado, funcionalidad y eficacia singular de cada Estatuto en un Estado compuesto. La crítica viene a obviar, pues, que el Estatuto es simultáneamente «vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado» (STC 247/2007, FJ 6). Esta naturaleza es la que permite entender que las diferencias entre ellos contenidas en sus preceptos no sean *per se* ni irracionales ni arbitrarias, que es lo que el principio de igualdad vedaría a ese «mismo

---

(82) L. M. DÍEZ-PICAZO, «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos?», *op. cit.*, págs. 72-73; y «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño», *cit.*, pág. 67. *Vid.* paradigmáticamente el voto particular del Magistrateo Javier Delgado Barrio a la STC 247/2007 y la reiteración de esta argumentación en su voto particular a la STC 31/2010.

legislador», ya que están justificadas en virtud del principio de autonomía, siempre que se produzcan de acuerdo con el propio ámbito competencial asumido y dentro del marco constitucional (83).

#### 2.4. *Posible afectación del autogobierno y del principio democrático*

He sostenido también que la inclusión de regulaciones de derechos en los Estatutos no supone limitación del autogobierno de la CA ni del pluralismo en el ámbito de la misma (84). No lo es del primero porque precisamente es la propia propuesta del ente territorial (como se sabe, sujeta a una mayoría cualificada) la que determina, en un proceso paccionado en el que se conforma de manera característica la voluntad estatal al respecto, elevar a rango estatutario algunos de los derechos que el desarrollo de las políticas propias, de acuerdo con sus competencias, o bien ha consolidado o se estima pudieran quedar consolidados, sobre todo en el ámbito social, junto con otros desarrollos nuevos en determinados aspectos o materias sobre los que existe el necesario consenso. Se quiere configurar así una dimensión material estructurante característica del autogobierno de cada Comunidad. Es estructurante en tanto que proyecta un determinado sentido y orientación al conjunto del autogobierno, suministrándole además un plus de legitimación. De un lado, se orienta la acción de los poderes públicos y, de otro, éstos quedan limitados en un nuevo pacto con la ciudadanía que se asienta normativamente con las garantías correspondientes. Como ha subrayado con entero acierto J. A. Montilla, esto es precisamente lo que explica que en el proceso de elaboración y aprobación del Estatuto las Cortes Generales no puedan disponer del contenido estatutario, sino que «simplemente garantizan que el contenido estatutario tiene encaje en el “todo” estatal, sin constreñir el derecho al autogobierno autonómico». Concluye por ello el citado autor, con idea que comparto plenamente, que «no estamos ante una limitación del autogobierno, sino ante su máxima expresión: la propuesta de reforma de la norma institucional básica de la CA» (85).

---

(83) Así lo sostuve en mi trabajo «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», cit., págs. 283 y 284.

(84) «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», cit., págs. 275 y ss.

(85) J. A. MONTILLA MARTOS, «El debate sobre las declaraciones de derechos y principios rectores de las políticas públicas autonómicas en los Estatutos». En el texto final con los

Respecto al pluralismo, tampoco el reconocimiento de los derechos en los Estatutos lo limita de manera ilegítima. Ciertamente sí resulta limitado el legislador autonómico en su libertad de configuración en tanto que ha de atenerse a los derechos enunciados (sin que ello impida el enunciado de otros en la legislación) y respetar el contenido sustancial de cada derecho prefigurado por la norma estatutaria, pero porque así lo ha querido una mayoría cualificada de las fuerzas políticas conformadoras del pluralismo tanto a nivel autonómico como estatal, garantía de la participación de las minorías. En definitiva, si bien el poder de conformación resultante para el legislador autonómico es ciertamente menor en la medida de la vinculación de los derechos, identificar limitación del legislador autonómico con limitación ilegítima del pluralismo sería partir de un concepto ya superado de democracia, dejando a salvo, por supuesto, que es preciso entender como excepcional la exclusión de determinadas cuestiones del debate político, como ha subrayado la STC 31/2010 (FJ 6), en tanto que ha de quedar garantizado el principio de la reversibilidad de las decisiones normativas inherente a la idea de democracia.

También esta cuestión ha recibido la respuesta del TC. La relación existente entre el principio democrático y la rigidez de los Estatutos de autonomía fue abordada por el Tribunal en el FJ 6 de la Sentencia 247/2007. La difícil apreciación en abstracto de esta cuestión, que el Tribunal destaca, no le impide considerar, sin embargo, que del mismo modo que la Constitución ha tenido por adecuado al principio democrático reservar al legislador orgánico ciertas materias en sus elementos nucleares y centrales (por ejemplo, los derechos fundamentales), debe concebirse «con la misma naturalidad» que los Estatutos de Autonomía puedan «establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado», en tanto que se trata de una norma paccionada que se integra en el «bloque de la constitucionalidad». En el FJ 10 de la misma Sentencia apostilla, ade-

---

resultados del Proyecto de Investigación DCHD3.07/088: *Derechos, deberes y principios rectores en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, G. CÁMARA VILLAR (IP), F. BALAGUER CALLEJÓN, J. A. MONTILLA y Á. RODRÍGUEZ, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, 2008, pág. 17. Puede consultarse en la página Web del Centro, <http://www.centrodeestudiosandaluces.es>.

más, en este mismo sentido, que el Estatuto realiza la función de dirigirse a los poderes públicos comunitarios, singularmente a la Asamblea legislativa, fijando el marco en el que pueden actuar y, por tanto, regulando sus respectivas potestades, operación que conlleva la posibilidad de establecer legítimamente el alcance y los límites a los que ha de circunscribirse en el ejercicio de las mismas. Esta misma perspectiva se mantiene igualmente en el FJ 6 de la STC 31/2010, recogiendo argumentos centrales de la STC 247/2007.

En conclusión, cabe decir que el establecimiento de derechos en los Estatutos dentro de su propio ámbito competencial, en cuanto que modo de encauzar el ejercicio del poder de los gobernantes de la CA (orientando, prescribiendo, limitando), supone una técnica de regulación sustantiva de la forma de ejercicio de aquellas competencias por los poderes autonómicos en relación con la ciudadanía [recordemos que «la forma es la posibilidad de la estructura» (86)] según un nuevo modelo que no afecta negativamente ni al autogobierno ni al principio democrático. Ciertamente se trata de un contenido que no viene exigido por la norma constitucional, pero es un contenido posible si así se expresa la voluntad del legislador estatuyente. Es una posibilidad que está articulada con la forma organizativa del poder autonómico que queda así vinculado en relación con la ciudadanía en el ejercicio de sus competencias propias. Confluirían así en esta configuración las dimensiones institucional, directiva y garantista del Estatuto en tanto que norma institucional básica de la CA (87).

#### IV. LA INCIDENCIA DE LA STC 31/2010 EN LA DISFUNCIÓN ORDINAMENTAL RESULTANTE DE LA PREFIGURACIÓN NORMATIVA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS COMO DERECHOS SUBJETIVOS Y SU REALIDAD DE PRINCIPIOS SEGÚN LA DOCTRINA DE LA STC 247/2007

El análisis antecedente nos lleva por último al punto en el que iniciábamos nuestro discurso. Partiendo de la legitimidad de la inclusión de derechos en los Estatutos, como consecuencia de la interpretación constitucional, sin embargo, donde el legislador estatuyente reconoció y garantizó derechos, si éstos están incardinados en el ámbito competencial y no en el institucional, habría que entender según la STC 247/2007 que sólo se establecen principios. Veste de derechos, realidad de principios para estos enunciados, pue-

(86) Ludwig WITTGENSTEIN, *Tractatus logico philosophicus*, 2.033.

(87) *Vid.* mi trabajo «Derechos, deberes y principios rectores», en F. BALAGUER (coord.), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, cit., pág. 25.

de ser el apretado resumen de esta doctrina. Podría decirse que en los hechos, la veste le fue puesta a los derechos por el propio TC al trocarlos en principios, puesto que tal como han sido definidos en los Estatutos éstos no sólo quieren que sean, sino que pueden ser, al menos muchos de ellos, según su estructura normativa, verdaderos derechos subjetivos.

Ciertamente, como se expuso *supra* al hacer el estudio comparativo, la densidad material en la prefiguración estatutaria de tales derechos no es en muchos casos de la suficiente intensidad como para hacer posible su directa aplicación, lo cual hace que los enunciados estatutarios queden en la mayoría de los supuestos necesariamente supeditados al desarrollo legislativo. Pero este reconocimiento no impide simultáneamente considerar, por un lado, que la necesidad del desarrollo legislativo no les desprovee de su condición de derechos y, de otro, que cabe apreciar también la presencia de derechos directamente justiciables por cuanto determinados enunciados estatutarios delimitan con la necesaria precisión el alcance del derecho que declaran y no excluyen por ello la posibilidad de su directa aplicación según su contenido nuclear, en caso de inexistencia de desarrollo legislativo. En estos supuestos, como subraya con acierto J. F. Sánchez Barrilao, se articulan reglas jurídicas que sí «vienen a distinguir espacios a favor de los individuos que han de ser, además de promocionados por los poderes públicos autonómicos, debidamente respetados por éstos, y así, incluso, susceptibles de directa garantía por los tribunales, sin perjuicio de su debida promoción y desarrollo normativo» (88). Ante esta constatación, la negación de su «justicia-

---

(88) J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, «La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios», en F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), L. ORTEGA ÁLVAREZ, G. CÁMARA VILLAR y J. A. MONTILLA MARTOS (coords.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, págs. 125-126. A modo de ejemplo, que asumimos para no ser innecesariamente prolijos, este mismo autor identifica algunos de los derechos del EA que claramente permiten su justiciabilidad directa: entre otros, refiriéndonos sólo a los incardinables en el ámbito competencial, la igualdad de género, art. 15; los derechos de las parejas de hecho, art. 17.2; el derecho a declarar la voluntad vital anticipada y a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales, art. 20; el derecho de acceso a los centros educativos y al sistema público de ayudas y becas en condiciones de igualdad, la gratuidad de los libros de texto en los centros sostenidos con fondos públicos, art. 20, apartados 3, 4 y 5; el derecho de acceso a todas las prestaciones del sistema de salud andaluz, la libre elección de médico y de centro sanitario, la información sobre servicios, prestaciones y derechos del sistema, el derecho a la información sobre sus procesos de enfermedad, el consejo genético y la medicina preventiva, la garantía de un tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos, disponer de una segunda opinión facultativa, confidencialidad de los datos relativos a la salud y características genéticas y acceso al historial clínico, recibir asistencia geriátrica especializada, art. 22.2; derechos relativos al trabajo, en especial el acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, art. 26; derecho a la información medioambiental,

bilidad directa» en todo caso y su conversión necesaria en principios cuando los derechos estén vinculados al ámbito competencial deja de estar justificada y contradice abiertamente la voluntad del legislador estatuyente.

No es necesario que insista en que no es ésta, ni mucho menos, una cuestión de matiz, ni sólo de grado de protección, ni de exclusivo alcance técnico. Afecta directamente, a mi juicio, a un elemento central del autogobierno de cada territorio, definitorio de su propia identidad cultural, política y jurídica, en tanto que expresión del contenido sustancial del pacto democrático sobre el que se sustenta su norma institucional básica. Así lo revela con claridad que la inclusión de derechos en los Estatutos fuera sin duda, en el proceso de elaboración y desarrollo de cada una de las propuestas de reforma, uno de los temas más importantes y centrales, tenido y publicitado como el principal elemento legitimador ante la ciudadanía y uno de los más destacados del desarrollo de la calidad política de su respectiva autonomía. En realidad los Estatutos han querido manifiestamente suprimir para determinados derechos sociales en el ámbito autonómico la debilidad garantista que con contadas excepciones éstos tienen, en general, en el ordenamiento (89). Esta es la dimensión fundamental de la voluntad estatuyente que fue vaciada en buena parte de sentido por la «interpretación conforme» llevada a cabo en este aspecto por el TC, al recrear con ella la decisión de aquel legislador. La importancia de esta cuestión, en definitiva, radica en que viene a contradecir con carácter general la textualidad y certeza de los postulados y fundamentos culturales, valorativos y socio-políticos sobre los que se asienta el autogobierno actualizado de cada territorio en el ejercicio de su derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido. Igualmente, al afectar a la garantía judicial de los derechos, este pronunciamiento incide sobre la calidad e intensidad de los límites establecidos estatutariamente a los poderes autonómicos.

En la nueva concepción normativa del autogobierno plasmada en el contenido estatutario tras las reformas, los derechos conforman uno de los elementos centrales del contenido dogmático de los Estatutos, característico del nuevo modelo organizativo de su espacio constitucional propio, que se vería así sustancialmente alterado en su significado y posición en el orden políti-

---

art. 28.3; derecho a una buena administración (en especial, a recibir una información veraz, al tratamiento de sus asuntos de una manera objetiva e imparcial y a que sean resueltos en un plazo razonable, acceso a los archivos y registros, art. 31; protección de datos, art. 32; y derecho al respeto de la propia orientación sexual e identidad de género, art. 35.

(89) Remito sobre el tema a G. PISARELLO (ed.), A. GARCÍA MORALES y A. OLIVAS DÍAZ, *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Bo-marzo, 2009.

co-jurídico sistemático prefigurado por la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Se resentiría, además, la conciencia social de que el significado de las normas que vincula a toda la ciudadanía es razonablemente coincidente con la que la propia sociedad ha asumido al establecer sus normas superiores y así se puede deducir de sus propios enunciados textuales. La normatividad de estos enunciados también vendría a resentirse en buena medida con el alcance del mencionado pronunciamiento en tanto que no derive en su necesario reajuste, dando cuenta de un régimen jurídico preciso para los derechos reconocidos y tan enfáticamente enunciados como derechos públicos subjetivos en algunos Estatutos.

En el espacio materialmente constitucional propio de determinadas Comunidades Autónomas resultaría de esta manera que su norma institucional básica está dirigiéndose directamente a sus ciudadanos reconociéndoles y garantizándoles de manera solemne y sistemática un conjunto de derechos, en su relación con los poderes públicos comunitarios, que en realidad no serían tales como resultado de cierta interpretación constitucional, sino sólo orientaciones, mandatos, en definitiva sólo principios dirigidos a aquellos poderes que el legislador autonómico desarrollará en la medida en que lo considere adecuado, pero que no pueden esgrimir directamente ante los tribunales como fundamento de sus pretensiones en relación con su contenido estatutario, en caso de no existir aquel desarrollo. Leyendo los Estatutos reformados, los ciudadanos de las respectivas Comunidades Autónomas obtendrían así una idea bastante equivocada acerca de los derechos que en realidad les son garantizados como tales.

Repárese además en que no estamos ante un aspecto fragmentario referido tan sólo a una o varias disposiciones, lo cual sería el resultado normal, razonable y esperable, de cualquier control de constitucionalidad de normas —ya sean estatutarias o de otro tipo— que podría mantenerse sin daño sistémico en tanto que reparación parcial típica por vía de «interpretación conforme» del órgano de control de la constitucionalidad. Muy al contrario, se trata de todo un conjunto sistemático de derechos diseñado y organizado como tal en sumo detalle y concreción y que ocupa un lugar central en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma correspondiente, precisando un conjunto de garantías que llegan incluso a la tutela jurisdiccional, sobre el que en buena medida descansa, además, la legitimación valorativa, cultural y política sobre la que quiere asentarse el autogobierno de cada territorio, sancionado por las Cortes Generales del Estado.

Tal incoherencia ordinamental, por su amplio e intenso alcance, no puede entenderse a mi juicio que pueda quedar resuelta, sin más, con un genérico e insuficientemente razonado pronunciamiento constitucional de confor-

midad que se proyecta sobre todos los derechos del ámbito competencial, con una sentencia interpretativa, en definitiva, del tipo manipulativo (en tanto que hace decir a las disposiciones controladas algo diferente a lo que el legislador manifiestamente quiso que dijeran y a lo que los ciudadanos pueden entender de una apreciación literal de los preceptos). De esta manera, el Tribunal invadió el ámbito de decisión reservado constitucionalmente al legislador, llevando más allá de sus límites las posibilidades de una interpretación conforme, de acuerdo, incluso, con su jurisprudencia anterior (90).

Esta tan llamativa incoherencia reclama el necesario reajuste del ordenamiento, sobre todo si tenemos bien presente el significado constitucional y el valor de la norma estatutaria y su posición en el conjunto del mismo. Por obvio que sea decirlo, no estamos hablando de una ley de las innumerables que vienen a integrarlo, sino del Estatuto, binomio o complemento normativo necesario y único para cada Comunidad del bloque de la constitucionalidad, norma de cabecera de cada ordenamiento autonómico integrado en el ordenamiento constitucional del Estado, dotado de la rigidez más cercana a la propia norma constitucional, que no puede tolerar sin daño para su funcionalidad jurídico-política que sus disposiciones dogmáticas centrales, admitidas sin ninguna duda como legítimo contenido estatutario por el propio Tribunal Constitucional, vengán a significar permanente e indiferenciadamente otra cosa distinta de la que se deriva con carácter inmediato de sus enunciados jurídicos expresos.

Una tal mutación operada por vía interpretativa no puede ser soportada por el texto de los muy numerosos preceptos estatutarios afectados que, manifiesta y solemnemente, están diciendo otra cosa muy diferente tanto a los poderes públicos como a la ciudadanía. Podría alegarse en sentido contrario a esta argumentación el hecho de que la Constitución también contenga enunciados de derechos en el Capítulo III del Título I que jurídicamente no lo son en puridad, sino principios programáticos (como ha hecho el TC en la Sentencia 31/2010, FJ 16). Pero debe advertirse que la cuestión es notoria y

---

(90) El propio Tribunal ha señalado los límites a la interpretación conforme: dirigirse sólo a establecer el sentido y significación del texto del precepto e inadmisibilidad de una deducción o reconstrucción del mandato normativo contra su sentido evidente (SSTC 11/1981, FJ 4, y 24/2004, FJ 6); no ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos (STC 22/1985, FJ 5, y 3417/1993, FJ 2); reconocer el límite del respeto al propio tenor literal de los preceptos (STC 222/1992, FJ 2); no razonar contra su sentido evidente ni manipular los enunciados legales para no usurpar funciones que corresponden al legislador (STC 24/2004, FJ 6) y no provocar así la creación de una norma nueva asumiendo una función de legislador positivo que no corresponde al Tribunal (SSTC 45/1989, FJ 11; 96/1996, FJ 22; 194/2000, FJ 4, y 184/2003, FJ 7, citadas por las SSTC 138/2005, FJ 5, y 235/2007, FJ 7).

radicalmente distinta en este caso. Es distinta porque estos derechos están sistemáticamente agrupados e identificados como tales «principios rectores de la política social y económica» en un específico Capítulo del Título I sobre derechos y, junto con ello, su naturaleza de normas directrices aparece normativamente consagrada con toda claridad y sin ningún equívoco en lo dispuesto en el artículo 53.3 CE al establecer las garantías respectivas de las normas que integran cada uno de los Capítulos de ese Título. A los principios rectores se les reconoce expresamente un valor informativo de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser alegados ante la jurisdicción solamente de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Incluso así, como es bien sabido, la norma constitucional se resiente intensamente en su legitimación social como consecuencia del desajuste «semántico» existente al declarar derechos en normas que por ser directrices o programáticas tienen otra estructura y otra naturaleza distintas de la de derecho público subjetivo (una prefiguración constitucional muy expresiva, paradigmática, de la debilidad de las garantías de los derechos sociales), por más que el desarrollo de su contenidos haya desplegado en muchos casos un entramado de derechos y facultades en el nivel legal que supongan la concretización y la realización efectiva del «derecho», no susceptible de ser invocado directamente, sin embargo, a partir simplemente del enunciado constitucional.

En el caso de los derechos estatutarios, determinados Estatutos dejan bien claro, muy al contrario, que han querido dotar a tales derechos de la cualidad de ser derechos públicos subjetivos, directamente esgrimibles como tales ante los poderes públicos y, en especial, en su caso, ante la jurisdicción. No está de más recordar en este sentido que una de las más apreciadas operaciones llevadas a cabo por las reformas ha sido precisamente la proclamada conversión de determinados principios rectores constitucionales (formulados como «derechos sociales»), o específicas dimensiones o aspectos de ellos, en derechos subjetivos en el ámbito competencial y territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Así las cosas, esta tan disfuncional incoherencia, cuyos efectos dañosos para cada Comunidad Autónoma con Estatuto reformado en este sentido y para el conjunto del sistema autonómico, de permanecer en el tiempo, pueden ser advertidos con facilidad, solo podría ser reparada en su complitud y desde una perspectiva constitucionalmente adecuada, siguiendo, al menos en pura teoría, alguna de estas dos vías: o bien modificando o precisando el Tribunal Constitucional su doctrina al respecto, haciendo desaparecer la generalidad y automaticidad del referido pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los derechos asociados con competencias reconocidos en los

Estatutos, con independencia de la estructura de cada norma reconocedora y garantizadora de derechos, de tal manera que mantuviera tal doctrina tan sólo en aquellos casos en que esté justificada por la estructura normativa de cada concreta disposición impugnada; o bien procediendo cada legislador estatuyente, en acatamiento de esta doctrina constitucional, en caso de quedar consolidada, a una nueva reforma del Estatuto que adecuara sus enunciados expresos a la realidad jurídicamente resultante de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, lo cual apuntaría a un planteamiento políticamente insostenible.

Todo ello en el buen entendimiento de que, partiendo del valor vinculante *erga omnes* de la doctrina del TC, sus efectos acabarían en todo caso reajustándose y diluyéndose, sobre todo, en los procesos de desarrollo normativo y también de interpretación y aplicación de esas mismas normas. Ésta es la tercera e impura vía de reajuste que ya no ofrecería, sin embargo, una solución jurídica en complitud ni plenamente adecuada a los presupuestos de nuestro Estado autonómico social y democrático de Derecho. El *indirizzo* jurídico-político resultante de los enunciados expresos de las disposiciones cimeras del sistema no podría seguir señalando —no al menos sin graves disfunciones— en un sentido que vendría a ser notoriamente desmentido por la interpretación que de esas mismas disposiciones efectúa el órgano que monopolícamente está investido de la competencia de controlarlas en su legitimidad constitucional y que, por ello, han de ser aplicadas con ese mismo sentido por cualesquiera operadores jurídicos (aunque se minimicen sus efectos por vía fundamentalmente de efectivo desarrollo normativo).

Cabía y cabe esperar así, en todo caso, que los procesos de defensa política de la configuración actual de los Estatutos provenientes de cada ámbito institucional autonómico y los análisis constitucionales doctrinales en sintonía con los enunciados expresos y queridos por las reformas, conduzcan progresivamente, por diversos caminos (entre los cuales el más importante será sin duda el mismo desarrollo de los derechos atendido a las previsiones estatutarias), a minimizar la incidencia de la genérica degradación de los derechos a principios llevada a cabo por el Tribunal Constitucional por vía interpretativa en la STC 247/2007. Pero es evidente que no cabía esperar, siendo realistas, un pronunciamiento distinto del Tribunal Constitucional en esta materia, al menos en sus términos expresos, en la Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña.

Sin embargo, el carácter de la específica norma y el concreto Estatuto en relación con el cual se llevó a cabo tan controvertido pronunciamiento del Tribunal (91), permite deshacer en buena medida el carácter y alcance gené-

---

(91) Recuérdese que el limitado objeto de aquella Sentencia era el examen de la consti-

rico de aquella interpretación, contextualizándola en ese singular significado, escenario y contexto (92). La esperada y tantas veces demorada Sentencia del Tribunal sobre el Estatuto catalán hubiera podido en este sentido, partiendo de esta constatación, despejar expresamente muchas cuestiones siguiendo el camino ya trazado por la STC 247/2007, argumentando con más explicitud e intensidad. Hubiera podido hacerlo aclarando el oscuro, difuso e incompleto empleo del concepto de justiciabilidad para los derechos sobre el que sustenta su construcción (93); también empleando, como ha sugerido abundantemente la doctrina y reflejan algunos de los votos particulares a aquella sentencia, la remisión expresa a la concreta estructura de cada disposición estatutaria que contenga un enunciado de derecho para poder determinar si estamos o no ante un derecho subjetivo en sentido propio o ante un principio (94). Y, del mismo modo, hubiera podido contribuir argumentando

---

tucionalidad del art. 20 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1, en el que se garantizan los derechos de los valencianos y valencianas a disponer de abastecimiento suficiente de agua de calidad, a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias y a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley. Del mismo modo, la STC 249/2007 resolvía el recurso interpuesto contra el mismo precepto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, remitiéndose en su integridad al contenido doctrinal de aquella Sentencia.

(92) F. BALAGUER considera con razón en esta misma línea que posiblemente esta circunstancia ha condicionado aspectos concretos de esta Sentencia, aunque lo relevante de la doctrina en ella contenida es que el legislador estatuyente puede vincular al autonómico mediante la incorporación de los derechos al Estatuto («Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados», cit., pág. 27).

(93) Concepción que queda reducida a la posibilidad de su invocación directa ante los órganos judiciales como fundamento de una pretensión en ausencia de un desarrollo legislativo del derecho, sin distinguir la posibilidad de tal invocación en aquellos aspectos en los que el derecho no esté necesitado de desarrollo para su eficacia; no contempla, además, la existencia de otros importantes aspectos de garantía judicial vinculados con el genérico derecho a la tutela judicial efectiva como son: en primer lugar, su pertinencia para la posibilidad de control de actos y disposiciones reglamentarias del Gobierno y la Administración autonómicas que pudieran contradecirlos; en segundo, su potencialidad para la anulación de actos lesivos de los derechos y, eventualmente, para el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas en las que los particulares puedan haber sufrido tal lesión como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, debiendo ser indemnizados por ello conforme a lo establecido en la Ley; y, finalmente, la posibilidad de su invocación en sede judicial frente a violaciones originadas por particulares, naturalmente en la medida de la naturaleza de cada derecho. *Vid.* sobre todo ello, con más detalle, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, «La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios», cit., págs. 124-130.

(94) Por todos, *vid.* en este sentido, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «El régimen jurí-

sobre el hecho incuestionable de que la mayoría de los derechos enunciados en las respectivas declaraciones están ciertamente necesitados en todo caso de desarrollo (como cualquier derecho) para poder ser eficaces en complitud (aunque ello no tenga por qué privarles de su carácter y condición de derechos); desarrollo, por otra parte, ya existente en muchos casos. Pero la Sentencia 31/2010 no ha encauzado suficientemente, a mi juicio, la cuestión, dejando en la penumbra estos aspectos y configurando una interpretación necesitada a su vez de interpretación, lo cual no se compadece con la necesaria seguridad jurídica que se espera de la concreción y conclusión de todo proceso interpretativo, desaprovechando así una oportunidad única.

Básicamente pudiera parecer que la posición adoptada por el Tribunal en la Sentencia 31/2010 es la misma que la establecida en la 247/2007. Ciertamente, así pudiera deducirse del hecho de que en su FJ 16, con cita de la STC 247/2007, sostenga que «este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos, sino mandatos a los poderes públicos [...] operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas». Pero la interpretación del Tribunal deja de ser clara en este punto. Pese a la evidente fortaleza del aserto transcrito, existen otros datos que permitirían considerar la existencia de un cierto cambio doctrinal implícito que se hace eco en alguna medida de las críticas planteadas a la STC 247/2007 por el sector doctrinal que no encontraba razones de peso para distinguir la condición de derechos según estuviesen vinculados al ámbito institucional o al competencial y que, por el contra-

---

dico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre», *cit.*, especialmente págs. 20 y ss., que distingue la existencia de estas posibilidades deducibles de los enunciados normativos de los derechos: *a)* derechos estatutarios que son directamente exigibles ante la jurisdicción y respecto de los que ésta se encontraría completamente facultada para garantizarlos completamente; *b)* derechos directamente exigibles, pero que sólo podrían ser garantizados por la jurisdicción en su contenido mínimo; *c)* derechos que no podrían ser exigidos ante la jurisdicción ni siquiera con un contenido mínimo, pero que podrían dar pie a exigir una reparación económica a cargo del poder público autonómico; y *d)* derechos que por su naturaleza no podrían ser exigidos con un contenido pleno o mínimo, ni indirectamente por la vía de la reparación económica. *Vid.*, en esta misma perspectiva, F. LÓPEZ MENUDO, «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», *cit.*, págs. 81 y ss.; F. BALAGUER considera que todo indica, «si tenemos en cuenta lo establecido en los propios Estatutos de Autonomía, que los derechos estatutarios tienen una capacidad de vinculación cuya modulación sólo puede realizarse en función de las características propias de cada derecho, sin que quepa advertir en la voluntad normativa estatutaria la pretensión de dotarles de una fuerza jurídica de menor entidad, que resulte equiparable a la de los principios de carácter general» («Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados», *cit.*, pág. 23. *Vid.* igualmente mi trabajo «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio», *cit.*, págs. 288 y ss.).

rio, llamaba la atención sobre la necesidad de radicar la condición de derecho subjetivo en la propia estructura de la norma. Por un lado y muy significativamente, hay un silencio llamativo sobre esta cuestión: con carácter general el Tribunal ya no razona en el FJ 16 de la Sentencia 31/2010 en función de aquella dicotomía (ámbito institucional/ámbito competencial); por otro, centra su argumentación en que, más allá del puro *nomen*, «bajo la misma categoría “derecho” pueden comprenderse realidades normativas muy distintas», lo cual apunta efectivamente al reconocimiento como criterio decisivo de la propia estructura de la norma (trayendo a colación, aunque con planteamiento equivocado a mi juicio, según he razonado *supra*, el mismo ejemplo que a este respecto ofrece la propia CE); y también puede subrayarse que la distinción entre el carácter prescriptivo o directivo de las pautas que suponen ser los derechos, según los casos y sin vincularlo a ningún ámbito en especial, parece que podría apuntar igualmente —a falta de mayor argumentación— a la estructura de la norma. No sería ajeno a este planteamiento, igualmente, el hecho de que el Tribunal constataste que en el Estatuto catalán, aunque se prodigue en el reconocimiento de derechos que en realidad son principios, no falten «proclamaciones de derechos subjetivos *strictu sensu*» (95), sin precisar cuáles sean éstos y sin vincular expresamente este carácter sólo a los derechos del ámbito institucional.

Sin embargo, es preciso reconocer que tal efecto distintivo (que permitiría considerar la condición de derechos subjetivos de un conjunto de derechos directamente esgrimibles ante la jurisdicción), podría desvanecerse sin embargo al considerar la rotundidad del pronunciamiento acerca de que este tipo de derechos estatutarios, así en general y sin excepción, «no son derechos subjetivos, sino mandatos». En cualquier caso, este planteamiento revela que el acento sobre la realidad de los derechos estatutarios pretende ponerlo el Tribunal en la función de desarrollo que ha de llevar a cabo el legislador autonómico, orillando profundizar en la complejidad de la función normativa de la declaración estatutaria de los derechos y de los efectos que se derivarían del principio de vinculación, el respeto al contenido sustancial deducible del precepto y la garantía judicial de los derechos en relación con su estructura normativa, y, por consiguiente, del papel central que a los mismos se ha querido otorgar por el legislador estatuyente en un nuevo modelo estatutario que quiere sustentarse en el establecimiento de vínculos directos con la ciudadanía.

---

(95) FJ 16, último párrafo.