

Alejandro MIQUEL CARRASCO

DERECHOS INDIVIDUALES EN LOS NUEVOS
ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Trabajo Fin de Carrera
dirigido por
Dr. Pablo NUEVO LÓPEZ

Universidad Abat Oliba CEU
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Licenciatura en Derecho

2010

Resumen

El proceso de reforma de los estatutos autonómicos, inaugurado con el de la Comunidad Valenciana en 2006 y seguido por los de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León, ha aportado como característica novedosa la de la inclusión en los mismos de extensas cartas de derechos, deberes y principios, sobre cuya licitud y efectivo significado jurídico se han planteado intensos debates doctrinales y jurisdiccionales.

El presente trabajo recoge y comenta las opiniones más representativas de ese debate doctrinal, así como los términos en que se ha planteado hasta el momento la polémica en el ámbito jurisdiccional, a través del análisis de los dos recursos de inconstitucionalidad actualmente en trámite y, especialmente, del estudio de la primera, y hasta ahora única, resolución del Tribunal Constitucional (STC 247/2007, de 12 de diciembre) sobre la problemática.

Los específicos contenidos de las cartas de derechos incluidas en los nuevos estatutos autonómicos son también el objeto de uno de los capítulos del trabajo.

Se concluye acerca de la más que problemática acogida de los derechos subjetivos en los estatutos y de las dificultades de aplicación que se derivarán en la práctica de la doctrina contenida en la STC 247/2007, lo que pone de manifiesto que el debate aún no ha concluido.

Palabras claves

| |
|---|
| Estatutos de Autonomía - declaraciones de derechos – Constitución - Tribunal Constitucional - recurso de inconstitucionalidad - principio de igualdad - contenido estatutario - reserva de estatuto - derechos subjetivos |
|---|

Resum

El procés de reforma dels estatuts autonòmics, inaugurat amb el de la Comunitat Valenciana l'any 2006 i seguit pels de Catalunya, Illes Balears, Andalusia, Aragó i Castella i Lleó ha aportat com a característica nova la d'incloure-hi extenses cartes de drets, deures i principis, sobre la licitud i efectiu significat jurídic dels quals s'han plantejat intensos debats doctrinals i jurisdiccionals.

Aquest treball recull i comenta les opinions més representatives d'aquesta discussió doctrinal així com els termes en què s'ha plantejat de moment la polèmica en l'àmbit jurisdiccional, mitjançant l'anàlisi dels dos recursos d'inconstitucionalitat en tràmit actualment i, especialment, de l'estudi de la primera, i fins ara única, resolució del Tribunal Constitucional (STC 247/2007, del 12 de desembre) sobre aquesta problemàtica.

Els continguts de les cartes de drets incloses en els nous estatuts autonòmics són també l'objecte d'un dels capítols del treball.

Es conclou envers la més que problemàtica acollida dels drets subjectius en els estatuts i de les dificultats d'aplicació que es derivaran en la pràctica de la doctrina continguda en la STC 247/2007, el que es posa de manifest que el debat encara no ha conclòs.

Paraules clau

| |
|---|
| <i>Estatuts d'Autonomia - declaracions de drets - Constitució - Tribunal Constitucional - recurs d'inconstitucionalitat - principi d'igualtat - contingut estatutari - reserva d'estatut - drets subjectius</i> |
|---|

Abstract

The “estatutos de autonomía” reform process inaugurated with the one corresponding to Valencia and followed by those of Catalonia, the Balearic Islands, Andalusia, Aragon and Castile and León, has led to a novel situation in which extensive charters of rights, duties and principles have been included in the “estatutos”, which has in turn led to intense academic and judicial debate as to the lawfulness and actual legal meaning of such rights.

The main aim of this paper is to comment on the most representative opinions of that academic debate and to compile as well the terms in which the judicial debate has so far been cast, by analyzing the two appeals on grounds of unconstitutionality currently in progress and, in particular, by analyzing the first, and so far only, decision from the Constitutional Court on this issue (Decision 247/2007, December the 12th).

The contents of the charters of rights included in the “estatutos de autonomía” are also the subject of one of the sections of the paper.

The paper also concludes on the individual rights highly problematic stance in the “estatutos” as well as on the difficulties derived from applying Decision 247/2007 of the Constitutional Court, showing up that the debate still remains open.

Keywords

charters of autonomy - declarations of rights – Constitution - Constitutional Court - appeal on grounds of unconstitutionality - principle of equality - charter contents - charter preserve - security of rights - individual rights

SUMARIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| I. LA POLÉMICA SOBRE LA LICITUD Y SIGNIFICADO DE LOS CATÁLOGOS DE DERECHOS CONTENIDOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. | 15 |
| I.1 Sobre el debate doctrinal. | 15 |
| <i>I.1.1 Posiciones doctrinales favorables a la licitud.</i> | <i>15</i> |
| <i>I.1.2 Posiciones doctrinales contrarias a la licitud.</i> | <i>24</i> |
| I.2 Sobre el debate jurisdiccional. | 27 |
| <i>I.2.1 Recurso del Grupo Popular.</i> | <i>28</i> |
| <i>I.2.2 Recurso del Defensor del Pueblo.</i> | <i>33</i> |
| I.3 La STC 247/2007 y sus votos particulares. | 34 |
| II. LOS CATALOGOS DE DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: VISIÓN GENERAL Y CONTENIDOS. | 43 |
| II.1 Visión general | 43 |
| II.2 Contenidos de las cartas de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía. | 46 |
| A MODO DE CONCLUSIÓN | 55 |
| BIBLIOGRAFÍA | 59 |
| ABREVIATURAS USADAS. | 61 |

INTRODUCCIÓN

El proceso de reforma de los estatutos de autonomía iniciado en nuestro país en el año 2006, ha puesto de manifiesto un evidente giro en el enfoque principal orientador de los mismos: si la primera redacción de tales estatutos había enfatizado en el “andamiaje” de la organización institucional de cada comunidad autónoma, definiendo de manera precisa las instituciones en que se materializaban sus respectivas capacidades de autogobierno y en el dibujo de sus respectivas competencias, esta oleada de reformas ha centrado su tarea en la definición de las relaciones entre tales instituciones autonómicas y los ciudadanos a los que sirven. En esencia, el intento se ha plasmado en la incorporación a los contenidos estatutarios de catálogos de derechos, deberes y principios programáticos, de gran similitud desde su perspectiva formal a las partes dogmáticas de los textos constitucionales clásicos.

Ilustra esta novedosa orientación de las recientes reformas estatutarias el siguiente comentario, extraído del documento “*Introducció a la proposta de nou Estatut d’Autonomia de Catalunya*”, de Noviembre de 2005, que se difundió a través de la página web del *Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat*¹, y en el que, refiriéndose al catálogo de derechos incluido en el entonces proyecto de nuevo texto estatutario catalán, se indicaba:

El Estatuto del año 1979 fue el de la recuperación de las instituciones democráticas. Por esta razón, el texto vigente habla del Gobierno, del Parlamento o de las competencias y la financiación de la Generalitat. La propuesta de nuevo Estatuto, en cambio, es el Estatuto de la gente. Por primera vez se habla de los niños, los jóvenes, los mayores, las mujeres o las personas disminuidas, a quienes otorga una protección adicional en razón de sus necesidades especiales (pág. 5), ... (con el nuevo Estatuto) se protege un modelo de sociedad socialmente muy avanzado.

La tendencia es común, con mayor o menor grado de profundidad y extensión, a todos los estatutos reformados con posterioridad a 2006 (Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León).

Y no es que los estatutos recientemente reformados no incluyeran contenidos relativos a los derechos y deberes de la ciudadanía; todos ellos hacían referencias a los mismos, básicamente mediante remisiones a los contenidos del Título I de la CE y,

¹ Citado por Ferreres Comella, en su obra: FERRERES COMELLA, V., “Derechos, deberes y principios”, *Derechos, Deberes y Principios en el nuevo Estatuto de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 10-11.

particularmente los aprobados por la vía del art. 151 CE (estatutos de las nacionalidades históricas), establecían, al diseñar sus propias instituciones de autogobierno, derechos de participación política (derechos de sufragio, activo y pasivo, así como, en algunos casos, reconocimiento de la iniciativa legislativa popular), otros derechos activables frente a la Administración y, en las comunidades con lengua propia distinta del español, derechos lingüísticos. Incluso, en el apartado de las garantías de tales derechos, recogían algunas de carácter institucional como la figura del “*ombudsman*” que sería garante de los derechos ciudadanos frente a la acción (u omisión) de los órganos de la administración autonómica. No obstante, puede afirmarse con rotundidad que el grueso de los contenidos relativos a derechos subjetivos de los ciudadanos no estaba contenido en los propios textos estatutarios de primera generación. Fue a través del progresivo desarrollo competencial autonómico (previsiones conjuntas de los arts. 148 y 149 CE), como tales derechos subjetivos, fundamentalmente de contenido social (sobre salud, educación, vivienda, servicios asistenciales, etc.), se materializaron en leyes autonómicas de desarrollo de competencias.

El panorama pues ha cambiado: los estatuyentes consideran ahora que derechos, deberes y principios deben pasar al frontispicio de los textos estatutarios una vez que la realidad autonómica institucional está consolidada en nuestro país tras casi treinta años de Estado Autonómico.

En cualquier caso, la situación descrita no es singular ni novedosa de nuestro país, sino que se repite en la mayor parte de los estados de estructura federal e incluso en alguno, como es el caso de la República Italiana, que, aún siendo un estado compuesto, no puede calificarse de federación². En tales estados compuestos “las cartas de derechos de las constituciones (o estatutos) suelen contener derechos suplementarios respecto a los reconocidos en la Constitución nacional, particularmente en ámbitos como los derechos sociales o económicos, los derechos políticos y los derechos lingüísticos y culturales. Por ello, esas cartas desempeñan, por lo general, una función de complemento de la carta nacional.... A la vista de las experiencias

² Ver al respecto un amplísimo análisis de derecho comparado en APARICIO, M.A. (ed.), CASTELLÁ, J.M. y EXPÓSITO, E. (coords.), “*Derechos y libertades en los estados compuestos*”, Atelier, 2006.

estudiadas, cada vez es mayor la relevancia del plano infraestatal en el reconocimiento y garantía de los derechos...”³

Pero, volviendo a la realidad de nuestro país, el fenómeno del reconocimiento de catálogos de derechos en los estatutos de autonomía además de ser una constante entre aquellos estatutos de nueva generación, ha abierto un intensísimo debate respecto a su licitud y auténtico significado conforme a nuestra Constitución. Primero entre la doctrina y en sede del TC después, la polémica sigue abierta y es plena actualidad. La primera pieza de doctrina de nuestro Tribunal Constitucional al respecto la constituyó su sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra los contenidos del artículo 17 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana sobre el derecho al agua y, en ella, por ajustada mayoría de siete a cinco de sus Magistrados y con la formulación de sendos votos particulares por los disidentes (lo que da una idea de lo polémico del tema que abordamos), el Alto Tribunal considera constitucionales tales cartas, aunque prive a los derechos allí considerados del carácter de auténticos derechos subjetivos y los entienda como principios o directrices sólo dirigidos a guiar la actuación de los poderes públicos autonómicos. Ciertamente, tal resolución de carácter interpretativo no ha agotado el debate y, de hecho, los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Defensor del Pueblo y por el colectivo de Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006, presentan como denominador común el considerar incursos en causa de inconstitucionalidad, entre otros, el Título Primero de dicho texto relativo a derechos, deberes y principios rectores, estando a la fecha de redacción de este trabajo aún pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional. Pero es que, además, la polémica doctrinal entre constitucionalistas del mayor prestigio acerca de tal licitud ha sido exuberante y enconada, otorga multitud de argumentos científicos a favor y en contra de la misma y, a la vista de lo contradictorio de argumentarios y conclusiones, no hace sino aconsejarnos prudencia en su tratamiento.

Quizás la virulencia de la polémica denote que la importancia del asunto exceda los límites del simple debate teórico y tenga unos impactos de orden práctico muy significativos.

³ CASTELLÁ ANDREU, J.M., “Derechos y libertades en los estados compuestos”, *Derechos y libertades en los estados compuestos*, Atelier, Barcelona, 2005, pág. 37.

Es conocida la teoría central del constitucionalismo moderno recogida en el tantas veces citado art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, conforme al que “Toda sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. Nuestra Constitución de 1978⁴ estableció un entramado institucional básico en el que la separación de poderes participaba, en lo relativo a dos de los mismos, de una característica especial, el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. Instauró por tanto un Estado de naturaleza compuesta, en el que entes infraestatales pasaron a ostentar competencias transferidas desde el Estado central, en un ejercicio de suma cero (las responsabilidades o competencias, simplemente, se reclasificaron entre titulares activos de su ejercicio). La CE igualmente definió de manera prolija un catálogo de derechos, deberes y principios rectores en su Título I (parte dogmática, arts. 10 a 52), que constituirán límites para los poderes públicos, central y periférico, y derechos subjetivos (dotados de diferentes mecanismos y niveles de garantía) para los ciudadanos. El mecanismo elegido para proceder a sustanciar la previsión constitucional de establecimiento de ese estado compuesto fueron los diferentes estatutos de autonomía⁵, piezas reconocidas como parte del ordenamiento jurídico estatal (con rango de leyes orgánicas) y, simultáneamente, normas institucionales básicas respectivas de cada comunidad autónoma, que esencialmente definían la organización de los poderes ejecutivo y legislativo autonómicos así como las competencias que asumían. Y ha sido consecuencia de todo el desarrollo estatutario que, sobre las bases expuestas tuvo lugar desde principios de la década de los ochenta, por lo que se llegó a la consolidación y madurez del Estado Autonómico. Y sería en este momento histórico, tras más de treinta años de vigencia del Estado Constitucional, cuando las anteriormente reseñadas reformas estatutarias “de última generación”, con su común característica de incluir declaraciones de derechos, aparecen, iniciándose la polémica sobre el alcance y significado de las mismas y sobre si pueden o no suponer una modificación relevante de lo previsto en la Constitución, una cierta “mutación constitucional silenciosa”.

⁴ Art. 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

⁵ Art. 147.1 CE: “Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.”

En tal contexto, el propósito de este documento sería pues doble:

- (i) resumir el estado del debate, tanto desde la perspectiva doctrinal, como desde la de los recursos de inconstitucionalidad planteados y aún no resueltos sobre el tema y con una especial referencia a la hasta ahora única resolución del TC que lo aborda (STC 247/2007, de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón en relación al art. 17 del Estatuto de la Comunidad Valenciana reformado por LO 1/2006).
- (ii) exponer en qué consisten, agrupados temáticamente, los derechos y principios contenidos en los nuevos estatutos, así como los mecanismos de garantía establecidos sobre los mismos y aproximarnos a su contenido y eficacia efectivos a la luz de la mencionada resolución del Alto Tribunal.

I. LA POLÉMICA SOBRE LA LICITUD Y SIGNIFICADO DE LOS CATÁLOGOS DE DERECHOS CONTENIDOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

I.1 Sobre el debate doctrinal.

Como ya se ha indicado, la inclusión de derechos en los textos estatutarios está siendo objeto de una viva polémica, no sólo a nivel político y de opinión pública, sino también a nivel técnico-jurídico por parte de la doctrina constitucionalista. Son muchos los autores que han publicados sus tesis respecto a la adecuación al marco constitucional de tales prácticas, siendo el abanico de argumentos aportados de gran variedad y riqueza. A continuación compilamos de forma resumida algunas de las tesis que entendemos mejor caracterizan la polémica, extraídas tanto de entre las que entienden su inclusión acorde con el marco constitucional como de las que lo consideran reprochable. Igualmente, consideramos de interés recoger en este trabajo los argumentos jurídicos sobre los que los recursos de inconstitucionalidad relativos al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, instados por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Defensor del Pueblo, soportan la ilicitud constitucional de su Título I, relativo a derechos, deberes y principios rectores, y que aún permanecen siendo objeto de tramitación por el Alto Tribunal. Finalizamos este capítulo con el análisis de la STC 247/2007 que, nos tememos, aunque añada alguna luz a la polémica no permite vislumbrar una solución final de la misma.

I.1.1 Posiciones doctrinales favorables a la licitud.

Expondremos en primer lugar la tesis del profesor Carrillo⁶, esencialmente centrada en demostrar la aptitud constitucional de los estatutos de autonomía para contener cartas de derechos, y que se alinea en su desarrollo argumental general con la mantenida en el Dictamen del *Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*⁷. En esencia para Carrillo es la propia naturaleza jurídica del EA, como norma institucional básica de la comunidad autónoma, la que determina su contenido (él la refiere exclusivamente al

⁶ CARRILLO, M., "Declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Derechos, Deberes y Principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 63-74.

⁷ Dictamen número 269, de 1 de septiembre de 2005, del *Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*, solicitado por el Parlamento de Cataluña sobre la propuesta de proposición de ley orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Fundamento 1, apartado 6.

estatuto catalán, pero nos parece perfectamente extensible a cualquier otro), que puede abarcar hasta tres diferentes ámbitos:

- (a) Contenido necesario, determinado directamente por la Constitución, norma de la que directamente derivan, que resultará indisponible para el legislador estatuyente y que abarca necesariamente los aspectos recogidos en enumeración cerrada por el art. 147.2 CE (denominación, demarcación territorial, denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas y competencias asumidas así como las bases para el traspaso de los correspondientes servicios) y por el art. 69.5 CE (procedimiento para que la asamblea legislativa autonómica designe Senadores).
- (b) Contenido disponible, de carácter igualmente tasado por el texto de la CE, que podrá o no ser abordado opcionalmente por los estatutos autonómicos⁸, y
- (c) Contenido posible relativo a “materias propias del autogobierno” que constituyen un complemento o precisión del alcance del contenido necesario y en el que, en opinión de Carrillo, se incluirían los catálogos de derechos, deberes y principios rectores (Título I del nuevo EAC) por tratarse de materias conexas con las competencias autonómicas recogidas como contenido necesario en la letra d) del art. 147.2 CE anteriormente mencionado.

Carrillo recoge asimismo una serie de argumentos adicionales en soporte de su inicial conclusión, siguiendo igualmente en sus elementos esenciales el contenido del Fundamento 3 del dictamen citado, y que se resumen como sigue:

- (a) En clave de derecho constitucional comparado, no es inhabitual que en los estados políticamente descentralizados, “con independencia de la forma que éstos hayan adoptado (ya sea el clásico de estado federal o de estado regional cuyos entes subestatales disponen de autonomía política)”, tales entes dispongan de una declaración propia de derechos además de la

⁸ Los contenidos opcionales recogidos por la propia CE, aparecen en los siguientes artículos del texto constitucional: art. 3.2 relativo a la lengua oficial propia, art. 4.2 sobre enseñas y banderas propias, art. 133.2 sobre el régimen de financiación, por el que se faculta a la comunidad para establecer tributos propios, art. 145 sobre aspectos relativos a los acuerdos y convenios de colaboración con otras comunidades autónomas, art. 152.1 sobre formas de participación en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio, art. 152.3 sobre creación y reconocimiento de circunscripciones territoriales propias a partir de la agrupación de municipios y, finalmente, art. 156.2 que posibilita la colaboración de la comunidad con la Hacienda estatal en la recaudación, gestión y liquidación de tributos.

correspondiente al estado del que forman parte. Así sucede con los estados de los Estados Unidos de América, con los cantones suizos, con algunos länder alemanes así como con algunas regiones de Italia y algunas provincias argentinas. Destaca asimismo el autor que tales situaciones no son exclusivas de estados con estructura de corte federal que, como es sabido, participan de una naturaleza y características profundamente distintas a las del estado autonómico proclamado por la CE.

- (b) Los contenidos del Título I (recordemos que se refiere al entonces proyecto de nuevo estatuto catalán) son “una concreción o especificación del contenido de derechos ya existentes y reconocidos por la Constitución, sin perjuicio de incorporar otros de nueva formulación, aunque su matriz se encuentre ya reconocida en los derechos y libertades garantizados” por la misma. El EA, como norma institucional básica de la comunidad autónoma, concreta el derecho a la autonomía política y configura además la estructura de los poderes públicos autonómicos que desarrollarán las políticas que estimen pertinentes en el marco de competencias asumidas, siendo orientados por y sometiéndose a los límites marcados por las declaraciones de derechos y principios que, como expresión específica de autogobierno, contiene el texto estatutario.
- (c) Reiterativo del argumento ya enunciado de que, para el caso del estatuto catalán, la declaración de derechos, deberes y principios contenida en el Título I está en directa relación con el contenido de las competencias autonómicas asumidas en el Título IV de dicha norma, siendo por tanto una correcta extensión del contenido obligatorio requerido por el art. 147.2.d) CE.

Como ya hemos indicado, las tesis de Carrillo coinciden en líneas generales con las utilizadas por el dictamen núm 269, ya citado, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, por lo que no vamos a reproducirlas en este trabajo. Sí no obstante nos parece ilustrativa de la posición que, respecto a la licitud de la inclusión de cartas estatutarias de derechos, ha mantenido el citado Consejo Consultivo el siguiente párrafo de su dictamen:

Hay que recordar, en este sentido, que los derechos y libertades, conjuntamente con el principio de la división de poderes, son la seña de identidad del Estado de Derecho y del constitucionalismo contemporáneo, como así lo puso de manifiesto el artículo 16 de la célebre Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, incorporada en la Constitución de la V República francesa de 1958. Por su parte, la Constitución española de 1978, así como la mayoría de las que se promulgaron después de 1945, son herederas de esta

tradición constitucional que, al mismo tiempo, y en su condición de norma institucional básica, es acogida por el artículo 8.1 del vigente Estatuto de autonomía de 1979 cuando establece que 'Los ciudadanos de Cataluña son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución'.

La incorporación de un título dedicado a derechos, deberes y principios en la Propuesta de Reforma estatutaria es una opción legítima desde la óptica constitucional por dos razones fundamentales. La primera, porque el Estatuto, hay que reiterarlo, como norma institucional básica de Cataluña (art. 147.1 CE) y también como norma del Estado derivada de la Constitución, concreta el derecho a la autonomía política. Por su parte, los órganos de la Generalidad, como institución de autogobierno, y el resto de los poderes públicos en Cataluña, ejercen las funciones que el Estatuto les ha encomendado para llevar a cabo las políticas públicas que estimen pertinentes, de acuerdo con la legitimidad que les da la representación política obtenida en las elecciones, en el marco de las competencias que el Estatuto, como norma subconstitucional, ha establecido. En este sentido, es un principio esencial del constitucionalismo democrático que la actividad de los poderes públicos está sometida a límites, y las declaraciones de derechos y libertades son la manifestación principal de estos límites, tanto frente a los poderes públicos como también con respecto a las acciones de los particulares (art. 9.1 CE). Por lo tanto, el límite a la acción de los poderes públicos es una lógica consecuencia de alcance constitucional que el Estatuto debe establecer, y la previsión de un título que determine derechos, deberes y principios es una opción que goza de plena cobertura constitucional, como también lo sería otra opción en sentido opuesto.

Una segunda razón de la constitucionalidad de esta previsión estatutaria queda vinculada a las competencias que la Propuesta de Reforma establece. En efecto, en la medida en que su título IV, de acuerdo con la Constitución (art. 147.2.d CE), ha establecido un criterio de determinación de las competencias con una especial voluntad de concreción material y funcional, es una consecuencia lógica que también se concreten tanto los derechos y deberes que estas competencias generan como también los principios que las informan. Al fin y al cabo, la previsión de un título que, además de lo que prevé el título I de la Constitución, consagre de forma específica una serie de derechos y principios a los que queda sometida la actividad de los poderes públicos y de los particulares en Cataluña, es un contenido adicional que el Estatuto puede tener sin contravenir, sin violentar, las previsiones constitucionales sobre lo que los estatutos de autonomía deben prever (art. 147.2 CE). (Fundamento 3, apartado 1).

La profesora Enriqueta Expósito⁹, además de adoptar la tesis de cabida de las cartas de derechos en los estatutos anteriormente expuesta, ahonda en argumentar su licitud y adecuación a los mecanismos de funcionamiento constitucional a través de un análisis de las funciones de los derechos en la realidad actual de los estados sociales y

⁹ EXPÓSITO, E., "La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía", *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, nº 5, 2007, págs. 147-202.

democráticos modernos. En su opinión, la tradicional concepción de los derechos como límites al uso arbitrario del poder ha sido superada y los mismos son la expresión de un conjunto de valores que legitiman el ejercicio del poder en una comunidad y constituyen cláusulas de vinculación a la actuación de los poderes públicos, en tanto que límites y habilitaciones. La función de los derechos como límites a los poderes públicos sigue hoy siendo garantizada por la Constitución “como norma fundacional y fundamentadora del Estado”, pero no hay óbice para que, en la medida en que las comunidades autónomas ejercen a través de sus instituciones de autogobierno parte de poder del estado conforme a sus competencias, sean las regulaciones estatutarias las que también estén facultadas para recoger derechos que configuren, positiva y negativamente, su tarea legislativa y de gobierno, sin infracción de ningún ámbito de reserva constitucional, que sólo alcanzaría a la categoría dogmática de aquellos derechos “concebidos como fundamentales”, sin que los mismos sean definidos ni configurados por la autora. En resumen, nada impide que los estatutos de autonomía reconozca tipos de derechos, no enmarcables en la categoría de “fundamentales”, de naturaleza suplementaria y que supondrían para sus titulares un plus de facultades que necesariamente van a ampliar las ya reconocidas en el texto constitucional. Se completa, en la perspectiva de la profesora Expósito, la visión integradora y multinivel de reconocimiento (y protección) de derechos, uniéndose a los tradicionales ámbitos estatal (Constitución) e interestatal (Declaración de Derechos Humanos de la ONU o del Consejo de Europa y, más recientemente, Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) el ámbito subestatal.

En la misma línea de licitud, la profesora Expósito analiza y concluye sobre la no contravención del principio de igualdad de todos los españoles en el territorio nacional del art. 139.1 CE¹⁰ por la inclusión de cartas de derechos en los estatutos. Bajo esta tesis, cuando alguna de las disposiciones del Título I CE remiten a un desarrollo legal del correspondiente derecho, no identifican al legislador, estatal o autonómico, competente y su determinación deberá determinarse conforme a las normas competenciales contenidas en los arts. 148 y 149 CE, cuestión que en múltiples ocasiones se revela, exclusiva o conjuntamente, favorable al ámbito autonómico. Concluye por tanto que el constituyente ya tuvo presente, a la hora de realizar el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, la mayor o menor homogeneidad en el contenido de los derechos y, por tanto, carecería de todo sentido

¹⁰ Art. 139.1 CE “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

admitir la competencia del legislador ordinario autonómico en este ámbito y negar al estatuyente la posibilidad de proclamar los derechos del ciudadano en su calidad de miembro de esa comunidad autónoma.

Completa la profesora Expósito su tesis con dos argumentos adicionales de defensa de la licitud: (i) desde un punto de vista de contenido orgánico, dado que son los propios estatutos los mecanismos designados por la Constitución para dar contenido normativo a la capacidad de autogobierno (“de gobierno transferido”) de las autonomías, tienen que poder incluir los derechos como manifestación expresa de esa capacidad de autogobierno, tanto en la vertiente positiva de habilitación a los poderes públicos para su ejercicio como en la negativa de límites a esa capacidad; (ii) desde la perspectiva simbólica o política, la incorporación de los derechos hace más partícipe al ciudadano del ejercicio de poder, a la vez que incorpora una serie de valores y aspiraciones de una determinada comunidad que la definen y caracterizan.

Creo de interés finalizar la sinopsis de la línea de pensamiento mantenida por la profesora Expósito con una cita directa del comentario con el que concluye el capítulo en que expone su argumentación favorable a la adecuación a la Constitución de la inclusión de las cartas de derechos en los textos estatutarios:

Lo anterior no desconoce, sin embargo, la potencial vocación transformadora de los Estatutos de Autonomía en tanto que normas expresamente llamadas por la Constitución para completar y actuar en un modelo territorial que sólo a grandes rasgos fueron capaces de configurar los constituyentes. En los casi treinta años de funcionamiento del Estado autonómico, podemos encontrar numerosos ejemplos de ello. Y este es un aspecto que cobra una significativa importancia en un momento que, como el actual, se aboga por una reforma constitucional que implique una expresa constitucionalización del modelo territorial de Estado. Y en este sentido creo que hubiera sido mejor construir el nuevo edificio constitucional a partir de sus propios cimientos, esto es, haber precedido el proceso de reforma estatutaria de una revisión constitucional. [el subrayado es mío].

Volveremos al tema de la reforma constitucional en las notas conclusivas finales.

Igualmente se inclina en favor de la licitud de la integración de las cartas de derecho como contenido de los estatutos autonómicos el profesor Carles Viver i Pi-Sunyer¹¹. Para él tales contenidos no son problemáticos desde la perspectiva jurídica, aun

¹¹ VIVER I PI-SUNYER, C., “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, *La reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia al caso de Cataluña)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 30 a 33.

aceptando que no aparecen en la enumeración de materias estatutarias que recoge el art. 147.2 CE que, en su opinión, tiene un carácter de enumeración de contenidos mínimos. El hecho de que los derechos fundamentales constitucionales tengan un efecto directamente vinculante para poderes públicos y ciudadanos no supone privar a los estatutos de la posibilidad de incluir también derechos que asistan a los ciudadanos y orienten y limiten a los poderes autonómicos, si bien deben respetar tres limitaciones: primero, deben respetar la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE; segundo, deben respetar las condiciones básicas que el Estado haya establecido en garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales del art. 149.1.1 CE, y; finalmente, como norma institucional básica de la comunidad autónoma, debe ir dirigida primordialmente a los poderes públicos de esta (aunque no es descartable que, de manera indirecta, pudiera también incidir sobre competencias estatales). La consideración conjunta de tales premisas conduce al autor a considerar que los derechos típicos que pueden incluirse en los estatutos son los que afectan a materias sobre las que la comunidad autónoma ostenta validamente competencias, incluyendo aspectos relacionados con los derechos fundamentales si los mismos afectan a ámbitos competenciales, siempre que al regular tales aspectos no vulnere la reserva de ley orgánica.

Se muestra también proclive a la posibilidad de incluir catálogos de derechos en los estatutos el profesor Enrique Álvarez Conde quien, en línea argumental similar a la de Viver, afirma:

La regulación en los Estatutos de Autonomía de una auténtica tabla de derechos, además de suponer un intento de asimilación de los Estatutos a la Constitución, no parece plantear problemas de constitucionalidad, aunque sí de técnica jurídica, pues puede resultar que muchas normas estatutarias tengan un carácter meramente programático, siempre que respeten los siguientes límites: el principio de reserva de ley orgánica del art. 81 CE; el principio de igualdad de derechos y libertades de los españoles en cualquier parte del territorio nacional (art. 139 de la Constitución); la competencia estatal del art. 149.1.1ª CE; la imposibilidad constitucional de que ello suponga la asunción de nuevas competencias, y; la imposibilidad de establecer por parte de los Estatutos de Autonomía, nuevas garantías jurisdiccionales de los derechos en cuestión (...)¹².

¹² ÁLVAREZ CONDE, E., "Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales procesos de reformas estatutarias", *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, V. Garrido Mayol (dir.), Ed. Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007, pág. 55.

En referencia a las regulaciones iusestatutarias, Álvarez Conde también entiende que “aunque no figuren como uno de los contenidos mínimos del art. 147.2, sí que pueden ser calificados como un contenido posible de los Estatutos de Autonomía, tanto por la función constitucional que estos desempeñan, como por su relación directa con las competencias asumidas”. Y continúa indicando que “el reconocimiento estatutario de los derechos y libertades actúa como límite a la acción de los poderes públicos autonómicos”, es decir, los mismos condicionan el modo en que las comunidades autónomas ejercen las competencias asumidas, para concluir afirmando que “carecería de sentido negar esta posibilidad a los estatutos cuando el legislador ya lo ha hecho en diversas leyes sectoriales”¹³.

Y ya para acabar el apartado de tesis favorables recogemos la de Francisco Caamaño¹⁴, de interés por añadir a argumentos estrictamente jurídico-constitucionales razones politológicas que complementan la visión del problema. Su tesis troncal es que los catálogos de derechos son parte de los contenidos posibles de los estatutos de autonomía ya que los marcados por el art.147.2 CE, entre los que no se encuentran expresamente estos, no son ni “exclusivos (ni) excluyentes”, considerando que una interpretación como enumeración cerrada de la temática estatutaria recogida en dicho artículo vulneraría el derecho a la autonomía política reconocida en el art. 2 CE¹⁵. Además, comienza tipificándoles como derechos que no tienen naturaleza equiparable a los derechos constitucionales (los recogidos en la Constitución) y, por tanto, sin finalidad de interferir con el contenido o desarrollo de los mismos, como lo prueban dos de sus características básicas: (i) sólo vinculan a los poderes públicos de la comunidad autónoma y no a los del Estado, aunque se encuentren en el territorio de aquella¹⁶, y; (ii) en todos los nuevos estatutos se contiene una cláusula de salvaguarda relativa a que sus contenidos no pueden interpretarse o aplicarse reduciendo o limitando los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o los convenios internacionales

¹³ ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Editorial IUSTEL, Madrid, 2007.

¹⁴ CAAMAÑO, F., “Si, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril (2007), págs. 33-46.

¹⁵ Art. 2 CE. “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

¹⁶ Como ejemplo, pero reproducido de manera similar en todos los restantes estatutos, excepto el valenciano promulgado en primer lugar, aparece la salvaguarda del art. 37.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: 1. “Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título vinculan a todos los poderes públicos *de* Cataluña ...”. La preposición “de” aparece en la versión de la LO promulgada como consecuencia de una enmienda introducida en el trámite parlamentario en el Congreso.

ratificados por España. Caamaño continúa negando la existencia de “derechos reservados a la Constitución”, entendiendo, por el contrario, que sí existen determinados derechos que han sido “reservados” por el constituyente, gozando de un estatuto jurídico especial consistente en poseer la “fuerza jurídica de la Constitución” cualquiera que sea el rango de la norma positiva en que se alojen. El que un derecho aparezca en la Constitución no significa que no pueda hallarse en otras normas, sino que se exigirá a estas otras menciones que lo sean siempre “*secundum constitutionem*”. Y finaliza afirmando que, los derechos estatutarios constituyen la expresión jurídica “de ciertas preocupaciones dominantes en los ciudadanos de una comunidad autónoma ... traducidos como derechos y principios con el propósito de objetivarlos como valores de la comunidad y sustraerlos, mediante su inclusión en el Estatuto de Autonomía, al debate político ordinario ... orientando la acción política de sus órganos de autogobierno (y) por eso sólo a ellos les vinculan y frente a ellos pueden hacerse valer”. No obstante, creo que este argumento no es conclusivo y me plantea dudas de dos órdenes: primero, aceptando la eventual conveniencia política de resaltar los valores más representativos de la comunidad al objeto de reforzar la identidad autonómica, ¿es conveniente políticamente hacerlo sobre valores sobre los que no existe un razonable nivel de consenso social?, y; segundo, ya en el terreno estrictamente jurídico, ¿es lícita la “sustracción” al debate político de los contenidos de los derechos estatutarios o sería contraria al principio de proceso democrático por condicionar la mayoría futura?¹⁷. En efecto, la simple inclusión de un derecho en el estatuto lo blindo frente al legislador ordinario. Su reforma, como la de cualquier otro contenido del estatuto, sólo puede llevarse a cabo a través del especial, y mucho más rígido, proceso de reforma estatutaria, de ahí que sea doctrina asentada de nuestro Tribunal Constitucional (para las leyes orgánicas y presupuestarias, pero creemos que aplicable analógicamente a los estatutos de autonomía) la consideración restrictiva de los contenidos de tales leyes especiales en lo relativo a la congelación de rango.

¹⁷ En tal sentido y con argumentos coincidentes se manifiestan los profesores Ferreres Comella y Díez Picazo posteriormente citados en:

FERRERES COMELLA, V., “Derechos, Deberes y Principios”, *Derechos, Deberes y Principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 23 a 31.

DÍEZ-PICAZO, L.M., “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 78, septiembre-diciembre 2006, págs. 71-72.

Ilustre esta tesis el siguiente comentario del profesor Rodríguez de Santiago:

El obstáculo del principio democrático al que aquí se alude ha sido expresamente destacado por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre las materias que pueden ser incluidas en una ley formalmente calificada por el legislador como "orgánica". El criterio en la interpretación de la reserva a la ley orgánica ha de ser necesariamente restrictivo para preservar la regla general, derivada del principio democrático, de la decisión por mayorías parlamentarias no cualificadas [SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 11; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c); entre otras muchas]. No puede, por tanto, el Estatuto de Autonomía congelar y vincular a la decisión de otro órgano de representación democrática decisiones materiales (relativas a las bases del régimen local o de la sanidad, a la legislación de aguas o laboral, etc.) que la Constitución ha atribuido en exclusiva a representantes democráticos del Estado o de la Comunidad Autónoma; y que, con carácter general, la Constitución también ha querido que sean permanentemente modificables por la mayoría simple de un solo legislador¹⁸.

1.1.2 Posiciones doctrinales contrarias a la licitud.

Comenzaremos este apartado con la visión, contraria a la constitucionalidad de la inclusión de catálogos de derechos en los estatutos, manifestada por el profesor Luis María Díez-Picazo¹⁹. Conforme a su tesis, un argumento inicial de naturaleza puramente formal es que, a resultas del tantas veces citado art. 147.2 CE, los estatutos de autonomía son normas de contenido constitucionalmente tasado y en el mismo no encontrarían acogida las declaraciones de derechos. Pero ya en perspectiva sustantiva, considera la existencia de dos argumentos en soporte de su posición:

- (i) Que en el ordenamiento jurídico español, existe una reserva de Constitución en materia de derechos fundamentales, conforme a la cual la dimensión y alcance del proceso político democrático viene fijado por el Título I de la Constitución y no puede ser alterado por ninguna otra norma. Si se admitiese que los estatutos de autonomía dieran válido acomodo a declaraciones de derechos, se estaría aceptando un estrechamiento del alcance del proceso político, dado que tales derechos, como previsiones estatutarias que son, quedarían sustraídas de la regla de mayorías y serían solamente modificables a través de procesos más rígidos y que requieren de mayorías reforzadas. Es significativo al respecto que, en la opinión del autor, la Constitución, en materia de derechos fundamentales,

¹⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., "Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales) en los Estatutos de Autonomía", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 9, 2009, pág. 6.

¹⁹ Díez-Picazo, L.M., "¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, septiembre-diciembre 2006, págs. 63-75.

exclusivamente llama a una fuente externa para completar su carta de derechos y son los tratados internacionales sobre derechos humanos (art. 10.2 CE), no estando prevista ninguna otra fuente de naturaleza interna.

- (ii) Que los estatutos de autonomía y sus reformas requieren de ley orgánica tramitada en una doble instancia, primero, por la asamblea legislativa de la comunidad autónoma correspondiente (y en ciertos casos además por referéndum autonómico) y, posteriormente, por las Cortes Generales. Si se admitiera que los estatutos pueden contener derechos, en razón del proceso estatuyente las Cortes estarían concediendo derechos a unos ciudadanos distintos a los que concederían a otros (Díez-Picazo califica este argumento como el del “legislador esquizofrénico” o del “legislador abúlico”). Tal conclusión no sería lógica por tratarse de normas no reformables por el simple juego de mayorías que regulan las opciones legislativas ordinarias y, además, porque en contra de lo que sucede con los elementos organizativos e institucionales que constituyen los contenidos típicos de los estatutos, los derechos suelen representar posicionamientos en el orden ético o moral en los que la “restricción democrática” de la diferenciación adquiere otra dimensión y gravedad.

Siendo favorable a las tesis de licitud constitucional, el profesor Víctor Ferreres Comella²⁰ mantiene no obstante una visión frontalmente contraria a incluir las cartas de derechos, deberes y principios rectores en los estatutos (referida al catalán, pero igualmente extrapolable a los restantes nuevos estatutos) por considerar que:

- (a) Es errónea la equiparación entre un estatuto de autonomía y la constitución de los estados miembros de una federación, destruyéndose así el presupuesto inicial de muchas de las posiciones favorables a la inclusión de tablas de derechos en aquellos. En tal sentido, (i) mientras que la función principal de los estatutos es la concreción de qué competencias asume la comunidad, “la constitución de un estado miembro de una federación no debe contener normas de desarrollo competencial dado que dicho reparto ya se ha efectuado directamente por la constitución federal... sin que las constituciones de los estados miembros tengan nada que añadir al respecto.”; (ii) la aprobación y reforma de los estatutos autonómicos constituye un proceso paccionado en el que confluyen la voluntad de los órganos de representación centrales y

²⁰ FERRERES COMELLA, V., obra citada, págs. 9-37.

autonómicos, mientras que la constitución de un estado miembro de una federación puede ser aprobada y modificada de manera unilateral; (iii) en España, el control jurisdiccional de la legislación autonómica en lo relativo a su adecuación a los estatutos, recae en el Tribunal Constitucional (y así sería incluso si la organización judicial española contemplase la existencia de tribunales autonómicos, precisamente por ser el estatuto una norma que afecta a las competencias del estado), no sucediendo necesariamente lo mismo en los estados federales en los que no existirían trabas conceptuales para que el control de adecuación de las normas de cada estado miembro a la respectiva constitución estatal fuese función de los tribunales estatales.

- (b) Lejos de ser expresiones de mayores niveles de autogobierno para las comunidades autónomas, la inclusión de catálogos de derechos en los estatutos autonómicos es limitativa de dicha capacidad autogestora y ello porque (i) por el carácter de norma paccionada ya indicado, su reforma requerirá de consenso con los poderes del Estado central y no dependerá por tanto únicamente de los poderes autonómicos²¹; (ii) porque las leyes autonómicas que desarrollen contenidos iusestatutarios estarán sometidas al control del TC aunque las mismas no tenga efectos externos para el Estado, y; (iii) porque son ante todo órganos externos a la comunidad (el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo y cincuenta Diputados o cincuenta Senadores) quienes, a través de la interposición del recurso de inconstitucionalidad podrían impugnar las leyes autonómicas potencialmente contrarias a los contenidos iusestatutarios.

Para completar este breve recorrido sobre las opiniones más representativas de las posiciones contrarias a la licitud o conveniencia de la inserción de cartas de derechos en las normas estatutarias, recogemos aquí de forma resumida la opinión del profesor Cesar Aguado Renedo²², interesante, además de por su rigor y solidez técnica, por haber sido formulada en un momento anterior al inicio masivo de la polémica y, precisamente por ello, con un nulo nivel de influencia de los posicionamientos políticos que en ocasiones se vislumbran tras algunas de las argumentaciones jurídicas

²¹ El nuevo Estatuto para Cataluña prevé, en su art. 222, una quiebra de este principio conforme al que las reformas referidas a los contenidos del Título I “por no afectar a las relaciones con el Estado” se tramitarán a través de un procedimiento “*ad hoc*” que sólo requerirá de la aprobación por las Cortes Generales conforme al procedimiento estándar si las mismas “se declaran afectadas por la reforma”.

²² AGUADO RENEDO, C., “Acerca de la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 49, enero-Abril 1997.

presentes en el debate. En opinión del profesor Aguado, el contenido de un estatuto de autonomía viene determinado por la definición o caracterización que hace de él el art. 147.1 CE. Dado que el estatuto es la norma institucional “básica”, sus contenidos deben, en principio, únicamente consistir en aquellos que “resulten institucionalmente necesarios para la existencia del ente territorial autonómico” y, adicionalmente, debe incluir todos ellos sin ausencias de ningún tipo. Tales contenidos inexcusables y fundamentales serán los recogidos en el art. 147.2 CE, es decir, denominación, territorio, instituciones y competencias. Al margen del apartado 2 del art. 147, el propio texto constitucional prevé que, con carácter facultativo y no obligatorio, los textos estatutarios incorporen otros contenidos (quizás el de carácter más significativo de entre estos sea el de procedimiento de reforma estatutaria). Respecto a la válida posibilidad de incluir contenidos distintos a los anteriormente enunciados (por ejemplo, colecciones de derechos, deberes o principios rectores, a los que el autor califica de “contenidos exorbitantes”), el profesor Aguado no la rechaza de manera tajante y, amparándose en su concepción de los estatutos de autonomía como leyes orgánicas jerárquicamente idénticas a las restantes leyes y únicamente diferenciadas de éstas por una reserva de tipo respecto a sus contenidos, acepta la inclusión de los mismos pero dejándolos sujetos al régimen habitual de relaciones entre normas, conforme al que una regulación posterior de esa misma materia, con el carácter orgánico u ordinario que le corresponda, modificará o derogará en su caso la parte exorbitante del estatuto.

I.2 Sobre el debate jurisdiccional.

Como ya se ha indicado anteriormente, a la fecha de redacción de este trabajo, dos son los procesos de control jurisdiccional no resueltos que afectan a la licitud de la inclusión de cartas de derechos en los estatutos de autonomía, ambos sustanciados en sendos recursos de inconstitucionalidad actualmente en trámite y relativos al Título I del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña²³, interpuestos por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y por el Defensor del Pueblo. Analizamos someramente a continuación los argumentos de reproche constitucional que, respecto del tema aquí analizado, se contienen en los mismos.

²³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

1.2.1 Recurso del Grupo Popular.

Al amparo de la habilitación contenida en el art. 162.1.a) CE²⁴ los Diputados adscritos al Grupo Popular del Congreso instaron, con fecha 31 de julio de 2006, recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Cataluña. El extensísimo recurso abarca una multiplicidad de artículos, pero, a los efectos que aquí nos interesan, abordaremos únicamente el análisis de aquellos argumentos que afectan al Título I del estatuto recurrido, es decir, al correspondiente a los derechos, deberes y principios rectores, así como sus garantías. Como es bien sabido, el Alto Tribunal continúa actualmente, tras casi cuatro años desde su interposición, sin emitir un fallo.

Con carácter general, sobrevuela toda la argumentación del recurso un reproche de extralimitación a los contenidos del nuevo estatuto por abordar materias que exceden de la función regulatoria constitucionalmente otorgada a tales normas. En este punto los recurrentes acuden a lo previsto en el tantas veces citado art. 147 CE para aludir al concepto de “reserva de estatuto” como elemento de delimitación de los contenidos estatutarios y que se concreta en un triple sentido: primero, el estatuto debe necesariamente contener todas las materias contempladas en el número 2 del art. 147, pero no se excluye que se puedan incluir otras determinaciones conectadas con las mismas (importancia decisiva de esa conexión); segundo, no hay impedimento constitucional para que la regulación estatutaria pueda ser básica y, por tanto, abierta a otras determinaciones normativas autonómicas de inferior rango para completar la función de regulación establecida, y; tercero, alguna de las funciones normativas requeridas por el art. 147.2 al estatuto, son compartidas con las leyes del Estado, especialmente en materia de competencias.

Continuando con la delimitación de contenidos de los estatutos, los recurrentes argumentan que debieran excluirse como parte de los mismos elementos que desfiguran completamente su sentido institucional y, en tal sentido y referido específicamente al estatuto catalán, indican que es visible la aspiración del Estatuto de elevarse, en cuanto a sus contenidos, para llegar a tener apariencia constitucional, incluyendo para ello una amplia regulación de derechos a modo de parte dogmática, como ocurre en las constituciones, en una norma que es esencialmente

²⁴ Art. 162.1 CE “Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.”

autoorganizatoria. Los recurrentes consideran que es constitucionalmente inaceptable que un Estatuto pretenda suplantar la función normativa de la Constitución o tratar de equipararse, ni siquiera en su aspecto externo, a aquélla.

Y continuando con la delimitación de contenidos, los recurrentes acuden a la jurisprudencia constitucional acerca del alcance de las leyes para las que la Constitución ha establecido procedimientos de elaboración y aprobación especiales, o cuya función normativa aparece delimitada materialmente en el propio texto constitucional, singularmente, las leyes orgánicas y las leyes de presupuestos. Respecto a las leyes orgánicas, la STC de 13 de febrero de 1981 concluye con una clarísima indicación en el sentido de que “si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas (art. 81 CE²⁵), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a esas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria”. Y siguiendo con la jurisprudencia constitucional en la materia, destacan que la determinación del ámbito de las leyes orgánicas “ha de interpretarse restrictivamente, de modo que sólo pueda ocuparse aquella de la regulación directa de las materias que le conciernen” y, asimismo, que “se excluyen, por esta razón, las regulaciones expansivas que alcancen materias no comprendidas en la reserva ... Esta ampliación sólo es aceptable cuando resulta imprescindible para completar la regulación o instrumentarla del modo más adecuado y sistemático posible”.

Similares razonamientos son aplicables conforme a la jurisprudencia constitucional (entre otras muchas, STC 134/1987, 76/1992, 32/2000 y 67/2002) a las leyes de presupuestos que, además de su contenido mínimo y esencial constitucionalmente predeterminado, pueden tener un contenido eventual o disponible que alcance a “aquellas disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y objetivos de política económica y financiera del sector público estatal o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos o gastos del sector público o la condicionan”²⁶.

²⁵ Art. 81 CE “1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

²⁶ STC 306/2004

Conforme a todo lo indicado, los recurrentes concluyen que todas esas limitaciones también son aplicables a una ley de contenido constitucionalmente tasado como son los estatutos de autonomía y que, por ello, en atención a la reserva de estatuto contenida en el art 147 CE, la temática recogida en el apartado 2 del citado artículo puede ser ampliada a otras regulaciones, pero dichas extensiones sólo serán admisibles en la medida en que sean complementarias e indispensables para la mayor eficacia de la regulación principal y sin que esta relación de complementación pueda subvertir el principio según el cual el Estatuto debe atenerse a regular el núcleo esencial de la reserva establecida en su favor por la Constitución. En otras palabras, las regulaciones estatutarias de derechos para que sean irreprochables desde la perspectiva constitucional (i) deben referirse a derechos innovativos (no contemplados en la parte dogmática de la CE) y, (ii) deben presentar una clara conexión con los contenidos básicos del estatuto, conexión que únicamente se alcanza si se trata de derechos estrictamente vinculados a competencias atribuidas por el estatuto a la comunidad.

En razón de todos los argumentos que aquí se resumen, los recurrentes categorizan los contenidos del Título I del estatuto catalán, en lo relativo a su constitucionalidad, conforme a las siguientes premisas:

- (a) Preceptos estatutarios que declaran o reconocen derechos contemplados en los artículos 14 a 29 CE (derechos y libertades fundamentales): respecto a los que no es constitucionalmente legítimo que una norma como el Estatuto incorpore regulaciones de ningún tipo. Podría aceptarse la validez de preceptos estrictamente repetitivos, pero son nulos todos los que tienen contenidos innovativos porque (i) al tratarse de derechos fundamentales existe una reserva de Constitución conforme a la que su declaración o reconocimiento debe efectuarse necesariamente en el texto constitucional, y (ii) porque en la medida que la delimitación del contenido de un derecho fundamental requiera regulación complementaria, la Constitución en su art. 81.1 establece una reserva a favor de leyes orgánicas.

Los recurrentes consideran inconstitucionales en base a este motivo los siguientes artículos del Estatuto de Cataluña: art. 15 relativo a los derechos de las personas por referencia al art. 11 CE; art. 20 relativo al derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte por referencia al art.15 CE; art. 21, párrafos 1 y 2, relativo a derechos y deberes en el ámbito de la educación por referencia al art. 27 CE; art. 41.5 relativo a la libre decisión de la mujer sobre su propio

cuerpo y su salud reproductiva y sexual por referencia al art. 15 CE; art. 52 relativo a los medios de comunicación social por referencia a los artículos 18 y 20 CE.

- (b) Preceptos estatutarios que recogen derechos de carácter económico y social así como los que contienen los principios rectores: para estos no existe reserva de ley orgánica en lo relativo a su desarrollo. La regulación de los mismos podrá ser concretada por el Estatuto o la legislación autonómica en la medida en que la Constitución permita que las competencias a que van referidos los derechos sean asumidas plenamente por la comunidad autónoma. En los supuestos en los que la competencia no es plena a favor de la autonomía (por ejemplo, por corresponderle al Estado la regulación básica del derecho en cuestión), habrán de ser las leyes del Estado las que delimiten el contenido básico de tales derechos, teniendo que atenerse los estatutos y leyes autonómicas a tales determinaciones.
- (c) En los supuestos en que, conforme a los principios indicados, el estatuto gozase de libertad para la configuración de un derecho, debe considerarse que existen principios constitucionales que restringen tal disponibilidad, tales como el respeto al principio de igualdad de todos los españoles del art 14 CE²⁷, al imperativo que resulta de los arts. 149.1.1 (competencia exclusiva del Estado en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), del art. 149.1.13 (idéntica competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y del art.139.2 relativo a la unidad de mercado (prohibición a las autoridades para adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español).

Los recurrentes no identifican de manera expresa qué artículos del texto estatutario catalán pueden vulnerar las condiciones de constitucionalidad consideradas en las letras b) y c) anteriores, efectuando por tanto una simple manifestación genérica de

²⁷ Art. 14 CE. “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

posible inconstitucionalidad de los mismos bajo la determinación genérica de “derechos de carácter económico y social y principios rectores”²⁸.

Sí, por el contrario, consideran viciados de inconstitucionalidad determinados artículos del Estatuto relacionados con los derechos lingüísticos (artículos 33, 34, 35, 36 y 50, apartados 4 y 5) que no serán aquí analizados por exceder su problemática del objeto de este trabajo.

Para acabar, los recurrentes reprochan constitucionalmente el sistema de garantías definido por el Estatuto en defensa de los derechos y principios reconocidos (Capítulo IV del Título I, artículos 37 y 38 del texto estatutario). Argumentan que, desde la perspectiva de su estructura, nuestra Constitución distingue entre “derechos fundamentales y libertades públicas” (Sección 1ª del Capítulo II del Título I, artículos 15 a 29), “derechos y deberes de los ciudadanos” (Sección 2ª del mismo Capítulo, artículos 30 a 38) y “principios rectores de la política social y económica” (Capítulo III del Título I, artículos 39 a 54) y es en base a esta distinción sistemática que la Constitución establece un sistema de garantías distinto en función de la clase de derechos y libertades de que se trate sobre la base de dicha categorización (artículos 53 a 55). Pues bien, el Estatuto de Cataluña “volatiliza” toda esa ordenación e “inyecta dosis de extraordinaria confusión sobre el sistema establecido ... al mezclar derechos fundamentales con derechos sociales en el Capítulo I, al confundir derechos civiles y políticos con derechos de participación en la actividad administrativa ... y, en fin, al no precisar las garantías que corresponden a cada uno de estos derechos, que el artículo 38 del Estatuto uniforma y concreta en un recurso que puede interponerse ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña”. Es precisamente esta alteración del sistema de garantías de los derechos consagrado por la Constitución la que se entiende por los recurrentes como inconstitucional, por quedar tal atribución completamente al margen del contenido posible de lo que un estatuto puede cambiar. A mayor abundamiento, la concreción procesal de dichas garantías, tampoco puede ser regulada por el Estatuto porque corresponde efectuarse por ley estatal, más en concreto por la Ley Orgánica del Poder Judicial (se citan en defensa de esa tesis los artículos 122, 123, 149.1.6 y 152, todos ellos CE).

²⁸ Página 55 del recurso. La referencia es identificable respecto a los principios rectores dado que el texto estatutario otorga tal denominación a los artículos recogidos en el Capítulo V del Título I, no existiendo tal referencia directa en relación a los designados como “derechos de carácter económico y social”. En el objeto del recurso (páginas 4 y ss) no aparecen consignados artículos concretos del Estatuto en relación a este motivo de constitucionalidad alegado.

1.2.2 Recurso del Defensor del Pueblo.

También el Defensor del Pueblo, conforme a la habilitación del ya citado art. 162.1 CE, interpuso recurso de inconstitucionalidad respecto al Estatuto de Autonomía de Cataluña que hasta la fecha no ha sido resuelto. De manera similar al recurso anteriormente analizado, el del Defensor del Pueblo entiende viciada de inconstitucionalidad una parte sustantiva del texto estatutario y, en lo que a nosotros nos importa y aquí analizaremos, también el Título I sobre derechos, deberes y principios rectores.

Los razonamientos jurídicos contrarios a la licitud constitucional de los contenidos regulados en el citado Título I, aparecen expuestos en el FJ segundo del escrito de demanda. En esencia, la Institución recurrente considera que el estatuto de autonomía como “producto normativo especializado subordinado, directa e indirectamente, a la Constitución” tiene un contenido constitucionalmente admisible que viene determinado por su funcionalidad y finalidad propias. Alude de manera expresa, por considerarla directamente aplicable a los estatutos de autonomía, a la ya citada jurisprudencia constitucional relativa a la reserva aplicable a las leyes orgánicas y a las leyes de presupuestos y a su directo impacto en la contravención de contenidos ajenos a tal reserva, con la excepción de los contenidos conexos y siempre con carácter restrictivo y no expansivo. Al respecto, el recurso concluye indicando que:

No cabe negar a priori y con carácter general que a ese contenido necesario e indispensable pueda añadirse otro posible y eventual, pero estas adiciones tendrán que satisfacer, como mínimo, para ser constitucionalmente legítimas, las dos condiciones a las que hizo referencia la STC 76/1992. Tendrán que guardar, por lo tanto, relación con el contenido propio y necesario de los estatutos, pero no una relación cualquiera, sino una relación directa, y tendrá que estar justificada su inclusión en el sentido de que sean un contenido necesario para la mayor inteligencia y la mayor eficacia de los preceptos que forman el núcleo esencial de la norma.

En base a ello, la inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de un extenso listado de derechos y deberes y una serie adicional de principios rectores, difícilmente puede considerarse como un conjunto de normas que integren el contenido propio o natural de un estatuto de autonomía y en tal sentido:

El ámbito en el que el legislador estatuyente puede desarrollar una actividad creadora, en cierto modo innovadora o complementadora de la Constitución, es en el ejercicio del derecho a la autonomía y en la creación y definición de la institución autonómica. No así, en cambio, en relación con el ámbito de los derechos y libertades individuales o de los principios rectores

donde la labor creadora del constituyente ha quedado claramente definida y donde la colaboración se solicita sólo al legislador ordinario, sea orgánico o no.

Se argumenta asimismo que lo que pretende la inclusión del catálogo de derechos y deberes en el Estatuto de Cataluña es dotarle de una apariencia de constitución, “incluyendo una parte dogmática que acompaña a la parte orgánica al uso tradicional de las cartas fundamentales”.

El recurso adiciona al ya mencionado argumento de contenidos ilícitos constitucionalmente, un segundo argumento que deriva de la especial sistemática prevista por el artículo 222 del Estatuto de Autonomía de Cataluña para la reforma de los contenidos de su Título I (extensible también a los del Título II). Dicho procedimiento es calificado en el recurso como “expropiación de las facultades de iniciativa legislativa y de reforma que padecen las Cortes Generales”, pues, conforme al mismo, el procedimiento de reforma no puede ser instado por éstas, que solamente participarán en su desarrollo si “tras su aprobación por mayoría de dos tercios en el Parlamento catalán, en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta ... las Cortes Generales se declaran afectadas por la reforma”²⁹: Es decir, *sensu contrario*, que la reforma podría incluso efectuarse sin la aprobación de éstas, en el supuesto de que las mismas se omitiesen por entenderse no afectadas. La Institución recurrente considera que con ello se vulnera el artículo 66.2 CE³⁰.

Así pues y como resumen, el recurso de inconstitucionalidad instado por el Defensor del Pueblo en relación al Título I del EAC considera ilícitos los preceptos contenidos del Título I del Estatuto por vulnerar las previsiones de los artículos 147 CE “al desbordar los límites constitucionales que afectan a este especial tipo de normas” y 66.2 CE “por la restricción ilegítima que supone para el libre ejercicio de la potestad legislativa del Estado”.

I.3 La STC 247/2007 y sus votos particulares.

A la espera de las resoluciones sobre los recursos de inconstitucionalidad que hemos tratado en el capítulo anterior de este trabajo, la única opinión emitida hasta la fecha por

²⁹ Artículo 222.1.c) del EAC.

³⁰ Artículo 66.2 CE “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

nuestro Alto Tribunal³¹ en relación a la licitud y significado constitucionales de la inclusión de catálogos de derechos en los estatutos de autonomía la constituye la STC 247/2007, de 12 de diciembre, por la que se resuelve sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación al artículo 17.1³² del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana³³ que hace referencia al concreto derecho al agua de calidad y al aprovechamiento de los excedentes de agua de otras cuencas.

A los efectos que aquí nos interesan, la Institución recurrente, entre otros motivos de reproche constitucional, considera que la incorporación a los estatutos de autonomía de derechos subjetivos, como los que se contienen en el citado artículo 17.1 EACV recurrido, “exceden del contenido propio de un estatuto de autonomía, infringiendo el artículo 147 CE y los principios de unidad y de igualdad” (artículos 138 y 139.1 CE).

El Alto Tribunal resolvió desestimar el recurso y considerar no incurso en motivo de inconstitucionalidad el artículo denunciado. Quizás lo relevante no es tanto el sentido del fallo, sino la doctrina que el Tribunal comienza a construir sobre la licitud y significado jurídico de las normas iustatutarias.

La sentencia que aquí comentamos se alcanzó por mayoría de siete votos a cinco, planteando votos particulares los cinco Magistrados disidentes y algunos de los mismos también serán a continuación objeto de análisis. En definitiva, se trata de una sentencia controvertida que parece no da por cerrada la polémica. A continuación pasamos a analizar sus conclusiones y fundamentos de derecho más significativos:

- (a) La sentencia, en su FJ3, empieza analizando los principios de la organización territorial del Estado conforme a la Constitución (unidad, autonomía, solidaridad e igualdad) y su aplicación. En lo que resulta relevante para este análisis, la

³¹ No es completamente correcto calificarla como única. La sentencia que aquí se analiza fue seguida, un día más tarde, de una segunda, la 249/2007 de 13 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad “paralelo” interpuesto por el Gobierno de Castilla-La Mancha en relación al mismo artículo 17.1 del nuevo Estatuto valenciano y cuyo fallo y contenidos son similares a la reseñada.

³² Artículo incardinado en un Título II del Estatuto, en el que se recoge un catálogo sistemático de derechos de los ciudadanos valencianos. Art. 17.1: “Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.”

³³ LO 1/2006, de 10 de abril de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

sentencia reafirma que “el principio de igualdad que se predica de los ciudadanos, no excluye la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas” (STC 76/1983, de 5 de agosto) y, en consecuencia, “el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley que incorpora el artículo 14 CE no puede concebirse haciendo caso omiso de la diversidad normativa que deriva directamente de la Constitución (artículos 2 y 149.3 CE), dentro de ciertos límites, fundamentalmente los derivados del art. 149.1.1ª CE para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1 en su alcance general”.

- (b) Los estatutos de autonomía, como norma institucional básica de su respectiva comunidad, “podrán 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 corresponde [subrayado nuestro], pues no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como ley orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado”.
- (c) La Constitución no establece el elenco de materias sobre el que las comunidades autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los estatutos de autonomía la función de determinarlas con el límite de las competencias que el art. 149.1 CE otorga al Estado en exclusiva (ver art. 149.3 CE, cláusula residual relativa a competencias).
- (d) Los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán legítimamente su función legislativa cuando sus normas se dirijan a su ámbito competencial, siempre que al hacerlo no pretendan imponer a todos los poderes públicos una determinada opción interpretativa del precepto constitucional.
- (e) Los estatutos de autonomía (FJ12 de la sentencia) “pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a las que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, 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. El principio dispositivo ofrece, así, un margen

importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, pero que opera, reiterémoslo de nuevo, dentro de los límites que se deriven de la Constitución”. Y continúa afirmando que “Cuanto se ha señalado justifica que hayamos de considerar que el contenido legítimo de los estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo ...”. Para finalmente concluir afirmando que “el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa como el que aun no estando expresamente señalado es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma”. [subrayado nuestro]

- (f) En el FJ 13, el Tribunal afirma que “conforme a reiterada doctrina del Alto Tribunal, es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en dichas áreas”. No se ve vulnerado de manera automática, por tanto, el principio de igualdad entre los españoles recogido en los arts. 139.1 y 149.1.1 CE por la simple inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía.
- (g) El FJ 14 de la sentencia matiza la conclusión anterior e indica que “garantizadas de, un lado, las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles respecto de los derechos constitucionales (arts. 89.1 y 149.1.1 CE) y, de otro, la señalada igualdad material prevista para las áreas de competencia estatal (art. 149.1 CE), nuestra Constitución permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establezcan sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia y que, al hacerlo, determinen una diversidad de regímenes jurídicos en cada una de ellas con los efectos consiguientes sobre los ciudadanos de cada territorio autonómico, efectos que podrán producirse a través de los diversos medios, instrumentos o técnicas que son inherentes al

ejercicio de la autonomía política (declaraciones programáticas, formulación de derechos subjetivos de los destinatarios de las actuaciones o adopción de medidas concretas, entre otras posibles)”.

- (h) El FJ 15, crítico en el contenido final del fallo, contiene la conclusión doctrinal del Tribunal respecto a los derechos estatutarios. En el mismo, con una argumentación de dudosa solidez en mi opinión, la Sentencia aborda finalmente el efectivo alcance y significado jurídico de los derechos incluidos en los estatutos de autonomía. En resumen se concluye que (i) los derechos constitucionales (los consagrados en la Constitución) no pueden ser objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía³⁴; (ii) en lo relativo a la configuración y alcance material de las instituciones autonómicas (letra c) del art. 147.2 CE), las regulaciones estatutarias producen una vinculación directa a los poderes públicos de la comunidad y, por tanto, pueden generar verdaderos derechos subjetivos; y, finalmente, (iii) en lo relativo al desarrollo de competencias autonómicas (letra d) del mismo artículo), 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, vinculantes para los mismos, y todo ello cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en el texto estatutario.

En conclusión, queda admitido por el Alto Tribunal que los Estatutos puedan dar, con carácter general, lícita acogida a cartas, catálogos o declaraciones de derechos, en su condición de normas institucionales básicas de su correspondiente comunidad, si bien (i) las mismas no tendrán ningún efecto sobre los derechos contenidos en la propia Constitución, (ii) únicamente podrán establecer auténticos derechos subjetivos derivados de la configuración que aborden del ámbito institucional de la comunidad autónoma, mientras que, (iii) en lo relativo al ámbito competencial, las prescripciones estatutarias, cualquiera que sea su dicción o literalidad, han de entenderse en todo caso como mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos

³⁴ La sentencia matiza a renglón seguido en el mismo FJ 15 que “Sin embargo, si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (aunque como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en la leyes los preceptos constitucionales), 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 simple reproducción e incide en los derechos fundamentales, tales previsiones, que tendrán la eficacia de principios rectores, sólo serán legítimas si, además, guardan relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, incurriendo en inconstitucionalidad.”

autonómicos y vinculantes para ellos en el ejercicio de las competencias que el estatuto les atribuya, aunque sólo transformables en derechos subjetivos a través de su plasmación y desarrollo en la legislación autonómica.

Como ya hemos indicado, a la sentencia le fueron formulados cinco votos particulares correspondientes a los cinco magistrados disidentes. Todos ellos resultan muy ilustrativos del intenso debate que precedió a tal resolución y, en buena medida, de lo controvertido de la misma. Por su interés, vamos a analizar con brevedad dos de tales votos particulares, no tanto en lo relativo a sus discrepancias con el contenido del mismo fallo sino, para aproximarlos al contenido de este trabajo, en lo que hace referencia a las discrepancias con su argumentación:

- Voto particular discrepante del Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas.

Con carácter general el Magistrado disidente considera que, dado que la sentencia aborda por primera vez el análisis de los estatutos de autonomía como fuente de derecho y su posición en el ordenamiento constitucional, “con la pretensión dogmática que la misma revela”, debiera de haber sido mucho más clara, dejando menores espacios a imprecisiones y dudas.

En lo que hace referencia a la interpretación del contenido del art. 139.1 CE como límite a los contenidos estatutarios relativos a derechos, Conde coincide con una de las tesis del profesor Díez-Picazo que ha sido expuesta en un apartado anterior de este trabajo (la que su autor califica como la tesis “del legislador esquizofrénico”) y considera que no es compatible con el contenido del citado artículo que el Estado (no lo olvidemos, el estatuto de autonomía es una norma pactada, que se aprueba por las Cortes Generales) haga declaraciones de derechos no referibles a la totalidad de sus ciudadanos y discrepa de la argumentación de la sentencia en relación a la interpretación de ese precepto en el sentido de requerir “unidad sustancial, que no uniformidad” y en la consideración aislada (a los efectos de aplicabilidad del principio de igualdad) de cada parte del territorio y no en la de su conjunto.

Conde considera que las cartas de derechos, excepto en lo que concierne a derechos vinculados al ámbito institucional autonómico, no son contenido lícitamente constitucional de los estatutos de autonomía, en base a su transgresión ya comentada del art. 139.1 CE (razón sustantiva) y del art. 147.2 CE (razón formal), resultando nulas por inconstitucionales, no estando de

acuerdo con la vía interpretativa seguida por la sentencia de la mayoría al transformarlos, pese a su formulación expresa, en mandatos o principios rectores de eficacia distinta a los auténticos derechos subjetivos.

- Voto particular del Magistrado D. Roberto García-Calvo y Montiel.

Aunque no forme parte del núcleo de nuestro trabajo, resulta interesante recoger la primera discrepancia a la sentencia que formula García-Calvo, alejándose de las tesis que al respecto ha venido manteniendo mayoritariamente la doctrina, al considerar que los estatutos de autonomía no pueden ser calificados de “normas paccionadas”, ni sus fases de elaboración son “procesos paccionados” y ello porque “no existe pacto ninguno entre dos voluntades sino indiscutible manifestación de la que tiene atribuida la potestad legislativa del Estado (las Cortes Generales), que no pactan con nadie cuando aprueban un Estatuto de Autonomía, aunque algunas especificidades procedimentales distingan a éstas de las leyes orgánicas ordinarias y que, en alguno de los trámites intermedios a seguir, pueda alcanzarse una confluencia de voluntades entre las Instituciones concernidas”.

En la misma línea argumental que Conde, el Magistrado García-Calvo discrepa de la interpretación que se efectúa del art. 139.1 CE y lo pone en relación a la obligación que, para el Estado, establece el art. 149.1.1 CE³⁵, concluyendo que “una interpretación sistemática de lo que dice la Constitución, mas no de lo que no dice, es lo que me lleva a concluir que, dada la obligada aprobación de los Estatutos de Autonomía por el Estado, los derechos³⁶ no son un contenido posible de aquellos”. [El subrayado es nuestro].

El Magistrado disidente añade que en la sentencia el Tribunal se extralimita en su función al hacer una desenfocada ponderación entre la misma y el principio jurisprudencial de “conservación de la norma”. El principio de interpretación conforme a la Constitución tiene también sus límites pues esa técnica no permite

³⁵ Art. 149.1 CE “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

³⁶ El magistrado disidente ha exceptuado previamente aquellos derechos reconocidos constitucionalmente como contenido de los estatutos autonómicos, tales como los lingüísticos o los que reproduzcan derechos constitucionales como el derecho al sufragio para la elección de los miembros de sus instituciones democráticas.

“ignorar o desfigurar el sentido de los contenidos legales meridianos” (STC 22/1985 entre otras), ni “reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional” (STC 11/1981) o que “la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*”. Y al respecto concluye indicando que “la Sentencia trata de neutralizar los efectos de inconstitucionalidad derivados del reconocimiento de derechos en los Estatutos, asumiendo que los derechos incluidos en ellos, por su conexión con las competencias, serán considerados como mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos autonómicos ... pero con dicha afirmación general y apriorística no sólo se está poniendo de manifiesto que no cabe incluir derechos, entendidos estos como tales, sino que, además y por dicho motivo, se está anteponiendo el criterio del Tribunal Constitucional al del legislador estatutario, en el sentido de que los derechos que quisieran ser establecidos como tales por este serían inmediatamente reconducidos por la doctrina constitucional, a modo de legislador positivo, a principios rectores que, por su naturaleza, son de eficacia diferida, lo cual comporta que para ser reclamados por los ciudadanos ante los Tribunales deben ser regulados por ley.”

No nos vamos a extender más en el análisis de los restantes tres votos particulares a la sentencia. Lo importante a nuestros efectos es destacar que los cinco magistrados disidentes concluyen, a través de diferentes líneas argumentales, que no es lícita constitucionalmente la inclusión de cartas o declaraciones de derechos subjetivos en los estatutos de autonomía. Su posición disidente, no obstante, no tiene otro valor que el puramente doctrinal y que el derivado de poner de manifiesto el elevado grado de controversia con el que el propio Tribunal ha abordado el tema, indudables precedentes de ulteriores debates sobre la misma problemática que no ha quedado sino temporalmente aparcada.

En cualquier caso, las críticas por parte de la doctrina a la tibieza y a la falta de claridad de la sentencia no se han hecho esperar y sus voces han resonado tanto del lado de los autores favorables a la licitud como del de sus antagonistas. A continuación dos muestras claras al respecto y ambas coincidentes en que la controversia simplemente se mantiene:

- a) (El Tribunal) ... ha afirmado que no nos hallamos ante derechos subjetivos propiamente dichos sino ante “directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos, añadiendo que 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” (FJ 15 c). Naturalmente, debe destacarse que el Tribunal no dice por qué esto es así, ni lo argumenta o justifica, de manera que habrá que esperar a la sentencia sobre el Estatuto catalán para ver cómo desarrolla el Tribunal una tesis que, por el momento, se halla huérfana de toda justificación. (...) Sin ser esta la sede adecuada, creemos que a la luz de la decisión del Tribunal Constitucional contenida en la STC 247/2007, se generan más incertidumbre que certezas en torno a estas declaraciones estatutarias. Con ella, el Tribunal ha venido a arbitrar en el debate abierto, ofreciendo algunos elementos de luz, pero generando nuevas sombras³⁷.

- b) El problema que se nos plantea es pues si cabe incluir derechos fundamentales, en sentido material y no meramente procesal, en los Estatutos de Autonomía sin que ello afecte a la igualdad de todos los españoles que el artículo 139.1 CE exige garantizar. Es obvio que el progresivo desarrollo normativo de los derechos constitucionales, por la legalidad estatal o autonómica, irá generando distingos en el trato y provocando una pluralidad de *posiciones*, que no hay por qué considerar patológica. No es menos obvio que una nueva categoría de *derechos estatutarios*, no menos fundamentales a juzgar por su emplazamiento, parece llamada a generar una desigualdad de mayor alcance, por su fuerza expansiva y multiplicadora.

Si estos derechos estatutarios se limitaran a reiterar el enunciado de los constitucionales podrían merecer meros reproches de técnica legislativa. Bastará para que no sea ese el caso que se produzcan divergencias de redacción, dada la virtualidad delimitadora de los derechos que lleva consigo su despliegue hermenéutico. El riesgo se agudizaría si diéramos pasaporte estatutario a *derechos emergentes*, que podrían incluso tener difícil encaje en la doctrina jurisprudencial ya sentada por el Tribunal³⁸.

La polémica, por tanto, sigue abierta.

³⁷ EXPÓSITO GÓMEZ, E. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “Conclusiones generales: Derechos y Principios en los Estatutos de Autonomía”, *Derechos y Principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, pág. 361.

³⁸ OLLERO, A., “La suave rigidez constitucional: Derechos que no son derechos (A propósito de la STC 247/2007 de 12 de diciembre)”, *Cuadernos de pensamiento político*, julio-septiembre 2008, págs. 41-42.

II. LOS CATALOGOS DE DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: VISIÓN GENERAL Y CONTENIDOS.

Las consideraciones que se efectúan a continuación van referidas a los denominados, de manera genérica, “nuevos estatutos de autonomía”, calificación en la que se encuadran los correspondientes a la Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), las Islas Baleares (LO 1/2007, de 18 de febrero), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre).

Todos ellos, con mayor o menor extensión y profundidad, incluyen catálogos (declaraciones, cartas o tablas) de deberes y principios, así como mecanismos específicos de garantía de los mismos, a modo de las denominadas “partes dogmáticas” de los textos constitucionales aunque, evidentemente, no lo sean.

Antes de pasar a efectuar un análisis jurídico de sus contenidos y efectos, nos parece interesante incluir unas breves reflexiones de carácter socio-político sobre el fenómeno analizado que, a modo de visión general, nos permitan mejor encuadrarlo y caracterizarlo.

II.1 Visión general

Si analizamos las mayorías políticas que, en las respectivas asambleas parlamentarias, sostienen los gobiernos autónomos promotores de cada una de las reformas estatutarias, una primera conclusión sería que la tendencia a la inclusión de tales tablas de derechos no es exclusiva de una porción del arco político y ajena a otras. Gobiernos monocolor de cada una de las dos formaciones mayoritarias en nuestro país, así como gobiernos de coalición, han promocionado las reformas estatutarias que aquí se analizan. La uniformidad del fenómeno observado no tiene por tanto carácter ideológico o partidario, sino que parece que venga esencialmente orientado por (i) una cierta tendencia en los estados compuestos a la pérdida del “monopolio” del estado central, en favor de los entes subestatales que en ellos se integran, en lo relativo a la regulación de los derechos, tendencia que, como ponen de manifiesto los análisis de derecho constitucional comparado, se inicia en los años posteriores a la finalización de la II Guerra Mundial, (ii) el reconocimiento de un avance cualitativo en el nivel de desarrollo del estado autonómico proclamado por la CE de 1978 que, alcanzadas determinadas dosis de madurez y asentamiento del sistema institucional de las autonomías, pretende profundizar en el autogobierno a través de una especificación de los derechos que,

frente a sus ciudadanos, vinculan a los poderes autónomos respectivos y, (iii) un innegable efecto de emulación que ha contagiado a los distintos legisladores estatuyentes que, casi simultáneamente, trabajaban en las ponencias de las respectivas reformas estatutarias y que parece hayan decidido no ser en ningún caso “menos que otros”.

En lo relativo a lo fines que persiguen, algunos autores³⁹ han venido a considerar que la inserción de derechos y principios en los estatutos de autonomía persigue, entre otros, el propósito de hacer visible de forma clara para el ciudadano el “espacio” en el que se ejerce el poder de decisión y gestión de las instituciones autonómicas o, en otras palabras, la dimensión de su capacidad de autogobierno, “ensalzando con ello el valor democrático del estatuto de autonomía”. Los derechos reconocidos estatutariamente, si bien no incrementan la “cantidad” de poder autonómico gestionado (todos los nuevos estatutos, con la excepción del correspondiente a la Comunidad Valenciana, contienen una cláusula de salvaguarda en la que se declara de manera explícita que el reconocimiento de los derechos no implica ampliación ni alteración alguna del régimen competencias autonómicas existentes - ver por todos ellos el art. 37.4 del EAC⁴⁰ -), sí “califican” nítidamente su ejercicio, colocando a los ciudadanos en una teórica mejor posición para, conociendo sus derechos, mejor poder ejercerlos y exigirlos.

Desde el punto de vista de las competencias asumidas por cada comunidad autónoma, los derechos reconocidos en los estatutos no tratan de ser sino la vertiente subjetiva en que se materializan éstas, es decir, la conversión de capacidades competenciales en derechos subjetivos de los ciudadanos, con la característica añadida y esencialísima de que su integración en el estatuto los convierte en indisponibles, tanto para el legislador estatal como autonómico, que no podrán alterarlos sino es por vía de la propia reforma estatutaria a través de los “rígidos” procedimientos previstos.

Finalmente, dado el carácter de norma institucional básica que los estatutos de autonomía tienen en nuestro entramado constitucional, desde una perspectiva simbólica y estrictamente política, las declaraciones estatutarias de derechos se convierten en la traducción positiva de las aspiraciones y valores de una comunidad

³⁹ EXPÓSITO GÓMEZ, E. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., obra citada, págs. 352-353.

⁴⁰ Art. 37.4 EAC “Los derechos y principios de este título no comportan una alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los que ya existiesen. Ninguna de las disposiciones de este título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de manera que reduzca o limite los derechos fundamentales que reconocen la Constitución y los tratados y convenios internacionales ratificados por España.”

política, con un evidente valor de aglutinación e integración para sus miembros, al menos en la opinión de las fuerzas políticas que las promovieron. Con su inserción se está elevando la apariencia de los estatutos a la categoría de “cuasi-constitución”, al verificarse en los mismos al menos uno de los requisitos que el ya citado art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (vid. págs. 11-12), proclamada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, considera esencial en todo texto constitucional.

Vemos pues que las finalidades esenciales que apoyarían la inclusión de derechos en los estatutos autonómicos tienen más un carácter definitorio de señas de identidad política que un auténtico significado de naturaleza intrínsecamente jurídica.

Y es, precisamente, también en estos elementos cuasi-simbólicos, en los que se han centrado parte de las críticas a la inclusión de las cartas de derechos en los estatutos.

En tal sentido, parece más que discutible que tales inserciones contribuyan de manera efectiva a la materialización de la capacidad de autogobierno de las comunidades autónomas, representando, muy posiblemente, una restricción a tal capacidad. Nos alineamos en este aspecto con la opinión y los comentarios del profesor Ferreres Comella⁴¹ quien argumenta tal conclusión bajo las siguientes premisas:

- (a) El proceso de reforma de los estatutos de autonomía involucra no solo a la asamblea parlamentaria de la comunidad en cuestión sino también a las Cortes Generales, que acaban aprobando el texto estatutario mediante ley orgánica. Es por ello que cualquier modificación futura que se quiera introducir requerirá de un proceso nuevamente paccionado y, por ello, bilateral.
- (b) Dado que los estatutos de autonomía forman parte del denominado “bloque constitucional”, el control de adecuación de cualquier ley autonómica a los contenidos estatutarios es competencia del Tribunal Constitucional. Si se incluyeran catálogos de derechos en los mismos, será igualmente el Alto Tribunal el competente para verificar que las leyes autonómicas no son contrarias a los contenidos estatutarios, y ello a pesar de que las mismas no tengan ningún efecto frente al Estado, sino únicamente en el ámbito autonómico.

⁴¹ FERRERES COMELLAS, V., obra citada.

- (c) Consecuencia de lo anterior, bajo la actual regulación del recurso de inconstitucionalidad, serán esencialmente instancias externas a la comunidad autónoma (el Presidente del Gobierno que, incluso, podría provocar la suspensión automática de la ley impugnada, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados o cincuenta Senadores) las que podrán instar recursos de inconstitucional contra leyes autonómicas no compatibles con los contenidos de los derechos recogidos en el estatuto.

Parece claro que los aspectos reseñados, consustanciales a la inclusión de catálogos de derechos en los estatutos de autonomía, no añaden mucho *“per se”* a la capacidad de autogobierno de las comunidades en cuestión sino que, en sentido contrario, tienden a restringirlo. Sí, no obstante, pudieran adicionar un plus de seguridad en beneficio de los ciudadanos al suponer la “externalización” hacia el TC del control de compatibilidad de las leyes autonómicas al contenido de tales derechos.

II.2 Contenidos de las cartas de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Entramos pues a analizar los contenidos y significación efectiva de las cartas de derechos contenidas en la nueva generación de textos estatutarios, una vez detallada la polémica doctrinal que los envuelve. En nuestro análisis compararemos los contenidos previstos conforme a su dicción literal con su auténtica interpretación constitucional conforme a la doctrina emanada de la STC 247/2007, y todo ello para una clasificación de derechos-tipo, por imposibilidad de efectuar un análisis detallado de todos los derechos y principios contemplados.

Desde la perspectiva de la estructura con la que han plasmado sus catálogos de derechos, la nueva oleada estatutaria no puede decirse que haya seguido un canon uniforme, sino que cada estatuyente ha definido una estructura singular para los mismos, presentando normalmente notorias diferencias con el esquema seguido en la parte dogmática de nuestro texto constitucional. Resulta no obstante evidente que, en consideración a la extensión y profusión de los catálogos de derechos que incorporan así como a la intensidad de las garantías que los protegen, las reformas de los estatutos catalán, andaluz y castellano-leonés toman una clara delantera incorporando

extensas (en opinión de muchos autores, excesivamente extensas y prolijas⁴²) declaraciones de derechos y principios rectores, resultando más moderadas las manifestaciones contenidas en los estatutos de las Islas Baleares, Aragón y la Comunidad Valenciana, si bien refieren en el propio texto estatutario la proclamación de una futura ley autonómica de desarrollo de tales derechos.

En consideración a la naturaleza de los contenidos incluidos en los catálogos de derechos estatutarios, resulta notoria la predominancia generalizada de los derechos de contenido social, usualmente asociados a prestaciones y versando normalmente sobre competencias de la respectiva autonomía contempladas en el correspondiente título competencial del estatuto, siendo también muy comunes los derechos de participación política. No abundan por el contrario los derechos que supongan una exigibilidad directa, pues mayoritariamente los contemplados requerirán de desarrollos ulteriores en leyes autonómicas para constituirse en plenos derechos subjetivos. Adicionalmente, todos los estatutos reformados contienen un bloque, normalmente extenso, de principios rectores, cuyo objeto es el tradicional de orientar la acción política de las instituciones autonómicas en el cumplimiento de sus respectivos objetivos, estando normalmente relacionados con los derechos reconocidos de manera que exista una complementariedad entre unos y otros.

Si bien un detallado análisis de la muy diversa tipología de derechos, deberes y principios contenidos en los nuevos estatutos de autonomía excedería claramente de los objetivos de este trabajo, parece oportuno efectuar a continuación un repaso por las diferentes tipologías de los derechos incorporados a los estatutos atendiendo a la tradicional clasificación de derechos civiles, derechos sociales y derechos políticos:

(1) Derechos civiles

Todos los nuevos estatutos sin excepción reconocen de manera expresa los derechos a la libertad, a la igualdad y el correlativo derecho a la no discriminación, como valores básicos de rango superior sobre los que se vertebra el estado social, democrático y de derecho del que constituyen elementos nucleares, en perfecto alineamiento con los contenidos de los arts. 9.2 y 14 CE.

⁴² Valga como ejemplo de lo minucioso y detallado de los contenidos de estas cartas de derechos la inclusión en el EAC, art.48, de un principio relativo a la movilidad y seguridad viaria, en el que se aboga por la priorización por parte de los poderes públicos de "las medidas destinadas al incremento de la seguridad viaria y la disminución de los accidentes de tránsito...".

Junto a tales planteamientos relativos a los derechos supremos de inspiración del sistema democrático, son también ampliamente generalizadas en los nuevos estatutos sus correspondientes especificaciones derivadas a la igualdad de género y a la prohibición de todo tipo de discriminación, con especial referencia a la discriminación por razón de sexo u orientación sexual.

Entendemos que, al margen de que el contenido de tales derechos se “vehiculiza” formalmente en los nuevos estatutos de una forma distinta a como se hizo en el texto constitucional, quizás con una redacción más adaptada a la realidad actual y con especificaciones que tienen que ver con la evolución de la sensibilidad social sobre determinadas problemáticas, los nuevos estatutos no introducen derechos adicionales a los ya constitucionalmente contemplados, formando por tanto parte de esos “contenidos simbólicos” de naturaleza aglutinadora de los sentimientos de pertenencia a la comunidad que, como ya se ha venido repitiendo a lo largo de este documento, constituyen sin duda una de las finalidades perseguidas por los estatutos de nueva generación en general y, más concretamente, a través de la inclusión de cartas de derechos en los mismos.

(2) Derechos políticos y derechos de participación.

También con carácter generalizado, los nuevos estatutos regulan de manera extensa los derechos de participación ciudadana en los ámbitos político, jurisdiccional (institución del jurado popular) así como en los ámbitos socio-económicos, en conexión con el marco del derecho fundamental de participación recogido en el art. 23 CE y su desarrollo en la LO 5/1985 de Régimen Electoral General, si bien con características novedosas como corresponde al actual desarrollo y relevancia del fenómeno asociativo esencialmente en el terreno social y económico.

De manera concreta, todos los estatutos contemplan el derecho general de participación política concretado en los derechos de sufragio, activo y pasivo, en los procesos electorales correspondientes a las instituciones autonómicas de representación directa y casi todos ellos prevén el derecho a la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición y queja así como el derecho a promover la convocatoria de consultas populares tanto en el ámbito autonómico como municipal. Es característica también común de estos derechos de naturaleza política el que su efectivo ejercicio se prevea lo sea conforme al desarrollo legal que del mismo efectúe el legislador autonómico.

Y ya, en lo que pudiera constituir aportación más novedosa efectuada por los nuevos estatutos a completar el marco de derechos de participación ciudadana, debemos mencionar la también generalizada presencia dentro de los mismos del reconocimiento de derechos de participación en las comunidades educativas, de consumidores y usuarios, de personas mayores, de jóvenes, de miembros de las minorías, de personas dependientes o discapacitadas o de trabajadores o empresarios, igualmente conforme a los términos que determinen las leyes.

Sorprende, entre esta categoría de derechos, la inclusión en el Estatuto de Autonomía de Andalucía del derecho a la participación ciudadana en las tareas de la administración de justicia a través de la institución del jurado popular en procesos penales sustanciados en juzgados ubicados en territorio andaluz a los que corresponda con arreglo a la ley. La invasión de la competencia estatal de justicia es tan clamorosa que resulta evidente la inconstitucionalidad del precepto estatutario.

(3) Derechos sociales, económicos y culturales.

Los derechos clasificables dentro este epígrafe constituyen la amplia mayoría de los reconocidos en los nuevos estatutos. La razón de ello sin duda estriba en que hacen referencia a ámbitos en los que el desarrollo del estado autonómico ya ha desplazado de forma clara el espacio competencial en favor de las comunidades autónomas y, por tanto, son entendidas como áreas preferentes de desarrollo de la acción de autogobierno de las autonomías.

Destaca como característica predicable de una buena parte de estos derechos el que ya aparecen actualmente contemplados como derechos subjetivos por disposiciones legales o infralegales autonómicas, por lo que lo sustantivo de su inclusión en el texto estatutario radica no en su novedad sino en su blindaje frente a la acción del legislador.

Desde un punto de vista de su previsión constitucional, prácticamente todos estos derechos, de naturaleza heterogénea en extremo, se encuentran contenidos en la Constitución, en su mayor parte en el Capítulo III del Título I CE, artículos 39 a 52, bajo la rúbrica de Principios rectores de la política social y económica y, por ello, formulados con cierto nivel de generalidad y vaguedad.

Los nuevos estatutos recogen listados extensos de este tipo de derechos sociales y, también, como sucede a los principios rectores de la Constitución, redactados en

algunos casos de manera genérica e indefinida, lo que “*per se*” supone una evidente limitación a su consideración como derechos subjetivos. Dos de los estatutos, el de la Comunidad Valenciana y el correspondiente a las Islas Baleares, en lugar de incluir un catálogo de derechos sociales remiten a una futura ley autonómica su desarrollo y concreción, si bien efectúan la enumeración de los ámbitos que deberán ser abordados en este desarrollo.

Adicionalmente, muchos de los formulados como derechos específicos por los propios estatutos aparecen posteriormente complementados en los mismos por principios rectores sobre el mismo ámbito, en un ejercicio de exhuberancia legislativa quizás innecesario y que se repite especialmente en los estatutos catalán y andaluz.

Siguiendo la clasificación de la profesora Enriqueta Expósito⁴³, los derechos de naturaleza socio-económica que han sido recogidos por los nuevos estatutos se encuadrarían en las siguientes categorías:

- a) Derechos de las personas mayores: a vivir con dignidad, a la autonomía personal, a no ser maltratados, a estar libres de explotación y a no ser discriminados y a recibir de los poderes públicos atención gerontológica adecuada.
- b) Derechos de los menores: a la protección integral, a que se garanticen los cuidados necesarios para su bienestar y a la formación e integración social.
- c) Derechos de los jóvenes: a disfrutar de las condiciones que garanticen su desarrollo autónomo y emancipación.
- d) Derechos de las personas con discapacidad: al reconocimiento y al respeto social y a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, a la igualdad de oportunidades, a la eliminación de barreras, a su integración social y profesional y a su participación en la vida de la comunidad.
- e) Derechos de los consumidores: a la salud y seguridad, a la información veraz y a asociarse.

⁴³ EXPÓSITO, E., “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007, págs. 183-87.

- f) Derechos en relación con la cultura: al acceso en condiciones de igualdad a la cultura, al desarrollo de sus capacidades creativas y a su integración cultural.
- g) Derechos relativos al ámbito laboral: a la formación y promoción profesional, a la salud e higiene en el trabajo y a los derechos sindicales.
- h) Derecho a la vivienda: a su acceso, con especial referencia a colectivos específicos (jóvenes, personas sin medios y mujeres maltratadas y dependientes).
- i) Derechos en el ámbito del medio ambiente: a vivir en un medio adecuado, sostenible y respetuoso con la salud y a gozar de los recursos naturales, entorno y paisaje.
- j) Derechos de las familias: a recibir prestaciones sociales y ayudas para atender las cargas familiares y a la inscripción en un registro público de convivencia de las parejas no casadas.
- k) Derechos de las mujeres: al libre desarrollo de su capacidad personal, a vivir con dignidad, seguridad y autonomía y a la protección contra la violencia de los varones.
- l) Derechos de las personas desfavorecidas: al respeto de su dignidad, a beneficiarse de las medidas de integración social y laboral, a la solidaridad y derecho a la renta mínima de inserción.
- m) Derechos de las minorías: al respeto de su diversidad y a beneficiarse de las políticas interculturales que contribuyan a su integración social.
- n) Derechos de las personas dependientes: a las prestaciones públicas que aseguren su autonomía personal y su integración social y laboral.
- o) Derechos en el ámbito educativo: con contenidos múltiples, incorporando nuevas especificaciones a la formulación constitucional del derecho recogida en el art.27 CE.
- p) Derechos en el ámbito sanitario: igualmente, los nuevos estatutos efectúan un desarrollo muy extenso de los derechos de la salud, con especificaciones precisas de la concreción de los derechos (como ejemplo más notorio, la

enumeración de derechos relacionados con la salud que efectúa el estatuto andaluz en su art. 22, y en la que se incluyen, entre otros, el derecho a la elección de médico y centro sanitario y el derecho a disponer de una segunda opinión facultativa sobre los procesos). Los estatutos andaluz y catalán contemplan dos derechos muy controvertidos desde la perspectiva ética, el derecho a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte y el correspondiente al testamento vital. Cobra especial relevancia para derechos como los citados, la crítica que el profesor Ferreres Comella⁴⁴ efectúa a la “carga ideológica excesiva” que prevalece en algunos de los contenidos iusestatutarios, por considerar que la “petrificación” que alcanzan los contenidos estatutarios, cuya reforma quedaría fuera del alcance del legislador autonómico, puede suponer limitaciones inaceptables al principio democrático cuando hace referencia a cuestiones sobre las que el cuerpo social no ha conseguido elevados niveles de consenso.

Como ya se ha indicado, es el bloque de derechos en el ámbito socio-económico el que representa el grueso de los derechos incluidos en los nuevos estatutos de autonomía, en coincidencia con la extensión de las competencias autonómicas. Es en relación a los mismos que cobra especial importancia la doctrina proclamada por la STC 247/2007 en lo que hace referencia a los efectos de los pretendidos derechos subjetivos que, conforme a la misma, no son realmente tales. En efecto, serán todos estos derechos los que directamente se ven afectados por el contenido doctrinal de la sentencia (ver FJ 15) que afirma que, aunque estén conectados con competencias estatutariamente reconocidas a la comunidad autónoma, los mismos carecen de justiciabilidad directa hasta que se concreten como derechos subjetivos por su desarrollo legislativo, salvaguardándose con ello las prescripciones constitucionales. Son pues definitorios de políticas públicas que aunque vinculen a los poderes públicos de la comunidad autónoma, no tienen efecto directo en los ciudadanos, no son derechos subjetivos y suponen una muy significativa devaluación de los efectos pretendidos por el legislador estatuyente para las cartas de derechos incorporadas.

(4) Derechos lingüísticos.

Los estatutos de Valencia, las Islas Baleares y Cataluña configuran regímenes de co-oficialidad para las lenguas propias y el idioma español, aplicables en sus respectivos

⁴⁴ FERRERES COMELLA, V., obra citada, pág. 23.

territorios. Además de reconocer el derecho de todos los ciudadanos a conocer ambas lenguas (también deber para los ciudadanos catalanes), acogen también el derecho a usarlas y a no ser discriminados por razón de su uso.

No nos extenderemos más en el análisis de los derechos de naturaleza lingüística dado que, en principio, los mismos no vienen afectados por la polémica sobre su licitud como contenido estatutario, en razón de lo previsto en el art. 3.2 CE⁴⁵.

(5) Las garantías de los derechos estatutarios.

Complemento habitual de las cartas de derechos son los sistemas que los garantizan y que, tradicionalmente, contemplan instrumentos de tutela de orden normativo, institucional (orgánico) y jurisdiccional.

Todos los nuevos estatutos contemplan algunas garantías para los derechos que alojan, pero sólo los estatutos catalán y andaluz plantean un régimen completo y sistemático de garantías.

Desde la perspectiva normativa, los derechos estatutarios, como cualesquiera otro de sus contenidos, obligan de manera directa a los poderes públicos de la comunidad autónoma y, en función de su naturaleza, también a los particulares. En los Estatutos de Cataluña y Andalucía se plantea una reserva de ley autonómica para el desarrollo de los derechos estatutarios.

En el apartado de garantías orgánicas, todos los nuevos estatutos acogen igualmente la figura del “*ombudsman*”, como garante frente a los poderes públicos autonómicos de los derechos ciudadanos, e incluso algunos de los ellos contemplan instituciones sectoriales de garantía como los consejos audiovisuales y las autoridades autonómicas para la protección de datos. Destaca por su novedad el Consejo de Garantías Estatutarias previsto por el Estatuto de Cataluña, cuya función es dictaminar acerca de la adecuación al Estatuto y a la Constitución de todas las disposiciones autonómicas, siendo tal dictamen de carácter vinculante cuando haga referencia a proyectos de ley que afecten o desarrollen derechos estatutarios y ejerciendo por tanto funciones “cuasi-jurisdiccionales”⁴⁶.

⁴⁵ Art. 3.2 CE “Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”.

⁴⁶ EXPÓSITO, E., obra citada, pág. 195

En coherencia con la ausencia plena de competencias autonómicas en materia jurisdiccional, los estatutos no contemplan garantías jurisdiccionales para la tutela de los derechos estatutarios. Como excepción a lo dicho, el Estatuto catalán contempla en su art. 38.2 un recurso, a tramitar directamente frente al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sobre actos que vulneren los derechos estatutarios “de acuerdo con los procedimientos contemplados en las leyes”. A pesar de la coletilla de adecuación a las leyes, el precepto aborda una materia reservada a ley orgánica (en concreto a la LO del poder judicial) y, por tanto, pudiera estar viciado de inconstitucionalidad.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se ha repetido insistentemente a lo largo de este trabajo, la inclusión de cartas de derechos, deberes y principios rectores en todos los estatutos autonómicos renovados en esta primera década del siglo XXI, ha constituido una de las características esenciales de esta oleada reformista. Del énfasis en la vertiente de diseño y construcción institucional de las autonomías que caracterizó los estatutos resultantes de las iniciales etapas del desarrollo de nuestro estado autonómico, se ha pasado ahora a unos nuevos textos estatutarios más enfocados a la vertiente de los ciudadanos, a evidenciar lo que para la vida cotidiana de los administrados representa el sistema autonómico, y pieza crítica de esa nueva imagen han sido las cartas estatutarias de derechos.

Lo eventualmente loable del intento no permite ocultar que la vía utilizada presenta importantes dificultades de orden técnico-jurídico. En el capítulo dedicado a la polémica doctrinal se han expuesto muchos de ellos, pero más significativo que las opiniones de los autores resulta que la única pieza de doctrina emanada del Tribunal Constitucional en relación a la controversia aquí abordada lo ha puesto meridianamente de manifiesto: los “denominados derechos” formulados por los estatutos de autonomía no son tales sino que (a) sólo si se corresponden con competencias autonómicas tendrán validez como principios rectores, que vincularán a los poderes públicos autonómicos pero que no gozarán de justiciabilidad directa, alcanzando solamente la condición de derechos subjetivos si son acogidos por leyes, (b) si estuviesen referidos a derechos ya contemplados en la Constitución (derechos constitucionales), con carácter general serán nulos por inconstitucionales, aunque si simplemente los reproducen serán irrelevantes y carentes de contenido jurídico y de no ser así, siempre que no fuesen contrarios al derecho constitucionalmente reconocido y además estuvieran vinculados con alguna competencia autonómica, tendrían igualmente validez como principios rectores, y (c) serán inconstitucionales en cualquier otro supuesto.

Existe pues un importante componente de “ficción jurídica” en la formulación de los nuevos estatutos. Dicha ficción representa la brecha entre lo que los nuevos estatutos de autonomía quieren ser a raíz de la inclusión de los catálogos de derechos y lo que con validez jurídica realmente son, algo que algún autor ha denominado como “los

espejismos de los nuevos estatutos de autonomía⁴⁷ y que se proyectan fundamentalmente en tres áreas: aparentan ser constituciones por incluir tablas de derechos al estilo de las secciones dogmáticas de los textos constitucionales y no lo son; aparentan incluir derechos subjetivos que en realidad, en el supuesto de que no sean nulos por inconstitucionales, están bien vacíos de contenido jurídico o bien, en el mejor de los casos, tienen el alcance de principios rectores y, por último; aparentan incrementar de manera casi ilimitada el espectro de competencias autonómicas por el efecto de arrastre que genera la visión de las extensísimas cartas de derechos, cuando son las propias competencias autonómicas las que determinarían la posibilidad de establecer principios rectores estatutarios y no al revés.

Es evidente que bajo una estructura de corte federal, en la que los estados federados disponen de capacidad constituyente autónoma, serían estas constituciones estatales el lugar idóneo en el que enmarcar cartas de derechos y deberes de los ciudadanos, cuyo único eventual reproche pudiera proceder de contrariar la constitución federal. Pero ese no es el caso español. En el Estado de las autonomías, consagrado por la Constitución de 1978, el único poder constituyente corresponde al pueblo español en su conjunto (art. 1.2 CE⁴⁸, en conexión con la referencia a la Nación Española como sujeto constituyente en el Preámbulo constitucional), poder que se plasma en la Constitución, de la que derivan, y a la que se supeditan y acomodan, las capacidades estatuyentes de las Comunidades Autónomas. El marco de acomodo, en lo relativo a las declaraciones de derechos como contenido estatutario, ya ha sido apuntado por nuestro Alto Tribunal y no nos lleva sino a concluir que no hay margen para la inclusión de auténticos derechos subjetivos en los estatutos de autonomía, rechazando con ello buena parte de los motivos de licitud para su inclusión basados en argumentos de derechos comparado, que si bien serían predicables en un escenario de estructura federal no lo son en nuestro sistema autonómico. Creemos que los estatutos de autonomía, tal y como están concebidos en nuestro sistema constitucional, no son tan polivalentes y la inclusión de derechos en los mismos excede de los límites que la

⁴⁷ En tal sentido BIGLINO CAMPOS, P., "Los espejismos de la tabla de derechos", *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 39-61.

⁴⁸ Art. 1.2 CE: "La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado"

flexibilidad interpretativa aconseja otorgarles, requiriendo para su asentamiento y plena validez de una previa reforma constitucional⁴⁹.

En cualquier caso, y ya para acabar, la tantas veces citada STC 247/2007, aún estableciendo una posición doctrinal sobre la licitud y los efectos de las disposiciones iusestatutarias, lo hace de una manera que no cierra completamente el debate, como ya ha sido indicado por alguno de los magistrados disidentes de la misma en sus votos particulares⁵⁰. Cuestiones como, cual es el criterio definitorio del nexo de relación entre un derecho y una competencia, qué efecto tienen los formulados-derechos que afecten a competencias no exclusivas y en qué medida vinculan a los poderes públicos no autonómicos si posteriormente son desarrollados por ley autonómica, cómo deben interpretarse los derechos estatutarios que profundizan en un derecho constitucional y que sólo por la parte que amplían tendrían virtualidad jurídica (como principios), etc., junto con todos aquellos que se deriven de los ulteriores desarrollos de los pseudo-derechos en disposiciones infraestatutarias, constituyen problemas evidentes que van a derivarse de su aplicación y sobre los que la doctrina constitucional deberá anticipar una solución.

En definitiva, que el esfuerzo interpretativo de la sentencia al reconducir algunos de los derechos estatutarios a la condición y efectos de principios rectores, en una aplicación muy generosa del principio jurisprudencial de conservación de la norma impugnada, va a generar no pocos problemas de índole práctica en lo que respecta a su aplicación

⁴⁹ Referido a la última oleada de reformas estatutarias, el profesor Tajadura Tejada (TAJADURA TEJADA, J., "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", *La reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia al caso de Cataluña)*", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 73.) indica:

"Existe el riesgo de que se vaya generalizando la idea de que es posible reformar libremente los Estatutos de Autonomía, aún excediendo de los límites constitucionales, para adaptar después el Texto Constitucional a las nuevas exigencias y, esto sí, mediante una reforma de mucho mayor calado que la prevista. Estas reformas estatutarias que acarrearían después una posterior reforma constitucional acarrearían muy serios problemas. En primer lugar, no respetarían el principio de jerarquía normativa. Y, en segundo lugar, impedirían la aprobación del Estatuto por las Cortes Generales por su inconstitucionalidad..."

Creemos que el riesgo aludido por el profesor Tajadura Tejada se ha producido y, sin duda, no es en absoluto ajena al mismo la proliferación de las cartas de derechos estatutarios.

⁵⁰ Particularmente el primer voto particular correspondiente al Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas que en su Fundamento 1 afirma: "... la (parte que comparto de la sentencia) viene en gran medida oscurecida por frecuentes salvedades o matizaciones, que restan claridad a la doctrina que se proclama, con el consiguiente riesgo de ambigüedad. A mi juicio, una –sentencia en la que por primera vez este Tribunal afronta el análisis de los Estatutos de Autonomía como fuentes del derecho, y su posición en el ordenamiento constitucional, con la pretensión dogmática que la sentencia revela, debería ser mucho más clara de lo que lo es la actual, sin dejar tantos márgenes abiertos a la imprecisión y a la duda."

sistemática. Sería deseable que las resoluciones a los recursos de inconstitucionalidad en trámite respecto del nuevo EAC sirvan para que el Tribunal Constitucional clarifique su doctrina, otorgando directrices precisas que solventen problemas de aplicación, como los mencionados en relación a los estatutos reformados y ya en vigor, y señalando la pauta a seguir para aquellos otros estatutos que serán objeto de reforma en un futuro próximo.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO RENEDO, C., “Acerca de la naturaleza jurídica del estatuto de autonomía (1)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49, enero-abril 1997.

ÁLVAREZ CONDE, E., “Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales procesos de reformas estatutarias”, *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Garrido Mayol (dir.), Edit. Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007.

ÁLVAREZ CONDE, E., “*Reforma constitucional y reformas estatutarias*”, Edit. Iustel, Madrid, 2007.

ANGUITA SUSI, A., “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, mayo-agosto 2007.

APARICIO, M.A. (ED), CASTELLÁ, J.M. y EXPÓSITO, E., “*Derechos y libertades en los estados compuestos*”, Atelier, Barcelona, 2005.

APARICIO, M.A., CASTELLÁ, J.M. y EXPÓSITO, E., “*Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*”, Atelier, Barcelona, 2008.

BIGLINO CAMPOS, P., “Los espejismos de la tabla de derechos”, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

CAAMAÑO, F., “Si, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril 2007.

CASTELLÁ ANDREU, J.M., “*La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*”, Generalitat de Catalunya, Departamento de Relaciones Institucionales y Participación, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona 2004.

DE OTTO, I., “*Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*”, Ariel, Barcelona, 1987.

DÍEZ-PICAZO, L.M., “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, septiembre-diciembre 2007.

DÍEZ-PICAZO, L.M., “¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, septiembre-diciembre 2006.

EXPÓSITO, E., “La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía”, *Revista d’Estudis Autònoms y Federals*, núm 5/2007.

FERRERES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P. y CARRILLO, M., “*Derechos, Deberes y Principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

OLLERO, A., “La suave rigidez constitucional: derechos que no son derechos (a propósito de la STC 247/2007 de 12 de diciembre)”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, julio-septiembre 2008.

TAJADURA TEJADA, J., “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, *La reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia al caso de Cataluña)*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., “Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales) en los Estatutos de Autonomía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 9, 2009.

VIVER I PI-SUNYER, C., BALAGUER CALLEJÓN, F. y TAJADURA TEJADA, J., “La reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia al caso de Cataluña)”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

ABREVIATURAS USADAS.

| | |
|-------|---|
| CE. | Constitución Española. |
| EA. | Estatuto de Autonomía. |
| EAC. | Estatuto de Autonomía de Cataluña. |
| EACV. | Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. |
| FJ. | Fundamento jurídico. |
| LO. | Ley orgánica. |
| ONU. | Organización de las Naciones Unidas |
| STC. | Sentencia del Tribunal Constitucional. |
| TC. | Tribunal Constitucional |

