

LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Enriqueta Expósito*

Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. La oportunidad y licitud constitucional de las Cartas Estatutarias de Derechos. – 1.1. De la pretendida reserva constitucional a la necesaria colaboración entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía en esta materia de derechos de los ciudadanos: un enfoque en el actual momento del constitucionalismo multinivel. – 1.2. La perspectiva del principio de igualdad y su concreción competencial. – 1.3. Las Cartas de derechos: un contenido constitucionalmente admisible que no afecta a la naturaleza ni a la función constitucional del Estatuto de Autonomía. – 2. La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía. – 2.1. El marco normativo en que se insertan las Cartas estatutarias de Derechos. – 2.1.1. La Constitución y las normas internacionales de protección de derechos. – 2.1.2. El marco competencial. – 2.2. El contenido de las Cartas de derechos. – 2.2.1. Qué derechos aparecen en las Cartas estatutarias. – 2.2.2. La aparente “originalidad” de los derechos estatutarios. – 2.3. Las garantías que incorporan las Cartas estatutarias de derechos. – *Resum-Abstract.*

Asistimos en la actualidad a un proceso de reforma estatutaria de singulares connotaciones tanto por su objeto, los cauces procedimentales, el resultado y el tiempo en el que se está ejecutando. En efecto, a pesar de que sólo han “reformado” sus Estatutos de Autonomía cinco comunidades autónomas (Valencia, Cataluña, Andalucía, Baleares y Aragón) y otras tres ya han presentado la propuesta a las Cortes Generales (Castilla y León, Castilla-La Mancha y Canarias), éste es un proceso que previsiblemente va a afectar a todas ellas, no limitándose, por tanto, a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la “vía ordinaria”. Por lo que se refiere a la forma, todas ellas han se-

* Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia SEJ2006-15164 sobre *La protección de los derechos en un sistema constitucional en red: integración y eficacia de la diversidad de niveles ordinamentales en España.*

guido –o están siguiendo– los trámites previstos estatutariamente para la reforma, aunque el resultado –excepto en el caso valenciano– no se trate de una simple revisión sino de la aprobación de un nuevo Estatuto que substituye al anterior. Estamos, pues, ante lo que la doctrina italiana calificó de una nueva “época estatutaria”¹ y que algún autor español ha denominado el “segundo proceso autonómico”.² Finalmente, todo ello se produce en un momento en el que se está debatiendo la conveniencia de reformar la Constitución.

En este proceso, una de las novedades más significativas es la incorporación, en estos nuevos Estatutos de Autonomía, de Declaraciones o Cartas de Derechos y deberes de la ciudadanía. Esto es, un conjunto de normas que, con mayor o menor extensión, sistematicidad o coherencia, acogen la formulación expresa de derechos y deberes de los ciudadanos de esa comunidad autónoma, dotándolos de un régimen propio de garantías, junto con la enumeración de principios rectores de la actuación de los poderes públicos autonómicos.

Identificar estas Declaraciones como uno de los aspectos más originales de los nuevos Estatutos no lleva, no obstante, a concluir que para las normas estatutarias de la “primera etapa” –si se me permite la expresión– los derechos de la ciudadanía fueran irrelevantes o carecieran completamente de disposiciones dirigidas a orientar la actuación de los poderes públicos autonómicos en determinados ámbitos. Estos Estatutos contenían algunas referencias genéricas –que básicamente reproducían contenidos constitucionales– relativas a su titularidad por parte de los ciudadanos de la comunidad autónoma correspondiente y a la actuación de los poderes públicos autonómicos en relación con estos derechos –a partir de la incorporación literal en las disposiciones estatutarias de la cláusula del art. 9.2 CE y, en algunos casos, también a través del establecimiento de un expreso manda-

1. Traducción libre de la expresión *stagione statutaria* que calificaba el proceso de reforma de la totalidad de los Estatutos regionales italianos tras las revisiones del Título V de la Parte II de la Constitución italiana introducidas por las leyes constitucionales 1/1999, de 22 de noviembre, “Disposiciones relativas a la elección directa del Presidente de la Junta regional y a la autonomía estatutaria de las regiones”; 2/2001, de 31 de enero (“Disposiciones relativas a la elección directa de los Presidentes de las Regiones de Estatuto especial y de las Provincias Autónomas de *Trento* y *Bolzano*”) y 3/2001, de 18 de octubre (“Reformas al Título V de la Parte Segunda de la Constitución”).

2. Como lo ha calificado, entre otros, P. Cruz Villalón en “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, *passim*.

to a los poderes públicos autonómicos para que, en el ámbito de sus competencias, amparasen y garantizaran el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos—. En algunos de ellos, además, se contenían específicas previsiones para actuar, en el ámbito de sus propias instituciones de autogobierno, institutos o mecanismos de participación, los cuales, sin embargo, no eran formulados en forma de derechos. Y, finalmente, no puede omitirse el hecho de que, con distintos nombres, los Estatutos preveían la existencia de un *ombudsman* destinado a velar y garantizar los derechos frente a los poderes públicos autonómicos.

Siendo éste el punto de partida, coincidiremos en que esta formulación de derechos, deberes —y principios rectores— a la que los nuevos Estatutos de Autonomía —los ya aprobados y los que están en curso de reforma— dedican un Título específico, es una absoluta novedad. Novedad que ha suscitado controversias en los foros políticos y jurídicos, pudiendo afirmarse que es, hoy por hoy, uno de los temas en los que se centra el debate jurídico constitucional. Debate en el que está llamado a mediar, nuevamente,³ el Tribunal Constitucional con la resolución de los recursos de inconstitucionalidad planteados sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, especialmente los presentados por cincuenta diputados del Grupo Popular del Congreso y el Defensor del Pueblo, por ser los únicos cuyas dudas de inconstitucionalidad se han centrado, entre otras disposiciones, sobre las que integran el Título I de dicho Estatuto relativo a los “Derechos, deberes y principios rectores”.

Realizado este planteamiento general del objeto del presente trabajo, se abordará su análisis desde dos perspectivas diferentes pero complementarias. Desde una óptica más general, se tratarán los argumentos que se han manejado por la doctrina para adoptar una

3. Si hay una constante que sobresale por encima de cualquier otra en la construcción del modelo territorial de Estado ha sido la decisiva y determinante intervención del Tribunal Constitucional, lo que, en un plano doctrinal, ha permitido bautizar el modelo de Estado constitucional como Estado jurisprudencial o jurisdiccional autonómico. *Vid.*, entre otros, los estudios de M. Aragón, “¿Estado jurisdiccional o autonómico?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, 1986, pp. 7-12 o más recientemente “La construcción del Estado Autonómico”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. especial sobre “La reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial”, 2006, pp. 15-38; P. Cruz Villalón, “La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, pp. 249-260 y L. López Guerra, “La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)” *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993.

posición a favor o en contra en relación con la oportunidad y licitud constitucional de estas Cartas estatutarias de derechos (1). Y, desde una perspectiva más concreta, se analizará cuál es el contenido de estas declaraciones en los nuevos Estatutos (2): el marco normativo en el que se insertan, su contenido, su aparente "originalidad" y las garantías que estatutariamente se contemplan para dar plena efectividad a estos derechos.

1. La oportunidad y licitud constitucional de las Cartas Estatutarias de Derechos

Con el título de este epígrafe adelanto lo que constituye la principal conclusión de este trabajo: las Declaraciones estatutarias de derechos no presentan, al menos en términos generales, problema alguno de constitucionalidad. No suponen, a mi juicio, una infracción de la pretendida reserva constitucional en materia de derechos. No lesionan el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio. Y deben ser consideradas como un contenido propio de la norma estatutaria. Son todos ellos argumentos que, como se sabe, se han esgrimido para oponerse a la licitud constitucional de la incorporación de estas Cartas en los nuevos textos estatutarios.

Este planteamiento arranca de una consideración previa: el hecho de que la Constitución no prevea la existencia de estas Cartas territoriales, no nos permite concluir automáticamente que los prohíba. Como afirma M. A. Aparicio⁴ "cuando se ha de juzgar la

4. Según este mismo autor, "para solventar esta cuestión se recurre al artificio conceptual de bloque de la constitucionalidad que, por la vía de la simulación, nos puede dar una respuesta constitucional para la aplicación de la norma (y solo en el momento aplicativo) a fuerza de otorgar carácter constitucional a normas a normas que no son constitución (entre ellas el Estatuto de Autonomía). Estos artificios nada más permiten un razonamiento circular que parte del apriorismo ideológico y emite recetas de constitucionalidad o inconstitucionalidad según el propio sentido clínico en solucionar un determinado conflicto". Y es, precisamente esto "lo que sucede, en estricta literalidad en las actuales propuestas de reformas estatutarias donde se enfrentan dos concepciones constitucionales: la que considera que el "bloque de la constitucionalidad" configurado por el proceso que se ha seguido hasta ahora, determina, al mismo tiempo, el bloque 'materialmente' constitucional, reconvertido en "solidez" constitucional; y la que estima, sin afrontarlo de manera sistemática, que este bloque nada más puede ser el que se deriva del texto constitucional y no del proceso constitucional. *Vid.* "L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels Estatuts)", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005, pp. 57 y 58.

constitucionalidad de ciertas propuestas de configuración en aquello que la misma Constitución no prevé, es racionalmente dificultoso deducir la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida o el supuesto concreto a dilucidar". De ahí que sea oportuno entrar en las concretas argumentaciones que, partiendo de unas categorías tradicionales y del carácter esencialmente abierto de la norma constitucional en lo referido a la forma territorial del Estado, permitan realizar una interpretación adecuada al concreto momento y realidad en que son aprobados los nuevos Estatutos de Autonomía.

1.1. De la pretendida reserva constitucional a la necesaria colaboración entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía en esta materia de derechos de los ciudadanos: un enfoque en el actual momento del constitucionalismo *multinivel*

Desde los orígenes de la propia noción de Constitución se ha considerado que la declaración de Derechos y deberes de los ciudadanos ha sido una "materia" reservada. En la medida en que la Constitución había de ordenar y vertebrar el ejercicio del poder en el Estado, organizando y definiendo sus poderes, y garantizar la libertad de los ciudadanos mediante la reserva a los mismos de ámbitos de libre actuación que se erigían, a la vez, como límites al ejercicio arbitrario del poder político, los derechos aparecían como un contenido típico y privativo de los textos constitucionales.⁵ Así quedó plasmado en el art. 16 de la archiconocida Declaración de derechos del hombre y del ciudadano francés de 1789.

Aferrándonos a este planteamiento, no tendríamos objeción alguna en que sirviera para refutar las tesis de algunos autores que siguen defendiendo en la actualidad la existencia de una "reserva de Constitución" en esta materia.⁶ Argumento que tiende a ratificarse

5. Éste constituye, además el eje central de la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña por parte de los diputados del Partido Popular –en la que se alega la suplantación de la función normativa de la Constitución– y del Defensor del Pueblo estatal –que incide más en la infracción del principio de igualdad–.

6. L. M^a Díez Picazo, "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, p. 71. Este mismo autor entiende, a mayor abundamiento, que el único lugar donde la Constitución "llama a una fuente distinta para integrar su tabla de derechos es en el art. 10.2, con su

con las experiencias comparadas en las que, como regla general, cuando se reconocen derechos se hace, precisamente, en las Constituciones de los Estados que integran una Federación.⁷

Ahora bien, en la actualidad, los derechos cumplen otras funciones. En el marco de un Estado social y democrático de derecho, además de límites al uso arbitrario del poder, los derechos son concebidos como expresión de un conjunto de valores que legitiman el ejercicio del poder en una comunidad y como cláusulas de vinculación a la actuación de los poderes públicos, en tanto que límites y habilitaciones. Si bien la primera de las funciones, hoy por hoy, sigue garantizando la Constitución como norma fundacional y fundamentadora del Estado constitucional, las otras pueden ser compartidas también por los Estatutos de Autonomía. En la medida en que las comunidades autónomas ejercen, a través de sus instituciones de autogobierno, parte del poder del Estado que la propia Constitución les confiere en el ámbito de sus competencias, la proclamación estatutaria de derechos servirá para prefigurar, positiva y negativamente, su acción normativa y de gobierno.⁸

Por tanto, es posible que los Estatutos incorporen Declaraciones de derechos sin que con ello se infrinja ese pretendido ámbito reservado a la Constitución. Otra cosa distinta es que esos derechos estatutariamente proclamados puedan ser concebidos como "derechos fundamentales" en el sentido originario del término. Y aquí sí que creo que hay acuerdo en admitir que los derechos fundamentales, en tanto que categoría dogmática del Derecho constitucional, sólo pueden ser reconocidos en la Norma Constitucional.⁹ Consideración que

remisión a los Tratados Internacionales sobre derechos humanos". Por tanto, lo relevante es que la Constitución la única apertura que contempla en materia de derechos fundamentales, "es a fuentes internacionales, no a otras fuentes internas" (p. 72).

7. Para un análisis pormenorizado de los casos de los EEUU, Canadá, Suiza, Bélgica, Alemania, Austria e Italia, nos remitimos a la obra colectiva dirigida per M. A. Aparicio y coordinada por J. M^a Castellá y E. Expósito, *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Cedecs, Barcelona, 2005.

8. Vid. Aparicio, M. A. y Barceló, M., "Los derechos públicos estatutarios", en Aparicio Pérez, M. A. (Ed.), *Derechos y principios en los Estatutos de Autonomía* (próxima publicación), p. 8 del ejemplar mecanografiado.

9. P. Cruz Villalón, "Formación y evolución de los derechos fundamentales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, pp. 41 y 42. El autor considera que "Los derechos fundamentales son sencillamente los derechos en cuanto categoría constitucionalmente relevante" (p. 42).

aboca a situar los derechos estatutarios fuera del ámbito de los denominados derechos fundamentales, pero que no invalida, *per se*, el conjunto de disposiciones que los nuevos Estatutos les dedican.

Delimitada la reserva de Constitución sólo a los derechos concebidos como “fundamentales”,¹⁰ nada impide, por tanto, que el Estatuto de Autonomía pueda reconocer otros tipos de derechos, los cuales vendrán a suponer, para sus titulares, un plus de facultades que necesariamente van a ampliar las ya reconocidas en el texto constitucional.¹¹ Son, en todo caso, derechos suplementarios con respecto a los que ya acoge la Constitución.¹² Se completa, de esta manera, la visión integradora y *multinivel* de reconocimiento (y protección) de derechos –estatal e interestatal, amén del resultante del proceso de integración supranacional, con la significativa aportación que supone, en el actual momento del proceso de integración europea, la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, estrechamente conectada, en su origen y sentido, al espacio nacional constitucional–, viene a sumarse el subestatal. Así lo avalan las disposiciones contenidas en los nuevos Estatutos que sitúan sus propias declaraciones de derechos en el marco constitucional e internacional, lo que sin duda alguna constituye un expreso llamamiento a la colaboración interordenamental, con los matices que provoca el hecho de que, en el ámbito autonómico, estamos ante un ordenamiento derivado y sometido a la Constitución.

Por lo que se refiere a este último aspecto, es significativo constatar cómo algunos Estatutos de “nueva hornada” hacen un especial

10. De forma manifiestamente contraria se pronuncia F. Caamaño para quien “no existen derechos reservados a la Constitución”, sino que “existen unos derechos que al haber sido reservados por el constituyente gozan de un estatuto jurídico especial que les permite poseer la fuerza jurídica de la Constitución”. En “Sí. Pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 38.

11. También Castellá Andreu, J. M^a, “La incorporación de Cartas de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas”, en *Le fonte del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso (Pisa, 3-4 marzo 2005)*, Edizione Plus, Pisa, 2006, p. 353.

12. Castellá Andreu, J. M^a, “El reconocimiento y garantía de los derechos y libertades en los Estados compuestos. Una aproximación comparada”, en Aparicio, M. A. (Ed.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos, cit.*, p. 37.

hincapié en situar los derechos en el ámbito de sus propias competencias al disponer que estos derechos no van a implicar, en ningún caso, una alteración del régimen de competencias, ni la creación de nuevos títulos competenciales o la modificación de los ya existentes.¹³ La previsión de una norma en tal sentido, más allá de otros significados, evidencia un hecho innegable: la proclamación de derechos en los Estatutos de Autonomía es resultado del ejercicio de un poder limitado, la autonomía, que la Constitución otorga a las comunidades autónomas en los ámbitos sobre los que la comunidad autónoma tiene competencias. La novedad es que mientras que los Estatutos “originarios” asumían competencias desde una vertiente exclusivamente objetiva, los nuevos completan esta operación introduciendo la óptica subjetiva: los derechos.

Por otra parte, todos los Estatutos analizados contienen disposiciones que se remiten a los derechos constitucionales y aquellos otros proclamados en el contexto internacional.¹⁴ Al margen de las consideraciones que éstas pueden generar, a las que más adelante haremos referencia, su incorporación en los nuevos textos estatutarios pone de manifiesto que los derechos estatutarios constituyen, en todo caso, una ampliación del ámbito de actuación de los ciudadanos frente a los poderes públicos autonómicos. Estas remisiones se completan con la previsión, por un lado, de cláusulas de salvaguardia que impiden la interpretación, aplicación o desarrollo de cualquiera de las disposiciones de los títulos reguladores de derechos de forma que reduzcan o limiten aquéllos¹⁵ y de cláusulas de vinculación de los poderes autonómicos a los derechos reconocidos en la Constitución y en los textos internacionales¹⁶ –sobre las que también realizaremos un breve comentario en apartados posteriores–.

13. Especialmente el Estatuto catalán (art. 37.4), pero también otros a los que nos referiremos más adelante.

14. Arts. 8.1 del Estatuto valenciano; 4.1 del Estatuto catalán; 9 del Estatuto andaluz; 13.1 del Estatuto balear; 6.1 del Estatuto aragonés; 8.1 del proyecto de Estatuto de Castilla y León; 7.1 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha y 6.1 del proyecto de Estatuto canario.

15. Arts. 37.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 13.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; 6.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 6.3 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

16. Arts. 8.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; 4.2 del Estatuto de Cataluña; 10.1 del Estatuto de Andalucía; 13.2 del Estatuto balear; 6.2 y 20.a) del Estatuto de Aragón; 8.2 del proyecto de Estatuto de Castilla y León; 9.1 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha y 6.2 del proyecto de Estatuto canario.

Conectado a lo anterior, se ha puesto también de manifiesto, por parte de algún sector doctrinal, que con la incorporación de estas Cartas de derechos en títulos estatutarios específicos, lo que se pretende es conseguir lo que algunos han denominado el "mito del Estatuto-Constitución";¹⁷ una suerte de "utopía constitucional" que puede ser criticada, pero que tampoco es determinante para invalidar esta opción del estatuyente.

Un elemento más que permite identificar la vocación "constitucional" de estos Estatutos la constituye también, a mi juicio, la función transformadora que puede asignarse a algunos de los derechos proclamados. A pesar de que el estatuyente ha querido plasmar el conjunto de valores, aspiraciones o necesidades de la ciudadanía de la Comunidad, nos encontramos, en ocasiones, con disposiciones que convierten en "derechos" o en contenidos estatutarios cuestiones controvertidas y no exentas de polémica (a modo de ejemplo, el derecho a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte, las uniones estables de pareja, la libre determinación de la mujer en materia reproductiva, la laicidad de la enseñanza pública, etc.). Son todos ellos derechos que, lejos de ser considerados "parciales desde la perspectiva ideológica",¹⁸ constatan hasta qué punto el Estatuto, en tanto que norma ordenadora de la comunidad autónoma, debe integrar el consenso social existente, pero también adaptarse a la realidad que pretende regular e impulsar de acuerdo con los valores que lo fundamenta. Y desde esta última perspectiva, no puede negarse que el Estatuto, como en su día fue la Constitución, no es tan sólo un instrumento regulador, sino también un arma de transformación.

En este sentido, debe tenerse presente, además, que este proceso de dotar de perfiles de constitución a textos que no pueden ser considerados como tal, no es un fenómeno ni absolutamente novedoso en el contexto estatal ni que pueda ser situado, en la actualidad, sólo en el ámbito subestatal. Desde la perspectiva histórica, esta

17. Expresión que utiliza, para referirse al Estatuto catalán, C. Viver i Pi-Sunyer, "L'Estatut de 2006", en *Activitat parlamentària*, núm. 10, 2006, p. 38 y que analiza desde una perspectiva más amplia Muñoz Machado, S., "El mito del Estatuto-Constitución", en Ortega Álvarez, L. (Dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2005, pp. 65-84.

18. Así, Ferreres Comella, V., "Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña", en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 23-31 y más recientemente en "A propósito del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña", *El Noticiero de las ideas*, núm. 29, 2007, p. 41.

vocación de asimilación “visual” a la norma constitucional ya des-
puntaba, como afirman M. A. Aparicio y M. Barceló, desde el mismo
inicio del Estado autonómico, sobre todo a partir de la aprobación
de los Estatutos vasco y catalán.¹⁹ Pero, además, si nos detenemos en
el momento presente, observamos un desarrollo semejante en el
proceso de la integración europea con la adopción del proyecto de
Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (proyec-
to de Tratado constitucional, en adelante). Al margen de considerarlo
como una auténtica Constitución para Europa –controversia en la
que no nos detendremos– existen varios elementos que permiten re-
vestirlo de la apariencia de Constitución. El más significativo es la in-
corporación, en la Parte II del proyecto de Tratado constitucional, de
la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclama-
da conjuntamente por el Consejo, la Comisión y el Parlamento en el
Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000. Asimismo, en esta ló-
gica comparativa, puede ser interesante dejar apuntadas algunas de
las coincidencias que aparecen en los procesos de adopción del pro-
yecto de Tratado constitucional y de aprobación de los nuevos
Estatutos.²⁰ En ambos casos, se siguen unos procedimientos previstos
para la reforma de estas normas para generar resultados distintos
para los que estaban previstos. Así, en el ámbito europeo, el proyec-
to de Tratado constitucional no es una simple reforma de los Tratados
constitutivos y supone que –si entrara en vigor– funcionaría como el
único Tratado substituyendo a los anteriores. Además, la incorpora-
ción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión a la Parte II
del proyecto, además de situar el ámbito de aplicación de la misma
en el marco de las competencias de la Unión (art. II-111.2), se ha rea-
lizado con la cláusula de salvaguarda según la cual: “Ninguna de las
disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitati-
va o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reco-
nocidos, en su respectivo ámbito de aplicación por el derecho de la
Unión, el derecho internacional y los convenios internacionales de

19. Entre alguno de los elementos que permiten identificar tal pretensión, los autores ci-
tan la solemnidad con la que se redactan los Preámbulos, la estructuración de los diversos
Títulos, la invocación a la soberanía del pueblo propio o, incluso, el parecido lenguaje
normativo con el que se redactan. *Vid.* “Los derechos públicos estatutarios”, *cit.*, p. 1 del
ejemplar mecanografiado.

20. Un análisis comparativo de las Cartas de Derechos estatutarias con la Carta de Derechos
Fundamentales de la Unión Europea lo realiza P. Biglino, “Los espejismos de la tabla de
Derechos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de
Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 41-42.

los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Públicas, así como por las constituciones de los Estados miembros" (art. II-113). Previsiones, estas últimas, que claramente han inspirado la redacción de los preceptos de los nuevos Estatutos.

En definitiva, la proclamación de derechos de la ciudadanía en textos que no son, en puridad, constituciones, pero que ordenan el ejercicio de un poder en una comunidad política organizada, constata la existencia de una "imposible disociación, en las actuales democracias, entre la posibilidad de ejercicio de un poder político propio y el reconocimiento de derechos y libertades públicas",²¹ sin prejuzgar con ello la existencia de un Estado y sin que necesariamente haya de verse en las mismas, siempre y en todo caso, el resultado del ejercicio de un poder soberano. Los derechos constituyen, por tanto, elementos que permiten, en la actualidad, si no cuantificar sí cualificar e identificar la democracia en cualquier ámbito en el que se ejerza poder político.

1.2. La perspectiva del principio de igualdad y su concreción competencial

Con carácter general, los detractores de las Cartas estatutarias de derechos han esgrimido en su contra el argumento de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en el territorio nacional, tal y como viene contemplado en el art. 139.1 CE. Se considera que su incorporación a los Estatutos de Autonomía supone atribuir a los españoles derechos diferentes dependiendo de la comunidad autónoma en la que residan. En el fondo, lo que subyace a este planteamiento es otro más genérico y de mayor calado. Así, en palabras de J. Tajadura, el principio de igualdad exige identificar "un estatus jurídico inseparable de la condición de español, esto es, de miembro de una comunidad nacional concreta que operaría como factor de homogeneización de todo el sistema jurídico" y ese núcleo esencial vendría integrado básicamente por los derechos fundamentales.²²

21. En Aparicio, M. A. y Barceló, M. "Los derechos públicos estatutarios", *cit.*, p. 2 del ejemplar mecanografiado.

22. En "Reformas territoriales y Estado Social", *Sistema*, núm. 196, 2007, pp. 61-62. Argumento que este autor sustenta en gran medida en las tesis de J.J. Solozabal, *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 119 y ss.

No es éste el lugar para realizar un análisis exhaustivo de la significación y alcance del principio de igualdad del art. 139.1 CE.²³ Es conocido, sin embargo, que, como tal norma principal, adquiere su máxima virtualidad a través de otras disposiciones constitucionales. En especial, las que determinan el sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas y, más concretamente, la competencia que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado. ¿Debe inferirse del texto constitucional una competencia exclusiva y excluyente del legislador estatal para proclamar y regular derechos? Sabemos que no. Cuando algunas disposiciones del Título I se remiten a una ley de desarrollo, no identifican el legislador competente, y éste habrá de ser seleccionado a partir de la asignación de competencias contenidas en los arts. 148 y 149 CE. Y en estos preceptos son numerosos los ámbitos en los que las comunidades autónomas pueden actuar, con mayor o menor amplitud en función del tipo de competencia, incidiendo en la esfera subjetiva de los ciudadanos (urbanismo, vivienda, fomento de la cultura, asistencia social, sanidad, derecho civil propio, medio ambiente, régimen jurídico de las Administraciones públicas, educación, etc.), amén del propio art. 149.1.1 CE que permite desarrollar todo aquello que exceda de las condiciones básicas y del art. 149.3 CE. Son todas ellas competencias que, asumidas como propias en los Estatutos de Autonomía, han permitido al legislador autonómico la adopción de numerosas leyes sectoriales que han proclamado y regulado derechos y han desarrollado su contenido. Por tanto, desde la perspectiva competencial, habremos de concluir en 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.²⁴

23. Por citar algunos de los numerosos estudios sobre la materia nos remitimos a Baño León, J. M^a., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988; Barceló, M., *Derechos y deberes constitucionales en el Estado Autonómico*, IEA-Civitas, Madrid, 1991; Corretja Torrens, M., *La conflictivitat competencial. La garantia del principi d'igualtat en l'art. 149.1.1 CE*, IEA, Barcelona, 1991; Pemán Gavin, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992; AAVV, *La función del artículo 149.1.1 CE en el sistema de distribución de competencias*, IEA, Barcelona, 1992; Tudela Aranda, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994 y Cabellos Espiérrez, M. A., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos y derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001.

24. Así, C. Viver i Pi-Sunyer, *Materias Competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación en los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 116; M. Barceló, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado Autonómico*, cit., p. 103 y Cabellos Espiérrez, M. A., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos y derecho comunitario*, cit., pp. 188 y 192-193.

delimitando, de esta manera, el alcance del principio de igualdad proclamado en el art. 139.1 CE.

Siendo así, no hallamos razón constitucional alguna que permita, desde la perspectiva de la igualdad de derechos y obligaciones, oponerse a la incorporación de estas declaraciones al Estatuto de Autonomía, concebidas como una primera concreción de las competencias autonómicas llevadas al más alto rango normativo: el estatutario. Por el contrario, admitir la competencia del legislador ordinario autonómico en este ámbito y negar al estatuyente la posibilidad de proclamar los derechos del ciudadano en su condición de miembro de esa comunidad autónoma,²⁵ carecería de todo sentido.

Otra versión de la infracción de este principio la ofrece L. M^a Díez Picazo, autor que la imputa directamente al legislador estatal, al que llega a calificar de "esquizofrénico" o "abúlico".²⁶

La respuesta explícita a este razonamiento la ofrece F. Caamaño utilizando el argumento de lo que él mismo denomina "del legislador consciente". En la medida en que es la propia Constitución la que, reconociendo la autonomía en la unidad estatal, permite la heterogeneidad normativa entre comunidades autónomas, cuando las Cortes Generales, tramitan y aprueban las propuestas de reforma estatutarias que les trasladan los Parlamentos autonómicos, no hacen otra cosa que aplicar el modelo territorial de Estado.²⁷ Y lo aplican con

25. Así, F. Caamaño, "Sí, puede", *cit.*, p. 35 y Álvarez Conde, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007, p. 345.

26. Según este autor, en la medida que la reforma de un Estatuto de Autonomía se aprueba por las Cortes Generales, admitir que éstos "puedan recoger declaraciones de derechos sería tanto como admitir que las Cortes Generales puedan dar unos derechos a unos españoles y otros derechos a otros españoles". En "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *cit.*, p. 72. A diferencia de otros autores, para Díez Picazo no es alegable la infracción del art. 139.1 CE ya que esta igualdad se exige en un mismo ordenamiento, esto es, es un imperativo para que el ordenamiento autonómico no discrimine entre ciudadanos de la Comunidad Autónoma y otros nacionales. Tampoco, para este autor, existe vulneración del título competencial del art. 149.1.1 CE: el Estado podrá hacer siempre uso de esta competencia, exista o no la previsión estatutaria de derechos (pp. 64, 65 y 71).

27. En "Sí, puede", *cit.*, pp. 44 y 45. Este mismo autor concluye el diálogo 'fascicular' con L. M^a Díez Picazo, poniendo de manifiesto que "Gestionar la diferencia no es incurrir en la arbitrariedad, sino cumplir razonablemente con una obligación constitucional".

todos los elementos que lo definen en el texto constitucional en el que la ausencia de un título competencial que atribuya la materia “derechos” al legislador estatal –y no lo es el art. 139 CE, ni lo contempla el art. 149.1.1 CE, que reserva al Estado sólo la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes– se acompaña de multiplicidad de títulos que permiten esta intervención autonómica.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta que los derechos estatutarios se proclaman en relación con los poderes autonómicos. Cuestión distinta que sí afectaría negativamente al principio de igualdad es, como indica P. Biglino,²⁸ si los Estatutos reconocieran para sus ciudadanos derechos frente al Estado que éste no garantizara o prestara a quienes se encuentren en otra parte del territorio.

1.3. Las Cartas de derechos: un contenido constitucionalmente admisible que no afecta a la naturaleza ni a la función constitucional del Estatuto de Autonomía

No puede negarse el hecho de que en ningún precepto constitucional está previsto que las Cartas de derechos sean un contenido posible de la norma estatutaria. A ellas no se refieren ni el art. 147.2 y .3 CE ni otras disposiciones del texto constitucional que hacen un llamamiento expreso al Estatuto de Autonomía para regular determinadas cuestiones, tales como la lengua (art. 3 CE); los símbolos (art. 4); el procedimiento de designación de senadores “autonómicos” (art. 69); el procedimiento de suscripción de convenidos de colaboración y cooperación con otras comunidades autónomas (art. 145.2); la creación de circunscripciones territoriales propias (art. 152.3); la participación en la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios (art. 156); etc.²⁹ Teniendo en cuenta tales presupuestos constitucionales, se ha considerado que los Estatutos de Autonomía son, tanto en

28. En “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2005, p. 257.

29. Contenidos todos ellos que son sucintamente analizados entre otros trabajos, en las monografías de C. Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996 y J. M^a Castellá Andreu, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, IEA, Barcelona, 2004, a las cuales me remito.

su origen como en cualquier posible reforma, "un tipo de norma con un contenido constitucionalmente tasado"³⁰ o predeterminado: no pueden regular materias distintas a las constitucionalmente previstas (y las cartas de derechos no se incluyen en este elenco).

Estos contenidos constitucionalmente "tasados" son, además, los que han permitido confirmar, en total sintonía con su definición constitucional, la naturaleza del Estatuto de Autonomía de norma institucional básica de la comunidad autónoma. Carácter que, ciertamente, han mantenido los Estatutos hasta el momento, actuando como normas de carácter preferentemente institucional: de regulación, a través de normas objetivas, de sus propias instituciones, poderes y competencias, estando ausente cualquier tipo de disposición que atribuyera o reconociera directamente facultades subjetivas. Este carácter objetivo sólo era tímidamente matizado con las escasas referencias que, por lo general, contenían todos los Estatutos a cuestiones simbólicas, cláusulas de remisión a los derechos constitucionales, identificación de la ciudadanía y algunas normas programáticas.³¹ Salvo en este último supuesto –sobre el cual la doctrina llegó a plantearse algunas dudas en torno a su admisibilidad y eficacia jurídica–,³² la incorporación en los Estatutos de Autonomía de este tipo de normas no suscitó, en su momento, controversia alguna.

Centrándonos nuevamente en las Cartas estatutarias de derechos, existen, a mi juicio, suficientes elementos en la Constitución para admitir que estamos en presencia de un contenido constitucionalmente posible, siendo irrelevante a estos efectos su calificación como un contenido "accesorio,"³³ "necesario"³⁴ o "complemen-

30. L. M^a Díez Picazo, "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *cit.*, pp. 65-66 y 71. También Martínez López-Muñiz, J.L., "Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias", *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. especial: "La reforma de los Estatutos de Autonomía", 2005, p. 95.

31. Así Castellá Andreu, J. M^a, "La incorporación de Cartas de derechos...", *cit.*, p. 355.

32. Los términos en los que se plantea el debate doctrinal en torno a estas normas que con una clara inspiración en la doctrina italiana se han identificado como 'normas programáticas', son analizados por J. M^a Castellá Andreu en su monografía *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, *cit.*, pp. 158-160.

33. *Ibidem*, p. 158.

34. *Vid.* Barceló, M., "Drets i dures dels ciutadans de Catalunya", en *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'Autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona, 2005, pp. 433 y 435-437.

tario".³⁵ Si dejamos a un lado la enumeración pormenorizada de las cuestiones que los Estatutos deben regular, coincidiremos en que todas ellas pueden agruparse en torno a tres contenidos básicos: simbólico –de identificación de la Comunidad–, orgánico y competencial.³⁶ Las Declaraciones estatutarias de derechos son perfectamente encajables en cualquiera de ellos.

Desde la perspectiva competencial, ya se ha señalado cómo la incorporación de una declaración de Derechos se conecta con el ámbito de competencias desde el propio texto estatutario: no supone nada más que incorporar una vertiente subjetiva de las mismas.

Por lo que se refiere al contenido orgánico, coincidiremos en que los Estatutos son normas a las que la Constitución llama para traducir normativamente la capacidad de autogobierno de las comunidades autónomas (la califican y la cuantifican). Y qué duda cabe que los derechos son una manifestación expresa de esa capacidad de autogobierno en un doble sentido. Positivo, en tanto que habilitan a los poderes públicos para actuar en su defensa y ejecutar políticas propias en las materias de su competencia. Y negativo, porque a través de los mismos se expresan los límites, consensuados, a esa capacidad de autogobierno.

Más detenimiento exige el análisis de la perspectiva simbólica. La incorporación a las normas estatutarias de estas Declaraciones de derechos supone una mejora cualitativa del autogobierno en la medida que se hace partícipe al ciudadano del ejercicio del poder,³⁷ además de la traducción positiva de una serie de valores y aspiraciones de una determinada comunidad que la definen y ca-

35. Vid. Carrillo, M., "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos", en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 67-68.

36. Así Castellá Andreu, J. M^o, "La incorporación de Cartas de derechos...", *ob. cit.*, p. 344.

37. Se facilita, además, para M. L. Balaguer "un proceso identitario de la ciudadanía". Vid. "Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007, p. 8.

racterizan.³⁸ Se ensalza de esta manera el valor “político” del Estatuto.³⁹

También, en esta sede, se ha criticado que la labor de positivizar en una norma estatutaria estas “señas de identidad” en la forma de derechos implica dotarlos de una rigidez extrema que los hace indisponible para el legislador democrático (*efectos de petrificación*⁴⁰). Es decir, en la medida en que estos derechos suponen, entre otras consecuencias, una limitación a la actuación de los poderes públicos autonómicos (que en todo caso deben respetarlos en el ejercicio de sus funciones y competencias) se afecta a las mayorías futuras, restringiendo con ello las opciones democráticas del legislador autonómico.⁴¹ Por tanto, más que aumentar el autogobierno, se considera que lo que hacen estas Cartas es precisamente lo contrario, restringirlo.⁴²

Ciertamente, la plasmación en un Estatuto de Autonomía de una declaración de derechos implica dotarla de una rigidez de la que no gozan el resto de normas del ordenamiento jurídico –ni estatal ni autonómico–, ni siquiera de las leyes orgánicas estatales, así como tampoco de aquellas leyes autonómicas que en virtud del propio Estatuto deban ser aprobadas por una mayoría cualificada, y que, por tanto,

38. Integran, en palabras de F. Balaguer, “las señas de identidad de la comunidad constitucional que el Estatuto define”, ofreciendo lo que para J. M^a Castellá, constituye expresión de un “modelo de sociedad”. *Vid.*, del primero de los autores, “Comentario a ‘La reforma de los Estatutos de Autonomía’ de Carles Viver i Pi-Sunyer”, en *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2005, p. 53; y del segundo, “La incorporación de Cartas de derechos...”, *ob. cit.*, p. 358.

39. Así, entre otros, Carrillo, M., “La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña...”, *ob. cit.*, pp. 65-66 y Álvarez Conde, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, *cit.*, pp. 367 y 372.

40. Ferreres Comella, V., “Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *cit.*, pp. 22 y 35. En similares términos se pronuncia J.L. Martínez López-Muñiz, “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *cit.*, p. 109.

41. En este sentido, L. M^a Díez Picazo es tajante al considerar que dotarlos de la rigidez estatutaria equivaldría a privar a los ciudadanos por vía estatutaria de algo que tienen garantizado por la vía constitucional: “si no existieran esas normas estatutarias declarativas de derechos, se aplicaría sólo el Título I de la Constitución y los ciudadanos –o sus representantes– podrían debatir y votar sobre más cosas”. En “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *cit.*, pp. 71-72.

42. También Ferreres Comella V., “Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *cit.*, pp. 12, 17 y 23

son difícilmente disponibles por un futuro legislador democrático. Pero se ha de tener en cuenta dos consideraciones, a mi juicio, relevantes. La primera es que la reforma de un Estatuto de Autonomía exige esas mismas mayorías cualificadas y no sólo de los Parlamentos autonómicos que inician el proceso, también de las Cortes Generales, además de un referéndum de la población autonómica en algunos casos.⁴³ Y la segunda es que en la formulación estatutaria de los derechos se ha utilizado no sólo una redacción lo suficientemente amplia como para permitir todas las opciones políticas en su desarrollo –al igual que sucede con la mayoría de los derechos constitucional o internacionalmente proclamados–, sino que además se hace una constante remisión al legislador autonómico para que los regule y desarrolle más allá de los mínimos estatutarios. Remisión que, como veremos, provoca el peligro de transformar estas declaraciones estatutarias en meros mandatos al legislador.

Nada de lo anterior conlleva a cambiar la naturaleza y posición constitucional del Estatuto de Autonomía. Se respeta de todas formas su naturaleza institucional. No la transforma, sino que la completa incorporando esa vertiente subjetiva. Como afirma C. VIVER “hay pocas cuestiones más propias de una norma institucional básica de una comunidad política que el reconocimiento de derechos de sus miembros frente a sus órganos de autogobierno”.⁴⁴

Incluso acogiéndonos a aquellas posiciones extremas que sólo identifican en el Estatuto de Autonomía la norma que ha de concretar y cerrar la distribución de competencias de una Comunidad⁴⁵ y que, por tanto, ensalzan la naturaleza institucional de esta peculiar norma, podemos seguir afirmando la adecuación de los derechos al marco competencial. Así lo constatan, como hemos visto, los nuevos Estatutos al establecer, siguiendo el ejemplo catalán, que ninguno de

43. F. Caamaño realiza, a mi juicio, una acertada comparación cuando afirma que “si los derechos fundamentales –refiriéndose a los que la Constitución reconoce– son producto de la democracia de consenso, no se alcanza a comprender por qué otros consensos son perjudiciales para la democracia”. En “Sí, pueden”, *cit.*, p. 39.

44. En “L’Estatut de 2006”, *cit.*, 42-43.

45. Para J.L. Martínez López-Muñiz los Estatutos de Autonomía no son normas que deban regular funciones ni materias, sino limitarse a organizar la comunidad autónoma y determinar sus competencias. *Vid.* “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *cit.*, p. 120.

ellos “comporta una alteración del régimen de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes” (art. 37.4 EAC).

Lo anterior no desconoce, sin embargo, la potencial vocación transformadora de los Estatutos de Autonomía,⁴⁶ 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 perfilar los constituyentes.⁴⁷ En los casi treinta años de funcionamiento del Estado autonómico, podemos encontrar numerosos ejemplos de ello. Y éste 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.⁴⁸

2. La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía

Si bien el reconocimiento de derechos es un denominador común en los Estatutos de Autonomía de esta nueva etapa, no todos

46. C. Viver i Pi-Sunyer identifica en los Estatutos de Autonomía “un notable potencial conformador y reformador de esta estructura territorial”. *Vid.* “L’Estatut de 2006”, *cit.*, p. 35.

47. P. de Vega ya advertía que ya desde el mismo momento en que se redacta y aprueba la Constitución, “el poder estatuyente de las autonomías se convirtió de hecho en una prolongación inevitable del poder constituyente, distorsionando la lógica del Estado constitucional, conforme al cual el poder constituyente desaparece con la aprobación de la Constitución” (en “Prólogo” en *Constitución Española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997, p. XXV). Nos guste o no, esta distorsión ha llegado hasta nuestros días de tal manera que siguen siendo los Estatutos de Autonomía los que en los amplios y difusos márgenes constitucionales inciden en la evolución del modelo territorial en uno u otro sentido. Y así las cosas el riesgo al que nos venimos exponiendo, advierte Tajadura, es el de colocar la Constitución en la periferia del bloque de la constitucionalidad y a los EEAA en el centro del mismo. *Vid.* “Reformas territoriales y Estado Social”, *cit.*, p. 54.

48. De entrada, se hubiera evitado, de esta manera, el riesgo de identificar en estos procesos de reforma estatutaria un encubierto proceso de reforma constitucional. E. Álvarez Conde es contundente al advertir de la apariencia que se da: forzar la reforma de la Constitución a través de sucesivas y continuas reformas estatutarias, tratando de acomodar el contenido de aquella a la de éstas. *Vid.* *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, *cit.*, pp. 18 y 19.

ellos les dispensan un tratamiento homogéneo ni mucho menos sistemático. Así, atendiendo a la mayor o menor extensión de estas declaraciones de derechos, podríamos diferenciar tres tipos de Estatutos. En un primer grupo situaríamos los Estatutos catalán,⁴⁹ andaluz⁵⁰ y, en cierta medida, los proyectos de Castilla-La Mancha⁵¹ y Castilla y León,⁵² por ser aquéllos que contienen una prolija declaración de derechos de todo tipo en la que se incluyen una serie de previsiones específicas destinadas a dar efectividad y garantía a los mismos. Un segundo grupo lo integrarían los Estatutos de la Comunidad Valenciana⁵³, de las Illes Balears⁵⁴ y de Aragón,⁵⁵ lo cuales, aun conteniendo estas Cartas de derechos, son más selectivas y sintéticas, remitiendo a una futura ley la labor de completar dicha positivación (es el caso de la remisión que los Estatutos valenciano y balear realizan a una futura

49. El Título I regulador "De los derechos, deberes y principios rectores" se estructura en cinco capítulos. En el primero (arts. 15 a 28) se agrupan los "Derechos y deberes del ámbito civil y social", el segundo (arts. 29-31) acoge la ordenación "De los derechos del ámbito político y de la Administración", el tercero (arts. 32-36) se dedica a los "Derechos y deberes lingüísticos", en el cuarto (arts. 37 y 38) se contiene el régimen de "Garantías de los derechos estatutario" y finalmente, el quinto (arts. 39-54) explicita los "Principios Rectores".

50. El Título I proclama los "Derechos sociales, deberes y políticas públicas" y se divide en cuatro capítulos. En el primero (arts. 12-14) se establecen las "Disposiciones Generales", el segundo (arts. 15-36) contiene el reconocimiento de "Derechos y deberes", en el tercero (art. 37) se acogen los "Principios rectores de las políticas públicas" y el último, el cuarto (arts. 38-41) regula las "Garantías".

51. El Título I en el que se proclaman los "Derechos, deberes y libertades de los castellano-manchegos" se integra de cuatro capítulos. El primero (arts. 6-10) contiene los "Principios Generales", el segundo (arts. 11-20) formula los "Derechos de la ciudadanía y de la persona", el tercero (art. 21) proclama los "Derechos económicos y sociales" y en el cuarto (art. 22) se prevé "La garantía del ejercicio de los derechos".

52. El Título I acoge los "Derechos y principios rectores" y se articula en cinco capítulos. En el primero (arts. 7-10) se contienen las "Disposiciones generales", el segundo (arts. 11-14) proclama los "Derechos de los castellanos y leoneses", el tercero (art. 15) explicita los "Deberes de los castellanos y leoneses", en el cuarto (art. 16) se formulan los "Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León" y el quinto (arts. 17 y 18) incorpora el régimen de "Garantías de los derechos y principios estatutarios".

53. El Título II (arts. 8 a 19), que carece de capítulos, contiene la positivación "De los derechos de los valencianos y valencianas".

54. El Título II (arts. 13-29) acoge, sin estructuración en capítulos, la declaración "De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears".

55. El Título I se dedica a los "Derechos y principios rectores". Se integra de dos capítulos. En el primero (arts. 11-19) se proclaman los "Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas" y en el segundo (arts. 20-32) se acogen los "Principios rectores de las políticas públicas".

Carta de Derechos Sociales). Y finalmente, el proyecto de Estatuto de Canarias⁵⁶ que, como en el frustrado *Plan Ibarretxe*⁵⁷, no dedica una especial atención a los derechos.⁵⁸

Al margen del mayor o menor grado de concreción, extensión y sistematicidad, lo cierto es que no nos encontramos ante un conjunto de disposiciones homogéneas. Por el contrario, es frecuente la confusión entre distintos tipos de normas (derechos, mandatos, principios) e incluso el tratamiento de una misma materia desde diferentes perspectivas: como derecho y como principio rector (amén de ulteriores concreciones de su contenido en los Títulos estatutarios relativos a las competencias). Todo ello puede originar serios problemas a la hora de determinar el alcance de la regulación estatutaria del derecho.

A lo anterior se añade la constatación de cómo, en algunos casos, el estatuyente no ha considerado consumada esta operación, difiriendo al legislador autonómico –y, por tanto, sorteando los rígidos procedimientos de reforma estatutaria– la posibilidad, en un futuro, de ampliar este catálogo. Concretamente, se hace referencia a la expresa previsión del art. 37.2 del Estatuto catalán, a una *Carta de Derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña*. En efecto, la disposición citada acoge la obligación del Parlamento de Cataluña de aprobar por ley⁵⁹ esta *Carta* sin precisar cuál debe ser su contenido

56. Si bien carece de un Título específico dedicado a los derechos, a lo largo del proyecto estatutario se contienen diversas disposiciones de las cuales pueden deducirse algún tipo de derecho.

57. La Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi no dedica ningún Título a la proclamación de derechos, deberes o principios. No obstante, algunas de sus disposiciones se referían de forma particular a éstos. Así, y sin ánimo de exhaustividad, podemos citar los arts. 9 (Valores del autogobierno vasco), 10 (Derechos humanos y libertades) y 11 (Ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía vasca) del Título Preliminar. También, en el Título IV ordenador “Del ejercicio del poder público en la Comunidad de Euskadi” hallamos la formulación expresa de algún derecho en el Capítulo I contenedor de las disposiciones reguladoras “Del ejercicio del autogobierno vasco”, en especial en el art. 39 (Derecho al buen gobierno y a la buena administración) y encubierta de otros (los arts. 38 y 40 se refieren, respectivamente, a los valores rectores del marco social y económico y a la participación de la sociedad civil).

58. El proyecto de Estatuto canario acoge una genérica remisión a los ya amparados en la Constitución y los Tratados internacionales.

59. En tanto que “ley de desarrollo básico del Estatuto”, su adopción, modificación y derogación requiere “el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto” (art. 62.2 del Estatuto catalán).

pero sí extendiendo el régimen de garantías previsto para los derechos del Capítulo I, II y III del Título I a estos inciertos derechos. Una prescripción de este tipo es difícilmente explicable si tenemos en cuenta la prolija declaración de derechos contenida en este Estatuto de Autonomía,⁶⁰ sobre todo porque se aparta del modelo de Carta de derechos de rango legal que ya había sido utilizado en algunas comunidades autónomas (Navarra y País Vasco) y que en la actualidad aparece, como hemos señalado, en los nuevos Estatutos valenciano y balear con la explícita remisión a una futura Carta de Derechos Sociales, las cuales van a situarse en el estricto plano de la legislación infraestatutaria. Todo ello ha llevado a algún autor a cuestionarse su sentido.⁶¹ Ahora bien, si tenemos en cuenta, por un lado, que los derechos responden a una serie de necesidades y aspiraciones del individuo que son susceptibles de aparecer en un futuro y, por el otro, las dificultades que conlleva la incorporación de una declaración de derechos en la norma estatutaria a la hora de acometer cualquier reforma, esta remisión del estatuyente catalán a una *Carta de Derechos y deberes* sólo puede ser concebida como una cláusula residual. Se permitiría, de esta manera, en un futuro, ir positivizando otros derechos al margen de la rigidez del Estatuto, extendiéndoles, no obstante, el mismo régimen de garantías que el Estatuto dispone para los derechos en él proclamados.⁶²

60. Su inclusión en la norma estatutaria catalana sólo se explica como una de las consecuencias del consenso a que llegaron los principales partidos con representación en el Parlamento de Cataluña en el proceso de reforma del Estatuto que se inicia en el 2004. Así mientras que los partidos de izquierda reclamaban la incorporación, en el Estatuto, de una Carta de derechos; el partido nacionalista (CiU), inspirándose en la técnica seguida por el Estatuto de 1932, abogaba por regular los derechos de los ciudadanos catalanes a través de una Carta aprobada por ley del Parlamento. La satisfacción de ambas posiciones políticas culminó en la positivación de dos lógicas distintas e, incluso, antagónicas: se incorpora al Estatuto una extensa declaración de derechos y se acoge, también, una referencia a la Carta. *Vid.* Castellá Andreu, J. M^º, Expósito, E. y Martín, E., *Els drets dels ciutadans davant l'Administració de la Generalitat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*, conclusiones del proyecto de investigación financiado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña (Resolución de 5 de diciembre de 2005), pp. 61 y 62 del ejemplar mecanografiado (de próxima publicación).

61. *Vid.* Ferreres Comella, V., "Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña", *cit.*, pp. 34 y 35. En un sentido muy similar se pronuncia E. Álvarez Conde en *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, *cit.*, p. 386.

62. Conclusión que ya adelantábamos en *Els drets dels ciutadans davant l'Administració de la Generalitat...*, *ob. cit.*, p. 62.

2.1. El marco normativo en que se insertan las Cartas estatutarias de Derechos

El estatuyente ha tenido un especial cuidado en subrayar, a través de distintas disposiciones, el encaje de estas declaraciones de derechos en el marco constitucional e internacional de reconocimiento de derechos, así como en el ámbito de las competencias de la comunidad autónoma.

2.1.1. La Constitución y las normas internacionales de protección de derechos

En la primera parte de este trabajo ya se ha señalado que la existencia de disposiciones de remisión a los derechos constitucionales y a aquellos otros que se reconocen, establecen o emanan de textos internacionales es un elemento común en todos los Estatutos. Advertíamos, también, que con ellas el estatuyente ha dejado claro que los derechos estatutarios constituyen una ampliación del ámbito de actuación de los ciudadanos frente a los poderes públicos autonómicos. Y ello con independencia de las formulaciones utilizadas en cada uno de los Estatutos, las cuales, interpretadas literalmente pueden originar algunas conclusiones equívocas.⁶³ La presencia y validez de estos derechos

63. A modo de ejemplo, mientras que el Estatuto andaluz (art. 9) reconoce estos derechos como un "mínimo" del que deben gozar todas las personas en la comunidad autónoma –dándose por entendido que los derechos estatutarios constituyen una ampliación de los mismos–; el Estatuto valenciano (art. 8.1), el de las Illes Balears (arts. 12.2 y 13.1) y los proyectos de Estatuto de Castilla-La Mancha (art. 7.1) y Canarias (art. 6.1) los reconocen como los únicos derechos y libertades que disfrutan los ciudadanos de estas comunidades autónomas. Salvo en el caso canario –que no dispone de una Carta de derechos propiamente dicha–, la cuestión que inmediatamente plantean las previsiones de Valencia y Castilla-La Mancha es ¿a qué sirve la incorporación de estas cartas de derechos cuando es la propia norma estatutaria la que está reconociendo como tales sólo los contenidos en la Constitución o los textos internacionales? Es, más que nada, una pregunta retórica que permite poner de manifiesto la escasa eficacia jurídica de estas disposiciones en un contexto constitucional que como el nuestro es la propia Constitución la que reconoce los derechos y libertades de los ciudadanos y la que consiente la vigencia de los textos internacionales en este mismo ámbito. El resto de Estatutos añaden a los derechos constitucionales y derivados del ordenamiento internacional los reconocidos en el propio Estatuto (arts. 4.1 del Estatuto catalán; 6.1 del Estatuto de Aragón y 8.1 del proyecto de Estatuto de Castilla y León). El caso de las Illes es especialmente paradigmático no sólo porque reproduce, con idénticos términos lo dispuesto en el art. 8.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, sino porque la doble referencia a los derechos contemplados en la Constitución y a los textos internacionales se realiza de forma distinta y en sedes diferentes.

(constitucionales e internacionales) en el ámbito autonómico es algo incuestionable siendo las declaraciones estatutarias irrelevantes a estos efectos.⁶⁴ Teniendo en cuenta, además, que este tipo de normas ya aparecen en los Estatutos originarios, sí que es oportuno destacar que la única novedad que se incorpora en las mismas es la remisión expresa y detallada a los textos internacionales que en materia de derechos han sido ratificados por España.⁶⁵ Los nuevos preceptos estatutarios suponen en definitiva una actualización de sus predecesores al momento histórico en el que son aprobados los nuevos Estatutos. Y más allá de manifestar positivamente un referente cultural, no es posible extraer de estas disposiciones estatutarias un tutela más reforzada de los derechos de los ciudadanos en la comunidad autónoma.⁶⁶

Como también anunciábamos, estas remisiones estatutarias al marco constitucional e internacional se acompañan con la previsión de cláusulas de salvaguardia que impiden la interpretación, aplicación o desarrollo de cualquiera de las disposiciones de los títulos reguladores de derechos de forma que reduzca o limite aquéllos.⁶⁷ Cláusulas que, como las anteriores, pueden ser calificadas de superfluas en la medida en que no comportan nada novedoso en términos de eficacia de estos derechos. Incluso la ausencia de las mismas en otros textos estatutarios no conduce a un resultado distinto.⁶⁸ También de re-

64. En una específica alusión al Estatuto andaluz, pero que puede ser extensible al resto de textos estatutarios que contienen una referencia similar o idéntica, G. Cámara entiende que tampoco esta norma produce una "disfunción jurídica", sino que, por el contrario "subraya como fundamento político y jurídico, en el marco de la relación entre ordenamientos, el común sistema objetivo de valores que sustenta el sistema de derechos y libertades". *Vid.* "Derechos, deberes y principios rectores", en Balaguer Callejón, F. (Coord.), *El nuevo Estatuto en Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 24.

65. Los Estatutos originarios sólo contenían una referencia a los derechos constitucionales. *Vid.* los textos estatutarios antes de ser reformados o derogados de Valencia (art. 2), Cataluña (art. 8.1), Andalucía (art. 11) y Aragón (art. 6) y los todavía vigentes Estatutos de Castilla-La Mancha (art. 4), Castilla y León (art. 8) y Canarias (art. 5).

66. Reflexión que E. Rossi realizaba sobre las cláusulas similares que contenían algunos Estatutos que las regiones ordinarias italianas adoptaron como consecuencia de las reforma constitucionales de los años 1999 y 2001, pero que puede ser igualmente extensible a los textos estatutarios objeto de este trabajo. *Vid.* Rossi, E., "Derechos De libertad y Estatutos regionales. La situación italiana", en Aparicio, M. A. (Ed.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, *cit.*, p. 213.

67. *Vid.* preceptos estatutarios ya citados en nota a pie 15.

68. El Estatuto de la Comunidad Valenciana y el proyecto de Estatuto de Castilla y León no contienen una disposición similar. Tampoco el proyecto canario que, como se sabe,

dundantes pueden calificarse las disposiciones estatutarias que asumen en identidad de términos lo ya dispuesto en el art. 9.2 CE y la vinculación de los poderes autonómicos a los derechos reconocidos en la Constitución y en los textos internacionales.⁶⁹

2.1.2. El marco competencial

Desde la óptica competencial, también en algunos Estatutos se ha puesto una especial atención en encuadrar estas declaraciones de derechos en el ámbito de las competencias de la propia comunidad autónoma. Es el caso del Estatuto catalán en el que, en sede de "Garantías de los derechos estatutarios" (Capítulo IV del Título I) se dispone, con una fórmula que recuerda mucho a la contenida en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que "Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes".⁷⁰ Nuevamente hemos de concluir que estamos ante una previsión que nada añade a lo que ya se desprende de la forma territorial de Estado en tanto que Estado Autónomico: las comunidades autónomas sólo pueden actuar en los ámbitos y con las funciones que determinan las competencias asumidas en sus propios Estatutos de conformidad con la Constitución y el bloque de la constitucionalidad. Lo que sin duda alguna puede justificar, desde una perspectiva política, la inclusión de una norma de este tipo es el interés del estatuyente en ratificar la plena adecuación de esta Carta de derechos al limitado alcance del poder ejercido: la autonomía. Pero también, en un plano más jurídico, va a resultar de suma utilidad a la hora de determinar el verdade-

incorpora, por remisión expresa y con carácter general, como propios los derechos constitucionales y los proclamados en tratados y convenios internacionales.

69. *Vid.* preceptos estatutarios ya citados en nota a pie 16.

70. Arts. 37.4 del Estatuto catalán. Con una formulación mucho más parca, también en el art. 6.1 del proyecto de Estatuto castellanomanchego. Y en términos idénticos al Estatuto catalán se acoge en el art. 13.3 del Estatuto balear. En relación con este último, el empeño del estatuyente en situar el reconocimiento de los derechos en los márgenes que permiten las competencias de la comunidad autónoma balear llega hasta tal extremo que, a pesar de contener una disposición general de este tipo, en gran parte de los derechos que se proclaman aparecen expresiones tales como "en el ámbito de sus competencias", "sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado", "de acuerdo con la legislación del Estado" o similares.

ro alcance de los derechos estatutarios, en la medida en que los poderes públicos autonómicos sólo van a poder incidir en los ámbitos subjetivos que implica el reconocimiento estatutario del derecho actuando según las facultades que le otorga la asunción de competencias sobre esas mismas materias.

A la vista de las consideraciones realizadas en este apartado, no se observan indicios de inconstitucionalidad en esta opción del estatuyente a favor de la incorporación de las Cartas de Derechos en los nuevos textos estatutarios. No sólo hay un exceso de celo en recordar el marco constitucional en el que aparecen, sino que además, con una clara vocación garantista que se proyecta al momento aplicativo de estos derechos estatutarios, se ha blindado cualquier posibilidad de alterar los límites constitucionales en los que se inserta el ejercicio de la autonomía. Es necesario, por tanto, descender a un plano más acotado, el que ofrece el análisis de los concretos derechos que se proclaman y, en su caso, del conjunto de garantías con las que se rodea su reconocimiento.

2.2. El contenido de las Cartas de derechos

La premisa de la que parte este examen es que las comunidades autónomas tienen competencia para regular derechos. Si bien no es ésta una competencia que la Constitución reconozca de forma explícita, sí que el juego de los diversos títulos competenciales contenidos en los arts. 148 y 149 CE deja a los poderes autonómicos amplios márgenes de actuación en algunos derechos: en los derechos de participación ante la Administración autonómica, en los derechos lingüísticos, en su caso, y muy especialmente en los derechos sociales y económicos. Por el contrario, en relación con los derechos de libertad y de la esfera personal e incluso con los derechos de participación política y algún derecho de carácter social (educación y sindicación), las facultades de intervención autonómicas quedan constreñidas a los estrictos límites derivados del reconocimiento constitucional y del desarrollo que del mismo se realice por ley orgánica (art. 81 CE).

Un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los derechos que se incorporan en las nuevas normas estatutarias excedería del objeto de este trabajo. Por ello, el examen realizado se ha limitado a identificar qué tipos de derechos son los que, en función de su contenido y

del ámbito material en el que se proyectan, mayoritariamente se regulan y si verdaderamente estamos en presencia de "nuevos" derechos.

2.2.1. Qué derechos aparecen en las Cartas estatutarias

La tarea de ir identificando qué derechos aparecen en las Cartas estatutarias es dificultosa debido a la deplorable técnica utilizada. Con más desatino que acierto, los diversos textos estatutarios han mezclado, sin una coherencia interna, la formulación de derechos, junto con la de obligaciones, principios de actuación, mandatos y otras normas de dudoso alcance jurídico o encuadramiento en los Títulos relativos a los derechos.⁷¹ Aún así podemos identificar al menos cinco grupos de derechos: relativos a la igualdad y a la no discriminación, de participación, frente a la Administración (autonómica y local), socioeconómicos y lingüísticos en aquellas Comunidades con lengua propia distinta del castellano.⁷²

a) El derecho a la igualdad y a la no discriminación

Si en un tema ha sido especialmente sensible el estatuyente actual, éste es el tratamiento de la igualdad. De entrada, la igualdad aparece como uno de los valores en los que se asientan los nuevos textos estatutarios. Más allá de las referencias que a la misma se realizan en algunos Preámbulos,⁷³ en sede normativa es habitual encon-

71. Concretamente, es el caso de dos preceptos que aparecen en los Títulos relativos a los derechos en los Estatutos valenciano y balear. En el primero, se inserta una norma referida Sector agrario valenciano para reconocerle su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana y así justificar el mandato a la Generalitat valenciana de adoptar medidas que garanticen los derechos de este sector, su desarrollo y protección, así como de los agricultores y ganaderos (art. 18). Y en el caso balear, el reconocimiento lo es a la actividad turística como elemento económico estratégico de las Illes (art. 24).

72. Son, en la mayoría de los casos, derechos cuya incorporación en la norma estatutaria ya había sido calificada de oportuna y, en cierta manera, reclamada por algunos autores. Así Barceló, M., "Drets i deures dels ciutadans de Catalunya", *cit.*, pp. 440-442 y Catalá i Bas, A. H., "La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, pp. 197-198.

73. Concretamente en de los Estatutos de Andalucía que identifica la igualdad como uno de los objetivos básicos cuya consecución debe perseguir el Estatuto en tanto que instrumento jurídico y el balear que la concibe como valor supremo en el que se inspira el sistema democrático.

trar disposiciones en el Título Preliminar⁷⁴ que la identifican como “valor superior” que propugna el Estatuto⁷⁵ o “principio rector de la actividad pública”.⁷⁶

Por lo que respecta a las Cartas de Derechos, también los nuevos Estatutos suelen ser prolijos en sus referencias a la igualdad. Además de constituir el fundamento e integrar el contenido propio de algunos derechos estatutarios (el derecho de participación política, los derechos lingüísticos y los genéricamente identificados como derechos sociales), las previsiones estatutarias se proyectan, con distintas formulaciones, especialmente en dos ámbitos: la igualdad y no discriminación por razón de género y la prohibición de discriminación por razón de orientación sexual.

a.1) La igualdad de género y la prohibición de discriminación por razón de sexo

A pesar de aparecer en casi todos los textos estatutarios analizados –con la salvedad del Estatuto aragonés–, la formulación difiere entre ellos. De todos ellos, el Estatuto andaluz es el que mejor se inspira, en términos de sistematicidad, en el texto constitucional. Así, la igualdad de género aparece como uno de los objetivos básicos de la Comunidad autónoma en el art. 10.2.⁷⁷ Y en la Declaración de derechos que incorpora el Título I, se desdobra el contenido del derecho a la igualdad en una formulación genérica en el art. 14 en tanto que prohibición de discriminación –con una clara inspiración del art. 14 CE, aunque mucho más amplia⁷⁸– y otra más concreta, en tanto que derecho a la igualdad

74. O Título Primero relativo a las ‘Disposiciones Generales’, en el caso balear.

75. Arts. 1.2 del Estatuto de Andalucía, 4.3 del Estatuto catalán y 9.7 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha, normas que se inspiran, casi literalmente, en el art. 1.1 CE.

76. Art. 12.2 del Estatuto balear.

77. También constituye un valor o principio específico en los Estatutos balear (art. 12), valenciano (art. 10) y en los proyectos de Estatuto de Castilla-La Mancha (art. 9.6) y Canarias (art. 7.2).

78. En efecto, el Estatuto andaluz acoge, de una forma más amplia respecto del texto constitucional las cláusulas de no discriminación. Pero, más significativo es que este art. 14 las acciones positivas como contenido del derecho a no ser discriminado, cuando en la Constitución éstas se deducen del mandato a los poderes públicos contenidos en el art. 9.2 CE. Aspecto este último que enfatiza A. Rodríguez en el capítulo relativo a la “Igualdad de género” en

de oportunidades entre hombre y mujeres en todos los ámbitos, contenido específico del derecho a la igualdad de género, en el art. 15.⁷⁹

Otros Estatutos lo acogen desde una formulación tan genérica y neutra que difícilmente puede ser concebido como un derecho. Es el caso del Estatuto balear, que en su art. 17 relativo a la “no discriminación por razón de sexo” establece que “Todas las mujeres y hombres tienen el derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía”.⁸⁰ La literalidad del precepto nos sitúa ante una norma que debe erigirse en el fundamento del respeto que merece todo ser humano en tanto que persona, con independencia de sus circunstancias, y que impediría cualquier actuación que pueda suponer un menoscabo de sus derechos, lo que la convierte más en un principio hermenéutico que en un verdadero derecho autónomo.⁸¹

Una consideración aparte merece el Estatuto catalán. En él, además de identificarse la equidad de género como un valor a pro-

Balaguer Callejón, F. (Coord.), *El nuevo Estatuto de Andalucía, cit.*, p. 47. Esta novedad que supone la referencia a las acciones positivas junto con la prohibición de discriminación directa e indirecta también se contiene en el art. 14 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

79. Una manifestación concreta de este genérico mandato en el ámbito de las relaciones laborales lo constituyen, por una parte, el art. 167 relativo a la “Igualdad de la mujer en el empleo” en el que se contempla la obligación de los poderes públicos de garantizar “el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, así como que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad”, y, por la otra el art. 174.c) en la que se exige a los poderes públicos la adopción de medidas para conseguir la igualdad de oportunidades de las mujeres en el ámbito de la contratación y las subvenciones públicas.

80. El art. 12.1 del Estatuto aragonés, relativo a los “Derechos de las personas”, contiene una norma muy similar en la que se proclama el derecho de todas las personas “a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”. Con una formulación muy parecida el Estatuto catalán refiere este derecho sólo a las mujeres (art. 19.1).

81. Lo que realmente se dispone en este precepto en relación con la igualdad de género se proclama en el apartado segundo en la forma de un principio rector y un específico mandato al legislador balear: “Las Administraciones públicas, según la Carta de Derechos Sociales, velarán en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizarán que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la conciliación de la vida familiar y laboral”. También el Estatuto valenciano acoge, por duplicado, la igualdad de hombre y mujer como un mero principio rector (arts. 10.3 y 11).

mover por los poderes públicos de Cataluña (art. 4.2), proclama en el art. 19 la igualdad únicamente como un derecho de las mujeres con una doble proyección, general, y en cierta medida ampulosa: "todas las mujeres tienen derecho a vivir libres de todo tipo de discriminación", y específica para el ámbito de la participación en todos los ámbitos públicos y privados.⁸²

En un ámbito mucho más concreto como es el de la participación, los nuevos Estatutos también disponen expresamente la paridad, siendo nuevamente el estatuto andaluz el que más empeño manifiesta de todos ellos. El art. 105.2 del Estatuto andaluz contempla como contenido indisponible para la ley electoral de la comunidad autónoma el establecimiento de "criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales". Y el art. 135 exige la "presencia equilibrada de hombres y mujeres" en el nombramiento de órganos directivos y colegiados o consultivos de la Administración andaluza. Incluso en sede legislativa, este Estatuto dispone, en su art. 114, la consagración de la transversalidad en las políticas de igualdad⁸³ a través de la realización de "impactos de género" que deberán ser tenidos en cuenta en procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la comunidad autónoma.

Conectado a la igualdad y como una de las manifestaciones más específicas de la "sensibilidad" de los nuevos textos estatutarios hacia la igualdad de géneros, algunos de ellos contienen referencias expresas a la violencia de género. Salvo en el caso andaluz, en el que el art. 16 del Estatuto concibe su protección integral como un derecho de las mujeres, en el resto de textos estatutarios en los que se alude a la misma, se configura como un explícito mandato de actuación de los poderes públicos para erradicarla.⁸⁴

82. Y, con una formulación más genérica pero igualmente referido al colectivo de las mujeres, el art. 41 enumera los principios que deben regir la actuación de la Generalitat en el ámbito de la 'perspectiva de género'. También referido únicamente a las mujeres, pero con mayor pragmatismo, lo acoge el proyecto de Estatuto castellanomanchego (art. 16).

83. *Vid.* el capítulo relativo a la "Igualdad de Género" de A. Rodríguez en Balaguer Callejón, F. (Coord.), *El nuevo Estatuto de Andalucía, cit.*, p. 49.

84. Arts. 10.3 del Estatuto valenciano; 41.3 del Estatuto catalán; 16.3 del Estatuto balear; 30 del Estatuto aragonés; 10.f) del proyecto de Estatuto canario; 16 in fine del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha y art. 14 in fine del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

a.2.) La orientación sexual

Si bien la igualdad de género constituye un contenido expresamente contemplado en las Cartas de Derechos estatutarias, el derecho a la orientación e identidad sexual sólo aparece formulado como tal en el Estatuto andaluz. Así, a pesar de aparecer como una de las causas específicas de prohibición de discriminación en el art. 14 del Estatuto andaluz, se otorga en el art. 35 una entidad propia al reconocerse el derecho de toda persona “a que se respete su orientación sexual y su identidad de género”, previendo a la vez la obligación de los poderes públicos andaluces de “promover políticas para garantizar el ejercicio de este derecho”.

El resto de textos estatutarios cuando aluden a la orientación sexual lo hacen como una de las cláusulas específicas de no discriminación,⁸⁵ especialmente en el ámbito de las políticas familiares.⁸⁶

b) Derechos de participación

La participación ciudadana se erige en uno de los elementos basilares de todo sistema democrático. Es el instrumento fundamental que posibilita a la ciudadanía determinar, por una parte, la composición de determinadas instituciones políticas y, por la otra, intervenir en el proceso de adopción de decisiones que les afectan. La Constitución española en su art. 23 la concibe como un derecho fundamental, aludiendo a sus dos principales proyecciones: directa y por medio de representantes. El contenido de esta disposición constitucional constituye el fundamento del resto de derechos e instrumentos de participación de naturaleza esencialmente política que se acogen en la Norma Fundamental (petición, iniciativa legislativa popular y referéndum). El constituyente, sin embargo, no se ha limitado a regular la participación en sede política, sino que la ha extendido a otros espacios sociales y económicos e incluso la ha reconocido en el ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional (básicamente a través de la institución del jurado).

85. Art. 40.8 del Estatuto catalán; 17.3 del Estatuto balear y 24.d) del Estatuto aragonés.

86. Art. 40.7 del Estatuto catalán.

El anterior es el marco constitucional en el que se sitúan las referencias que los nuevos textos estatutarios contienen a la participación. Son regulaciones que, como analizaremos, siguen casi miméticamente el régimen constitucional en lo que se refiere a los mecanismos de participación política (obviamente el sistema de distribución competencial deja un escaso margen a la actuación autonómica), pero que refuerzan y consolidan, introduciendo algunas innovaciones relevantes, todos aquellos mecanismos de participación social y económica, en especial en los ámbitos de las políticas públicas autonómicas. No en vano han transcurrido casi tres décadas desde que se promulgó el texto constitucional, lo que ha propiciado una actualización del fenómeno participativo como uno de los elementos esenciales de la democracia política, así como de la democracia social (y económica) avanzada, situándola en el núcleo central de la acción de los poderes públicos autonómicos.⁸⁷

A la vista de lo anterior, la regulación de los derechos e instrumentos de participación es una constante en todas las Cartas estatutarias, a pesar de que no todas ellas identifican los mismos mecanismos ni, cuando lo hacen, utilizan la misma técnica. Desde esta última perspectiva, podríamos distinguir entre textos estatutarios que proclaman derechos de participación (Andalucía,⁸⁸ Cataluña,⁸⁹ Baleares,⁹⁰ Aragón,⁹¹ Castilla y León⁹² y Castilla-La Mancha⁹³) de aquellos otros

87. Así, a modo de ejemplo –y si dejamos al margen las disposiciones que reproducen en su literalidad la cláusula del art. 9.2 CE–, el Estatuto andaluz en su art. 10.19, contempla “La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa” como uno de los ‘Objetivos básicos de la comunidad autónoma’. Y el proyecto de Estatuto canario en su art. 7.3.t dispone, también entre los ‘Objetivos básicos de la comunidad autónoma’ un explícito mandato a la comunidad autónoma para ejercer sus poderes teniendo en cuenta “la participación ciudadana, en aras de una democracia social avanzada y participativa”. Mucho más modesto, en su formulación, es el Estatuto valenciano en cuyo art. 1.3 establece como uno de los objetivos de la Comunidad valenciana “reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines”. El Estatuto catalán la sitúa en el campo específico de los principios rectores (art. 43).

88. Art. 30 del Estatuto de Autonomía: ‘Participación política’.

89. Art. 29 del Estatuto de Autonomía: ‘Derecho de participación’.

90. Art. 15 del Estatuto de Autonomía: ‘Derechos de participación’.

91. Art. 15 del Estatuto de Autonomía: ‘Derecho de participación’.

92. Art. 11 del proyecto de Estatuto de Autonomía: ‘Derechos de participación en los asuntos públicos’.

93. Art. 11 del proyecto de Estatuto de Autonomía: ‘Derechos de participación política’.

que simplemente la acogen en los términos de un principio rector⁹⁴ o que junto al reconocimiento de un genérico derecho a la participación se encomienda a las instituciones de autogobierno su concreta promoción.⁹⁵

En cuanto a los concretos instrumentos de participación “política” que regulan los nuevos Estatutos, hay una cierta coincidencia. Además del derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos y ser candidato a los mismos⁹⁶ –regulación estatutaria que aparece fuertemente constreñida al desarrollo del art. 23 CE que realiza la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general–, se acogen los derechos a presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento autonómico que se acompaña del derecho a participar en la elaboración de las leyes,⁹⁷ el derecho a promover la convocatoria de consultas populares,⁹⁸ el derecho de petición individual y colectiva⁹⁹ y, en ocasiones también, el derecho a plantear quejas.¹⁰⁰

Pero como ya se ha advertido, los nuevos Estatutos hacen un especial hincapié en reforzar y consolidar la participación ciudadana en el ámbito social (y por extensión el económico). Y de esta manera, también encontramos numerosas disposiciones en estas Cartas estatutarias que acogen un derecho o mandato de participación (orgánica y/o funcional) a favor de determinados colectivos: la comunidad edu-

94. Art. 12 del proyecto de Estatuto de Canarias.

95. Art. 9.4 del Estatuto de Valencia.

96. Arts. 29.2 del Estatuto catalán; 30.1.a) del Estatuto andaluz; 15.2.a) del Estatuto balear y 11.2 de los proyectos de Estatuto de Castilla y León y Castilla-La Mancha.

97. Arts. 29.3 del Estatuto catalán; 30.1.b) del Estatuto andaluz; 15.2.b) del Estatuto balear; 15.2 del Estatuto aragonés; 11.4 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 11.3 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha. El texto catalán, además, prevé la posibilidad en el art. 59.7 in fine, que el Reglamento parlamentario pueda ampliar esta participación al “ejercicio de las funciones parlamentarias”. El derecho a participar en la elaboración de las leyes no se contempla en el proyecto de Estatuto de Castilla y León.

98. Arts. 29.6 del Estatuto catalán; 30.1.c) del Estatuto andaluz; 15.2.c) del Estatuto balear y 11.5 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

99. Arts. 29.5 del Estatuto catalán; 30.1.d) del Estatuto andaluz; 15.2.d) del Estatuto balear; 12.1.c) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha y 11.6 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

100. Arts. 29.5 del Estatuto catalán; 12.f) del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 12.1.c) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

cativa;¹⁰¹ los consumidores y usuarios;¹⁰² de las mujeres;¹⁰³ de las personas mayores;¹⁰⁴ de las personas dependientes;¹⁰⁵ de las minorías;¹⁰⁶ de los jóvenes;¹⁰⁷ de las personas discapacitadas¹⁰⁸ o de los trabajadores y empresarios.¹⁰⁹

Por último, es interesante mencionar que algunos Estatutos, fuera de la Carta de derechos, extienden la participación también al ejercicio de la función jurisdiccional a través de la previsión de la institución del jurado. Concretamente, se hace referencia al Estatuto andaluz en cuyo art. 154 se contempla que los andaluces puedan “participar en la Administración de Justicia, mediante la institución del Jurado, en los procesos penales que se sustancien ante los órganos jurisdiccionales radicados en territorio andaluz en los casos y forma legalmente establecidos, de conformidad con lo previsto en la legislación del Estado” y al proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha que prevé en su art. 76 la posibilidad de que los ciudadanos participen “en la Administración de Justicia en los casos y formas determinados por la ley mediante la institución del Jurado en los procesos penales que se sustancien ante los Tribunales” con sede territorial en la comunidad autónoma. No cabe duda de que estamos ante una materia de exclusiva competencia al Estado que provoca la absoluta ineficacia jurídica de estas previsiones estatutarias. Y ello a pesar de que la expresa remisión a la legislación estatal, en el caso andaluz, o si se entiende que la referencia a la ley, en el caso castellano-manchego,

101. Arts. 21.8 del Estatuto catalán y 36.1 Estatuto balear.

102. Arts. 28.2 del Estatuto catalán; 27 del Estatuto de Andalucía; 17.2 del Estatuto de Aragón y 21.m) proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

103. Art. 41.3 del Estatuto catalán.

104. Arts. 40.6 del Estatuto catalán; 37.3 del Estatuto andaluz; 10.3 del Estatuto valenciano; 13.5 proyecto de Estatuto de Castilla y León y 9.c) del proyecto de Estatuto canario.

105. Arts. 16.3 y 19 del Estatuto balear; 10.3 del Estatuto valenciano y 13.7 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

106. Art. 19 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

107. Arts. 40.4 del Estatuto catalán; 16.3 del Estatuto balear; 10.3 del Estatuto valenciano y 15 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

108. Arts. 25.2 del Estatuto de Aragón; 13. 1 del Estatuto valenciano; 13.8 del proyecto de Estatuto de Castilla y León; 17 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha y 7.3.q) del proyecto de Estatuto canario.

109. Arts. 25.2 y 45.3 del Estatuto catalán; 26.2 del Estatuto andaluz y 27.2 del Estatuto balear.

lo es a la ley estatal, pueda disipar las dudas sobre su inconstitucionalidad.

c) Derechos ante la Administración

Si bien algunos de los derechos de participación a los que nos hemos referido son susceptibles de ser ejercitados ante las administraciones públicas autonómicas y locales (derecho de petición, de queja y, en general, la participación –orgánica o funcional– que se prevé a favor de determinados colectivos), en este apartado consideraremos únicamente las normas estatutarias que otorgan el tratamiento de derecho a la relación que se permite entablar al ciudadano con la Administración pública desde distintas posiciones jurídicas.¹¹⁰

Así los nuevos textos estatutarios proclaman derechos de acceso a servicios públicos generales¹¹¹ –además de a los servicios económicos de interés general¹¹²– o sectoriales: en los ámbitos educativo,¹¹³ sanitario,¹¹⁴ de la cultura,¹¹⁵ social,¹¹⁶ de ocupación.¹¹⁷ Incluso a los servicios de la Administración de Justicia.¹¹⁸

Más específicamente limitado al ámbito de la actuación administrativa, también se regula el derecho de acceso a documentos, archi-

110. Así, Castellá Andreu, J. M^a y Expósito, E., “Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en Aparicio Pérez, M. A. (Ed.), *Derechos y principios en los Estatutos de Autonomía* (próxima publicación), p. 15 del ejemplar mecanografiado.

111. Arts. 30.1 del Estatuto catalán; 16 del Estatuto aragonés y 12.1.d) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

112. Sólo en el Estatuto catalán y en el proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

113. Arts. 21.1 del Estatuto catalán; 21 del Estatuto andaluz; 26.1 y .2 del Estatuto balear y 21.c) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

114. Arts. 23.1 del Estatuto catalán; 22.2.a) del Estatuto andaluz; 14.1 del Estatuto aragonés y 21.b) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

115. Arts. 22.1 del Estatuto catalán; 33 del Estatuto andaluz y 13.1 del Estatuto aragonés.

116. Arts. 24.1 del Estatuto catalán; 23.1 del Estatuto andaluz y 13.3 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

117. Arts. 25.1 del Estatuto catalán; 26.1.a) del Estatuto andaluz y 27.1 del Estatuto balear.

118. Art. 29 del Estatuto andaluz.

vos o registros públicos.¹¹⁹ Y el derecho a una buena administración.¹²⁰ Éste es un derecho que, como tal, no aparece en la Constitución, por lo que podría ser considerado como nuevo en el ordenamiento constitucional español. Ahora bien, la originalidad de los Estatutos que lo formulan queda, no obstante, relegada a proclamar como derechos subjetivos algunos de los principios y reglas que ya venían condicionando, por expreso mandato legal,¹²¹ la actuación y el funcionamiento de cualquier administración pública frente al ciudadano. Y aún en este caso, el estatuyente, lejos de innovar *per se*, ha incorporado el derecho ya acogido en el ordenamiento comunitario (arts. 41 de la CDFUE y II-101 del proyecto de Tratado constitucional), con mayor o menor fortuna.

El derecho a la protección de datos¹²² es también uno de los derechos que estatutariamente se engloban en este epígrafe. A pesar de no ser un derecho que expresamente se reconozca en la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo ha reconducido al ámbito de los derechos de la intimidad acogidos en el art. 18 CE (SSTC 290 y 292/2000, de 30 de noviembre). Esta delimitación constitucional, junto con el límite competencial que el estatuyente tiene a la hora de regular los derechos, ha provocado que los nuevos textos estatutarios lo reconozcan como un derecho ejercitable sólo en relación con los datos contenidos en ficheros de titularidad pública autonómica.

d) Derechos del ámbito social, económico y cultural

Teniendo en cuenta la vaguedad con la que la Constitución ha regulado este tipo de derechos y los amplios márgenes de actuación

119. Arts. 9.1 del Estatuto valenciano; 14.1 del Estatuto balear; 12.c) del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 12.1. del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

120. Arts. 9.1 del Estatuto valenciano; 30.2 del Estatuto catalán; 31 del Estatuto andaluz; 14.1 y .2 del Estatuto balear; 12 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 12.1.a) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha. También la Propuesta de reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, lo acogía en el art. 39. El Estatuto aragonés no contempla explícitamente este derecho aunque formula como derecho alguno de sus contenidos (art. 16.2).

121. Concretamente la ley –estatal- 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común y las correlativas leyes autonómicas.

122. Arts. 31 del Estatuto catalán; 28 del Estatuto balear; 32 del Estatuto andaluz; 16.3 del Estatuto aragonés y 12.1.f) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre materias que inciden en la esfera social económica y cultura del ciudadano, no se explica la razón por la cual, como regla general, los nuevos Estatutos han dejado pasar la oportunidad de regular con mayor precisión los derechos de esta naturaleza y de convertir los enunciados constitucionales –contenidos en su mayor parte, como se sabe, en el Capítulo III del Título I de la Constitución bajo la rúbrica de “Principios rectores”– en auténticos derechos subjetivos. Afirmación que se constata con una simple lectura del conjunto de disposiciones estatutarias que regulan estos derechos. Incluso en algunos Estatutos como el valenciano (art. 10.2) y el balear (art. 16.2), encomiendan esta labor a una futura Carta de Derechos Sociales que deberá ser aprobada por ley del Parlamento,¹²³ reservándoles, no obstante, un contenido mínimo a través de la enumeración de una serie de ámbitos materiales que deben contener, necesariamente, estas leyes.¹²⁴ En este sentido, tampoco hay que olvidar la inclusión de un catálogo de Principios Rectores en los nuevos textos estatutarios¹²⁵ que, incidiendo en ámbitos más o menos similares con respecto a los contenidos en el texto constitucional y a los propios derechos estatutariamente proclamados, vienen a reproducir la misma estructura y heterogeneidad normativa de las disposiciones del mencionado Capítulo III de la Constitución.

Coincidiendo parcialmente con los derechos sociales contenidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución –y omitiendo ahora cualquier referencia a los principios rectores contenidos en los Títulos

123. Técnica que ya fue utilizada, con un alcance más restringido en cuanto a los derechos proclamados, por los legisladores autonómicos navarro y vasco con la adopción de las leyes 9/1999, de 6 de abril y 10/2000, de 27 de diciembre, respectivamente. En un contexto en el que los respectivos Estatutos de Autonomía no contenían referencia alguna a los derechos y teniendo, ambas Comunidades Autónomas competencias en materias sociales se proclamaron, mediante estas leyes, el derecho a una renta básica, en el caso navarro y un conjunto de derechos laborales en el caso vasco.

124. Con carácter mucho más puntual, también el Estatuto andaluz se remite a una ley para establecer “el catálogo de derechos del consumidor” (art. 27 *in fine*).

125. Arts. 10.3 del Estatuto valenciano; 39-54 del Estatuto catalán; 37 del Estatuto andaluz; 12.3 del Estatuto balear y 9 del proyecto de Estatuto canario. En los proyectos de Estatuto de Castilla y León y Castilla-La Mancha, las disposiciones relativas a los derechos sociales se acompañan de la formulación de los respectivos principios rectores (arts. 13 y 21, respectivamente). También el Estatuto balear, a pesar de contener un catálogo de principios rectores, éstos y otros distintos vuelven a aparecer en el art. 13.3 referido a los derechos sociales. Y el Estatuto aragonés (arts. 20-32) regula derechos sociales bajo el epígrafe de “Principios rectores de las políticas públicas”.

referidos a los derechos— los nuevos textos estatutarios regulan derechos de las personas mayores¹²⁶ (a vivir con dignidad y a la autonomía personal, a no ser maltratados, a estar libres de explotación y a no ser discriminados, derecho a recibir de los poderes públicos atención gerontológica adecuada); de los menores¹²⁷ (a la protección integral, a que se garanticen los cuidados necesarios para su bienestar, formación e integración social); los jóvenes¹²⁸ (a disfrutar de las condiciones que faciliten su desarrollo autónomo y emancipación); de las personas con discapacidad¹²⁹ (al reconocimiento y al respeto social y a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, la igualdad de oportunidades, la eliminación de barreras, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad) y de los consumidores¹³⁰ (a la salud y seguridad, a la información veraz, a asociarse). También se proclaman derechos en relación con la cultura;¹³¹ al trabajo¹³² —o ámbito laboral— (derecho de los trabajadores a formarse y a la promoción profesional, a la salud e higiene en el desarrollo de su puesto de trabajo, derecho de las organizaciones sindicales a la concertación social y a cumplir con sus funciones); la vivienda¹³³ (básicamente el de acceso, con especial referencia a determinados colectivos: jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas y dependientes), el medio ambiente¹³⁴ (derechos a vivir en un medio adecuado, sostenible y respetuoso con la salud; a gozar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje;) y las familias¹³⁵ (derecho de las perso-

126. Arts. 18 del Estatuto catalán; 19 del Estatuto andaluz; 13.5 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 13 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

127. Arts. 17 del Estatuto catalán; 18 del Estatuto andaluz; 13.6 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 14 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

128. Art. 15 del Proyecto de Castilla-La Mancha.

129. Arts. 13 del Estatuto valenciano; 24 del Estatuto andaluz; 13.7 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 17 del Proyecto de Castilla-La Mancha.

130. Arts. 28 del Estatuto catalán; 9.5 del Estatuto valenciano; 27 del Estatuto andaluz; 14.5 del Estatuto balear y 17 del Estatuto aragonés.

131. Arts. 22 del Estatuto catalán; 18 del Estatuto balear y 13 del Estatuto aragonés.

132. Arts. 25 del Estatuto catalán; 27 del Estatuto balear; 26 del Estatuto andaluz y 13.4 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

133. Arts. 26 del Estatuto catalán; 16 del Estatuto valenciano; 25 del Estatuto andaluz; 22 del Estatuto balear y 13.9 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

134. Arts. 27 del Estatuto catalán; 17.2 del Estatuto valenciano; 28 del Estatuto andaluz; 23 del Estatuto balear y 18 del Estatuto aragonés.

135. Arts. 16 del Estatuto catalán y 17 del Estatuto andaluz.

nas a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares y el derecho de todas las parejas no casadas a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia).

Igualmente, completando los ámbitos constitucionales y en un intento de actualizarlos a las nuevas necesidades sociales, se acogen derechos a favor de las mujeres¹³⁶ (al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación y de maltratos o, de forma más explícita, a la protección integral contra la violencia de género); de las personas desfavorecidas¹³⁷ (al respeto de su dignidad y a beneficiarse de las medidas que posibiliten su integración social y laboral, a la solidaridad y derecho a la renta mínima de inserción); de las minorías¹³⁸ (al respeto de su diversidad y a beneficiarse de políticas interculturales que contribuyan a su plena integración social) y de las personas dependientes¹³⁹ (derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal y su integración socio-profesional).

Una especial atención se debe dispensar a los preceptos estatutarios que proclaman derechos en los ámbitos de la educación y la salud. En relación con ellos, diversos Estatutos han aprovechado la ocasión para complementar las facultades que ya integraban el contenido constitucional del derecho (en el caso de la educación), convertir algunos mandatos constitucionales en auténticos derechos (nuevamente el caso de la educación), o simplemente dotar de un contenido cierto a través del reconocimiento de auténticos derechos públicos subjetivos a la enunciación genérica del derecho (concretamente en relación con el derecho a la salud del art. 43 CE).

Los derechos educativos han sido prolijamente regulados en los Estatutos catalán (art. 21) y andaluz (art. 21) añadiendo nuevos principios y dotando de "nuevos" contenidos al derecho constitucional-

136. Arts. 19 del Estatuto catalán y 16 del Estatuto andaluz.

137. Arts. 15 del Estatuto valenciano; 24 del Estatuto catalán; 21 del Estatuto balear y 18 del Proyecto de Castilla-La Mancha.

138. Art. 19 del Proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

139. Arts. 24 del Estatuto andaluz; 19 del Estatuto balear y 13.7 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

mente proclamado en el art. 27 CE. Entre los nuevos principios se contiene expresamente el de la laicidad de la enseñanza pública contenido en ambos Estatutos. Y entre los “nuevos” contenidos se enuncian los derechos a acceder, en condiciones de igualdad, al sistema público de becas y ayudas al estudio en los niveles no gratuitos de enseñanza; a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos (sólo en el andaluz).¹⁴⁰

Por último, es en el ámbito de la salud en el que la mayor parte de los Estatutos han llevado a cabo una profusa labor de “conversión” del genérico derecho constitucional a auténticos derechos subjetivos.¹⁴¹ Así se reconocen los derechos a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte o al testamento vital –que en ocasiones se proclaman con una entidad propia y de forma separada del resto de derechos en este ámbito–,¹⁴² a la libre elección de médico y de centro sanitario, a disponer de una segunda opinión médica, a la confidencialidad de los datos o al acceso al historial clínico.

e) Derechos lingüísticos

Los nuevos Estatutos de Valencia, Cataluña y Baleares reconocen y regulan, de una forma más o menos prolija, los derechos derivados de la existencia de una lengua propia distinta al castellano. Todos estos Estatutos coinciden en acoger el derecho de todas las personas –en territorio autonómico– a utilizar ambas lenguas y de los ciudadanos de la comunidad autónoma el derecho (y deber) de conocerlas,¹⁴³ además del de no ser discriminado por razones lingüísti-

140. Los arts. 26 del Estatuto balear; 21 del Estatuto aragonés; 21.c) del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha y 13.1 del proyecto de Estatuto de Castilla y León son menos ‘innovadores’ en este ámbito.

141. Arts. 23 del Estatuto catalán; 22 del Estatuto andaluz; 25 del Estatuto balear; 14 del Estatuto aragonés; 13.2 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 20 del Proyecto de Castilla-La Mancha.

142. Art. 20 del Estatuto catalán y del andaluz.

143. Arts. 6.2 del Estatuto valenciano; 6 del Estatuto catalán y 4.2 del Estatuto balear. El Estatuto catalán, además, proclama este mismo derecho en relación con el aranés para las personas del Aran (art. 36) en perfecta sintonía con el estatuto de “entidad territorial singular” que el art. 11 le confiere.

cas.¹⁴⁴ Junto a estas proclamaciones genéricas del derecho de opción lingüística, el Estatuto catalán se detiene en proyectarlos en distintos ámbitos: en relación con la enseñanza (art. 35¹⁴⁵), en las relaciones socioeconómicas (el art. 34 lo especifica como un derecho de los consumidores y usuarios, generando explícitos deberes para las empresas y establecimientos abiertos al público) y ante las Administraciones públicas autonómicas¹⁴⁶ y locales. Incluso a las estatales con sede territorial en Cataluña –a los que se impone la obligación de acreditar un “nivel suficiente y adecuado” de la lengua catalana¹⁴⁷–, y a los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal, remitiéndose a lo que disponga la legislación –suponemos que estatal– correspondiente (art. 35). Más allá de las dudas de inconstitucionalidad que suscita el hecho de que un Estatuto de Autonomía “imponga” unilateralmente una obligación a un poder estatal, no se acierta tampoco a entender cuál es la utilidad de un precepto estatutario que difiere toda su eficacia normativa al momento en que el legislador estatal pueda dictar una ley que dote de plena operatividad al contenido de un derecho estatutariamente regulado. La perplejidad que suscita este tipo de disposiciones no es sólo que un Estatuto de Autonomía pueda contener una regulación que aunque desprovista de toda operatividad afecte a cuestiones de competencia estatal, sino que asistimos, a mi juicio, a una nueva técnica de remisión normativa entre distintos legisladores, el estatuyente y el estatal, que deja en manos de éste último la eficacia de la decisión que formalmente adopta el primero.

Finalmente, el Estatuto aragonés proclama las “lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón” como una de las “manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento” y prohíbe toda discriminación por razón de la lengua (art. 7).

144. Arts. 6.4 del Estatuto valenciano; 32 del Estatuto de Cataluña y 4.2 del Estatuto balear.

145. Y, con menor intensidad, también el art. 6.2 del Estatuto valenciano.

146. Así también los arts. 9.2 del Estatuto valenciano y 14.3 del Estatuto balear.

147. Obligación de acreditar el conocimiento de la lengua catalana que vuelve a ser exigida en el art. 102.1 y .4 en relación al personal judicial y al resto del personal al servicio de la Administración de justicia de Cataluña.

f) Otros derechos

Por último, en este sucinto análisis de los derechos contenidos en los nuevos textos estatutarios debe hacerse referencia a un conjunto de derechos que no son susceptibles de ser englobados en las tipologías anteriores.

En primer lugar, el derecho al agua. El Estatuto valenciano, con una más que deficiente técnica, contempla los derechos los valencianos y valencianas "a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad" y "a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley". Y en similares términos, aunque con mayor retórica, acoge la regulación de este derecho el Estatuto de Aragón. Así, en su art. 19 se reconoce el derecho de los aragoneses "en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso" a "disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón".

Más allá del alcance o la concreta virtualidad jurídica que puede predicarse de estos derechos –y su exclusiva atribución a los ciudadanos de la comunidad autónoma–, lo cierto es que nos hallamos ante la conversión en un derecho de una reivindicación social y política de significativa trascendencia en los últimos tiempos. El Estatuto se convierte de esta manera no tanto en un fiel reflejo de una serie de aspiraciones de la sociedad de estas Comunidades, sino también en un instrumento que blindo la capacidad de decisión unilateral en una cuestión que, como el agua, lejos de ser privativa, aparece como un problema social de interés general para toda la sociedad. Constatación que, a mi juicio, origina serias dudas de inconstitucionalidad referidas no tanto a los derechos citados sino a las cláusulas que los acompañan, sobre todo en el caso del Estatuto valenciano. En efecto, en esta norma estatutaria, junto con la proclamación de un derecho al agua en los términos citados, se reconoce el derecho (no se sabe de quiénes ni contra quiénes) "de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios

de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal".¹⁴⁸

En otro plano muy distinto, puede situarse la proclamación estatutaria de derechos en los ámbitos de las nuevas tecnologías que proclaman con carácter general los Estatutos andaluz (art. 34) y valenciano (art. 19.2), y que el proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha (art. 12.1.h) circunscribe el ejercicio del derecho a las relaciones que pueda entablar el ciudadano con las administraciones autonómicas.

2.2.2. La aparente "originalidad" de los derechos estatutarios

Analizado el contenido de estas Cartas estatutarias, el interrogante que inmediatamente se plantea es el de si pueden calificarse de "nuevos" los derechos proclamados en los Estatutos. Si tenemos en cuenta cuáles son los derechos constitucionalmente proclamados, su desarrollo normativo –por parte del legislador estatal o autonómico– y jurisprudencia del Tribunal Constitucional y aquellos otros que se reconocen en diversos textos internacionales vigentes en nuestro Estado y la práctica que de ellos han realizado los organismos internacionales competentes, la respuesta es negativa. Una lectura detenida de los Títulos estatutarios relativos a los derechos evidencia que el estatuyente ha formulado como "derechos propios" derechos que ya existen en el panorama nacional e internacional, con respecto a los cuales ha realizado una "selección" o una "reformulación" conforme a las necesidades, aspiraciones o valores presentes de una manera u otra en la ciudadanía de la respectiva comunidad autónoma.

Por lo que se refiere a los derechos constitucionales,¹⁴⁹ es cierto que son escasas las reproducciones literales, las cuales afectan, en la

148. Con mayor modestia y desde una visión mucho más realista, el Estatuto aragonés acompaña la formulación de este derecho con el mandato a los poderes aragoneses, "en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenta, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la comunidad autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras".

149. Utilizamos un concepto amplio de derechos constitucionales que abarca cualquier derecho formulado en el Título Primero, incluyendo aquellos que pueden derivarse, también, de las disposiciones del Capítulo III de dicho Título.

mayoría de ocasiones, a la proclamación estatutaria del principio de igualdad, el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la comunidad autónoma, algunos derechos de participación (petición o iniciativa legislativa popular) o determinados contenidos del derecho a la educación (igualdad en el acceso, obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, la creación de centros docentes el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, etc.). No obstante, lo más habitual en las Cartas estatutarias es que se formulen como derechos contenidos propios del derecho constitucional a los que la Constitución no alude de forma expresa,¹⁵⁰ procediendo, de esta manera, a “actualizar” el derecho. Es el caso de la formulación del principio de igualdad entre hombres y mujeres y sus distintas proyecciones, en especial en el ámbito participativo; o de la ampliación de las cláusulas de no discriminación que acogen los nuevos Estatutos a circunstancias como la lengua, la cultura, las características genéticas o la orientación sexual. Pero también podríamos situar en esta lógica la mayoría de los derechos sociales que proclaman los nuevos Estatutos y, más en concreto, aquellos que coinciden con alguno de los ya enunciados en el Capítulo III del Título I de la Constitución. Con respecto a los mismos, el estatuyente ha intentado dotarlos de un contenido más específico.

Si nos detenemos en la proclamación que realizan los nuevos Estatutos de los derechos sociales, constatamos, además, que el estatuyente ha ido perfilando su contenido estatutario a base de incorporar contenidos y derechos que el legislador ordinario –estatal o autonómico, en el ejercicio de sus competencias– ya había regulado. El Estatuto lo único que hace es recibirlos, dotándolos de un rango normativo más elevado, el que corresponde a la norma estatutaria. Entre todos ellos, el ejemplo más claro lo ofrece la proclamación estatutaria del derecho a la salud, por ser uno en los que el estatuyente ha sido más “innovador” a la hora de explicitar concretos derechos subjetivos. Pues bien, son en su mayor parte derechos que, de forma más

150. Aspecto, éste último que, en ocasiones, es advertido por el propio estatuyente. El caso más ilustrativo lo constituye el Estatuto de Andalucía. Diversas disposiciones del Título I se enuncian haciendo referencia al ‘derecho constitucional’ matriz: “se garantiza el derecho constitucional de todos a una educación permanente” (art. 21); “se garantiza el derecho constitucional previsto en el art. 43 de la Constitución española” (art. 22); “para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada” (art. 25) o “en el ejercicio del derecho constitucional al trabajo” (art. 26).

o menos explícita, el legislador estatal formuló en los arts. 9 y 10 de la ley 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad*, posteriormente reformada por la ley 41/2002, de 14 noviembre, *ley básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*¹⁵¹ –dictadas en el ejercicio del título competencial contenido en el art. 149.1.16 CE–. Normativa básica que el legislador autonómico ha desarrollado en su propio ámbito de competencias.¹⁵²

Esta operación estatutaria de elevar el rango de algunos derechos también se evidencia en algunos de los derechos de participación (por ejemplo el que va referido al proceso de elaboración de

151. El citado art. 9 establece el deber de los poderes públicos de informar a los usuarios del sistema sanitario público –o vinculados a él– sobre los derechos y deberes a los usuarios de los servicios del sistema sanitario. Derechos que enumera el art. 10: Al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico, político o sindical; A la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso; A la confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso y con su estancia en instituciones sanitarias públicas y privadas que colaboren con el sistema público; A ser advertido de si los procedimientos de pronóstico, diagnóstico y terapéuticos que se le apliquen pueden ser utilizados en función de un proyecto docente o de investigación, que, en ningún caso, podrá comportar peligro adicional para su salud. En todo caso será imprescindible la previa autorización y por escrito del paciente y la aceptación por parte del médico y de la Dirección del correspondiente Centro Sanitario; A que se le asigne un médico, cuyo nombre se le dará a conocer, que será su interlocutor principal con el equipo asistencial. En caso de ausencia, otro facultativo del equipo asumirá tal responsabilidad; A participar, a través de las instituciones comunitarias, en las actividades sanitarias, en los términos establecidos en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen; A utilizar las vías de reclamación y de propuesta de sugerencias en los plazos previstos. En uno u otro caso deberá recibir respuesta por escrito en los plazos que reglamentariamente se establezcan; A elegir el médico y los demás sanitarios titulados de acuerdo con las condiciones contempladas en esta Ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y en las que regulen el trabajo sanitario en los Centros de Salud; A obtener los medicamentos y productos sanitarios que se consideren necesarios para promover, conservar o restablecer su salud, en los términos que reglamentariamente se establezcan por la Administración del Estado.

152. Así, a modo de ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el año 2000 y, por tanto, con anterioridad a la reforma de la ley general de Sanidad estatal del año 2002 se adoptó la ley 21/2000, de 29 de diciembre, *sobre los derechos de información concerniente a la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica*. El legislador catalán proclama y regula los siguientes derechos: derecho a la información verídica, comprensible y adecuada (arts. 2-4); derecho a la intimidad en tanto que confidencialidad de datos (art. 5); con carácter instrumental, la ley alude a la historias clínicas, fijando los requisitos, contenidos, usos y conservación de las mismas (arts. 9-12); derecho a la autonomía del paciente (art. 6) exigiendo el consentimiento libre del mismo y contemplando la posibilidad del “documento de voluntades anticipadas” (arts. 7 y 8).

las leyes que aparece regulado en algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos), ante la administración pública o los derechos lingüísticos.

Otros son el resultado de la positivación expresa de derechos que “aparecen” en la jurisprudencia constitucional. Entre ellos puede citarse el derecho de la protección de datos, aunque también la prohibición de discriminación por razón de orientación sexual.

Pero incluso en relación con ellos, no se sabe si lo que prima más en el estatuyente es esta pretensión de asumir como propios derechos explicitados ya por la vía jurisprudencial –si fuera así no se explica, por ejemplo, que no se haya acogido expresamente como un derecho la protección frente a la contaminación acústica– u otra más general, como es la de recibir directamente en el texto estatutario nuevos derechos que aparecen en el ordenamiento comunitario y, más concretamente, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Así, además de los derechos a la protección de datos o la prohibición de discriminación por razones de orientación sexual, se constata esta “inspiración”, en ocasiones casi literal, en la proclamación de los derechos a la buena administración –que también asume contenidos ya desarrollados por el legislador ordinario–; el derecho al consentimiento libre informado –que algunos Estatutos proclaman como derecho autónomo y otros como un contenido específico del derecho a la salud–; derecho a la prevención sanitaria; la transversalidad de la igualdad de género; derecho de información y consulta de los trabajadores en la empresa; derecho de acceso a los servicios de colocación; el derecho al acceso a los servicios de interés económico general o la formulación de los derechos de los menores, de las personas mayores y de los discapacitados.

A la vista de todo lo anterior, los derechos que realmente pueden calificarse de “nuevos” son casi testimoniales. En ellos podrían incluirse el derecho a acceder y a utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación o el derecho al agua –que, como se ha analizado, no acogen todos los Estatutos. Otros derechos que parecerían como novedosos podrían ser el derecho de las personas dependientes, el derecho a la solidaridad que algunos Estatutos proclaman respecto de las personas desfavorecidas o los derechos de las minorías. Si dejamos al margen el derecho a la solidaridad, con respecto al cual no se acierta a identificar un contenido cierto, en el res-

to de los citados creemos estar en presencia de una concreción de la posición de determinadas personas que integran algunos colectivos a los que los Estatutos ya ofrecen protección a partir del reconocimiento de derechos (mujeres, personas mayores, menores o discapacitados) o el establecimiento de mandatos en la forma de principios rectores (inmigración, minorías religiosas, étnicas o culturales).

2.3. Las garantías que incorporan las Cartas estatutarias de derechos

Ya se ha señalado que no todos los nuevos Estatutos acompañan su catálogo de derechos de un régimen de garantías. Tan sólo los Estatutos catalán y andaluz, y los proyectos de Castilla-La Mancha y Castilla y León contienen, en sus Títulos relativos a los derechos, un capítulo referido a los mecanismos de protección de los mismos. Ahora bien, no puede concluirse que el resto de Estatutos carezca de ningún instrumento de tutela o norma que sirva para dotar de efectividad a este derecho. En este sentido, cabe recordar que por el hecho de aparecer estos derechos en una norma jurídica, no puede negárseles su contenido y eficacia normativa y su vocación de ser aplicados, en última instancia, por los órganos jurisdiccionales –aun con los matices a los que nos hemos referido en el apartado anterior–. La especial rigidez del Estatuto se proyecta igualmente en todas y cada una de las normas que lo integran. Y por tanto, también de los derechos, los cuales van a ser de obligado respeto y cumplimiento por parte de los poderes públicos propios de la comunidad autónoma, cuya ordenación realiza el Estatuto de Autonomía. De ahí que la ausencia, en las declaraciones de derechos estatutarias, de un específico régimen de garantías no permita concluir que estamos ante normas de un valor meramente simbólico sin trascendencia jurídica alguna.¹⁵³

Por otra parte, tampoco es del todo cierto que algunos de los nuevos Estatutos no contengan referencia alguna a los instrumentos de tutela de sus propios derechos. Todos ellos prevén como mínimo la existencia de un "*Defensor del Pueblo autonómico*" destinado a ga-

153. Así, Castellá, J. M^º y Martín, E., "Las garantías de los derechos del Estatuto de Autonomía de Cataluña", en Aparicio Pérez, M. A. (Ed.), *Derechos y principios en los Estatutos de Autonomía* (próxima publicación), pp. 1 y 2 del ejemplar mecanografiado.

rantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos frente a los poderes públicos autonómicos.¹⁵⁴ Y también es habitual que, junto a este órgano de tutela de carácter general, se prevean otros órganos específicos que actúen como garantías de determinados derechos estatutariamente proclamados. Es el caso de los *Consejos audiovisuales*¹⁵⁵ (a los que se les encomienda velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios de comunicación audiovisual) o las *autoridades autonómicas independientes para la protección de datos*.¹⁵⁶

Desde la perspectiva de las garantías “institucionales” u “orgánicas”, la originalidad la ofrece el Estatuto catalán con la previsión de un órgano como el *Consejo de Garantías Estatutario* en tanto que institución autonómica que vela por la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat (art. 76.1). El art. 38 del Estatuto catalán le encomienda la tutela de los derechos que el mismo Estatuto proclama –además de los que puedan ser incorporados eventualmente a la referida Carta de Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña–. Función de garantía que el *Consejo de Garantías Estatutario* debe realizar en el ejercicio de sus atribuciones de emitir dictamen sobre los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña antes de su aprobación por el Parlamento; los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento; de los proyectos de Decreto Legislativo aprobados por el Gobierno (art. 76.2).¹⁵⁷

154 *Síndic de Greuges* en los Estatutos valenciano (arts. 20.3 y 38) y catalán (arts. 78 y 79); *Sindicatura de Greuges* en el Estatuto balear (art. 51); *Defensor del Pueblo* en el Estatuto de Andalucía (arts. 41 y 128) y en el proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha (art. 22.3 y 51); *Justicia de Aragón* en el Estatuto Aragonés (arts. 32 y 59-60); *Procurador del Común* en el proyecto de Estatuto de Castilla y León (art. 18) y *Diputado del Común* en el proyecto de Estatuto canario (art. 6.3).

155. Arts. 56.3 del Estatuto valenciano; 82 del Estatuto catalán; 131 del Estatuto andaluz y 92 del Estatuto balear.

156. Art. 31 y 156.d) del Estatuto catalán; 75.5 del Estatuto aragonés y 113.2 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

157. El art. 22.2 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha asigna funciones de tutela de los derechos tanto al Consejo Consultivo como al Consejo Económico y Social de esta Comunidad, al disponer que “de acuerdo con sus funciones informarán respecto a las normas con rango de ley o reglamentario que desarrollen los derechos reconocidos en este Título”.

La regulación que sobre este órgano introduce el nuevo Estatuto catalán no suscitara mayores cuestiones si no fuera porque se contempla el carácter vinculante a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto (art. 76.4). Previsión que, además de otras consideraciones,¹⁵⁸ permite identificar en este órgano una doble naturaleza: "cuasi-jurisdiccional" cuando dictamina la conformidad al Estatuto y la Constitución del ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento y normativa con rango legal del Gobierno; y consultivo en todos los demás supuestos.

Además de la regulación de órganos a los que se encomienda la tutela, general o sectorial, de los derechos, los Estatutos que regulan el sistema de garantías de sus propios derechos, lo hacen casi en identidad de términos y claramente inspirado en los mecanismos de garantía que la Constitución contempla en el Capítulo IV del Título I.

Así, todos ellos declaran la *vinculación de los poderes públicos autonómicos a los derechos proclamados*.¹⁵⁹ Ésta es ciertamente una cláusula de garantía que viene a confirmar el carácter normativo de este conjunto de disposiciones que se contienen ya en una norma jurídica. A pesar de ello, no creo que sea una norma redundante.

Como en el texto constitucional, no todas las disposiciones estatutarias que acogen derechos gozan de la misma eficacia. Podemos encontrar al menos tres distintos grupos de derechos en función de la eficacia que proyectan desde el propio texto estatutario: derechos "en blanco" (a), derechos de configuración legal (b) y auténticos derechos públicos subjetivos (c). En el primer grupo (a) podemos ubicar

158. Para un detallado análisis del Consejo de Garantías Estatutarias, de sus funciones en relación con la tutela de los derechos y de las cuestiones que suscita su regulación estatutaria, me remito a Carrillo, M., "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña...", *ob. cit.*, pp. 83-86 y Castellá, J. M^a y Martín, E., "Las garantías de los derechos del Estatuto de Autonomía de Cataluña", *cit.*, pp. 11-17 del ejemplar mecanografiado.

159. Arts. 37.1 del Estatuto catalán; 38.1 del Estatuto andaluz; 17.1 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 6.2 del proyecto de Estatuto de Canarias. En los arts. 8.2 del Estatuto valenciano, 13.3 del Estatuto balear y 6.2 del Estatuto aragonés, se proclama esta vinculación de los poderes públicos a todos los derechos: constitucionales, derivados de los textos internacionales y estatutarios.

aqueellos derechos que como tales aparecen enunciados en los textos estatutarios sin que pueda identificarse en ellos ningún contenido concreto. Habrá de ser la ley de desarrollo la que dote de plena eficacia al derecho, determinando qué facultades lo integran y cuáles son las condiciones en las que se enmarca su ejercicio. Así ocurre, a modo de ejemplo, con la formulación en algunos Estatutos del derecho al medio ambiente o a la cultura. Pero también pueden incluirse en este grupo algunos enunciados de estas Cartas que no creemos que, en puridad, puedan ser concebidos como tales. Así ocurre con la proclamación genérica del derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos, al libre desarrollo de su personalidad y a la capacidad personal que algunos Estatutos reconocen a todas las personas.¹⁶⁰ Y ello a pesar de la literalidad con la que se acogen en los textos estatutarios y el "empeño" del estatuyente de referirse a ellos como "derechos". Más bien estaríamos en presencia de formulaciones de máximos o de simples aspiraciones, de carácter principal o hermenéutico y que en cierto sentido "empañan" el sentido y la finalidad de estas Cartas estatutarias de derechos,¹⁶¹ entrañando el peligro de "banalizarlas".¹⁶² El segundo grupo de derechos (b) es el más numeroso. Su formulación estatutaria se acompaña de un mínimo contenido cuya efectividad se remite a lo que disponga una ley de desarrollo. Y por último, existe en los nuevos Estatutos un reducido grupo de derechos (c) de los que se puede predicar su plena efectividad desde la propia norma estatutaria. Son derechos en los que el estatuyente, además de identificar a su titular, les dota de un contenido concreto y cierto cuya infracción puede reclamarse jurisdiccionalmente. Ciertamente, en relación con los primeros, los derechos del grupo (a), y en menor medida los del (b), se hace complicado en ocasiones visualizar su virtualidad de vincular a los poderes públicos a un contenido que ni siquiera el estatuyente es capaz de concretar. Aun así, por expreso mandato estatuta-

160. En especial, arts 15 del Estatuto catalán y 12 del aragonés. El Estatuto catalán proclama, además, alguno de ellos como derechos específicos de determinados colectivos: mujeres, menores, discapacitados, etc.

161. En estos casos, para E. Álvarez Conde, los Estatutos de Autonomía parecen desnaturalizar su condición de auténticas normas jurídicas, convirtiendo buena parte de sus contenidos en meras normas programáticas. *Vid. Reforma constitucional y reformas estatutarias, cit.*, p. 367.

162. Así, Castellá Andreu, J. M^a, "La incorporación de Cartas de derechos...", *ob. cit.*, p. 357.

rio, son derechos que someten la actuación de todos los poderes públicos autonómicos.

Siguiendo con la vinculación de los poderes públicos a los derechos, no deja de sorprender la previsión que el Estatuto catalán acoge en la Disposición transitoria primera por la cual se difiere a un plazo máximo de dos años esta capacidad de vincular que se atribuye a los derechos. Aplazamiento que sólo tiene como único destinatario el legislador (Parlamento y Gobierno en el ejercicio de la potestad para dictar normas con rango de ley).¹⁶³ Las cuestiones que suscita una norma como la citada son varias y de diversa índole. En primer lugar, la selección del destinatario. Si esta moratoria afecta sólo al legislador, ¿qué ocurre con el resto de poderes públicos autonómicos? ¿Se someten al Estatuto o siguen aplicando las previsiones de una norma pre-estatutaria manifiestamente antiestatutaria? O más grave todavía, ¿qué deben aplicar los jueces? ¿La norma autonómica que infringe el Estatuto o el derecho subjetivo que con plena operatividad puede acoger este último, entendiendo que ha derogado la anterior? No es, por tanto, un simple problema de selección de la norma aplicable, sino que puede provocar significativas alteraciones en los principios constitucionales que rigen la ordenación del sistema de fuentes y la actuación de los poderes públicos, en especial la Administración y los jueces. Por otra parte, no se acierta a comprender el sentido de esta moratoria cuando la mayoría de los derechos que contempla el Estatuto catalán, como el resto, son derechos que ya existen en el ordenamiento nacional e internacional y que, incluso en algunos casos, suponen la elevación a rango estatutario de derechos ya proclamados en la legislación autonómica.

También el Estatuto catalán amplía el ámbito de vinculación de los derechos lingüísticos a los poderes estatales en territorio autonómico. La remisión expresa a los arts. 32 y 33 –y a las condiciones que éste último prevé– hace dudar de la constitucionalidad no tan-

163. La disposición citada contempla literalmente que “Las leyes del Parlamento y las normas con rango de ley del Gobierno vigentes en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto que eventualmente puedan resultar incompatibles con los derechos reconocidos por el Título I mantienen su vigencia por un plazo máximo de dos años, en el cual deben ser adaptadas a la regulación establecida por el presente Estatuto”. Y a tal efecto, esta misma disposición ‘rebaja’ el valor de un eventual dictamen del Consejo de Garantías estatutarias, de vinculante a contenedor de meras “recomendaciones al Parlamento o al Gobierno para modificar o derogar las normas que considere incompatibles”.

to de la cláusula de vinculación, que aparece como una consecuencia de lo regulado en esta disposición, sino de la previsión estatutaria de derechos frente a los poderes públicos estatales, reflexión que ya se ha expuesto en relación con los derechos lingüísticos y a la que me remito.

Algunos Estatutos, además, extienden también esta vinculación de los derechos estatutarios a los particulares “de acuerdo con la naturaleza” de cada uno de ellos.¹⁶⁴ Con esta explícita previsión, se ha positivizado la eficacia de determinados derechos –aquellos cuya naturaleza lo permita– frente a los particulares, lo cual parece perfectamente coherente con la proclamación de alguno de los derechos que tienen como natural ámbito de proyección precisamente el de las relaciones privadas (a modo de ejemplo puede citarse alguno de los contenidos de los derechos de los menores, de las personas mayores o de las mujeres, alguno de los derechos laborales o de los derechos que se reconocen a los consumidores).

Igualmente, los nuevos textos estatutarios contemplan la *reserva de ley* para la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos estatutarios.¹⁶⁵

Por lo que se refiere a las *garantías jurisdiccionales* los nuevos Estatutos, no han previsto procedimiento alguno de tutela jurisdiccional de sus propios derechos.¹⁶⁶ La Constitución atribuye además la

164. Arts. 37.1 del Estatuto catalán; 38.1 del Estatuto andaluz y 17.1 del proyecto de Estatuto de Castilla y León.

165. Art. 37.3 del Estatuto catalán –el cual además los excluye del ámbito de los Decretos legislativos y Decretos ley (arts. 63.1 y 64.1, respectivamente)–; 17.2 del proyecto de Estatuto de Castilla y León (que también impide su regulación por Decreto Ley –art. 25.4– pero curiosamente no veta que puedan ser objeto de un Decreto legislativo). El Estatuto balear, que no contiene una expresa previsión que remita a la ley la regulación de los derechos, prevé que el Decreto ley no puede ‘afectarlos’ (art. 49.1). Tampoco el Estatuto aragonés contempla la reserva de ley, pero prohíbe que “la regulación esencial de los derechos reconocidos por el Estatuto” pueda ser objeto de delegación al Gobierno para la adopción de un Decreto legislativo (art. 43.1), así como tampoco pueden ser regulados por Decreto Ley (art. 44.1).

166. El proyecto de Estatuto catalán, aprobado por el Parlamento de Cataluña, en septiembre de 2005, preveía un recurso directo contra los actos vulneradores de los derechos estatutarios (y de la Carta) ante una sala ‘especial’ (de Garantías estatutarias) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, “en los términos y mediante el procedimiento establecido en la ley orgánica del Poder Judicial.

competencia exclusiva en legislación procesal al Estado (art. 149.1.6 CE) "sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas". Salvedad, esta última, que han aprovechado algunos Estatutos para asumir competencias en materia de derecho procesal¹⁶⁷ que pueden abrir una vía para que estas comunidades autónomas puedan, en un futuro, regular algún procedimiento específico dirigido a tutelar estos derechos si se considera que estas Declaraciones de derechos constituyen una particularidad propia del derecho sustantivo autonómico.¹⁶⁸

Ahora bien, de la ausencia de una previsión específica en los nuevos Estatutos en relación con la protección jurisdiccional de los derechos que proclaman no puede inferirse que éstos no sean susceptibles de ser protegidos por los tribunales de justicia a través de los procesos y procedimientos ya regulados en la legislación procesal vigente. Aún así, el estatuyente catalán no ha podido reprimir la previsión expresa de "un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia"¹⁶⁹ contra los actos –suponemos que públicos y privados a tenor de la vinculación que estos derechos proyectan, en ocasiones, también a los particulares– que los vulneren "de acuerdo con los procedimientos que establecen las leyes".¹⁷⁰ Ciertamente, estamos en presencia de una mera expectativa de tutela, cuya realidad, hoy por hoy, va a depender de la estricta voluntad del legislador estatal.¹⁷¹

167. Competencias exclusivas en los Estatutos valenciano (art. 49.3), catalán (art. 130) y aragonés (art. 71.3) o de desarrollo legislativo y ejecución en el Estatuto balear (art. 31.2).

168. Posibilidad que, en la actualidad, parece difícil de admitir a la vista del alcance de la competencia autonómica en derecho procesal que Tribunal Constitucional determinó en la STC 47/2004, de 25 de marzo, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial de Galicia.

169. Jurisdicción competente "para tutelar los derechos reconocidos por este Estatuto", según el art. 95.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

170. Con una formulación mucho más prudente, los arts. 39 del Estatuto andaluz, 17.1 del proyecto de Estatuto de Castilla y León y 22.4 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha prevén la exigibilidad jurisdiccional de los derechos proclamados en estos Estatutos.

171. Para un estudio exhaustivo de las garantías de los derechos proclamados en el Estatuto catalán, me remito al trabajo citado de Castellá Andreu, J. M^a y Martín, E., "Las garantías de los derechos del Estatuto de Autonomía de Cataluña". Muchas de las reflexiones y conclusiones son, igualmente, extrapolables a las previsiones contenidas en el resto de los Estatutos.

Por último, en el tema de las garantías, es significativa la previsión contenida en el proyecto del Estatuto de Castilla-La Mancha en cuyo art. 22 se dispone que “Los presupuestos de Castilla-La Mancha contendrán partidas presupuestarias suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos contemplados en este Título”. Más allá del alcance normativo de dicha disposición, lo que no puede negarse es el ejercicio de pragmatismo que realiza el estatuyente castellanomanchego a la hora de vincular la previsión de ingresos y gastos de la Comunidad al efectivo cumplimiento de las disposiciones estatutarias.

No cabe duda de que la incorporación de Cartas de Derechos en los nuevos Estatutos es ciertamente una de las novedades más significativas y controvertidas –desde la perspectiva jurídica-constitucional– que se incorporan en el actual proceso estatutario. Un seguimiento del debate jurídico constata además cómo se han ido matizando las tesis que se oponían frontalmente a la inclusión de dichas Declaraciones en las normas estatutarias. En general, no creo que pueda seguir manteniéndose la inconstitucionalidad de estas Cartas estatutarias que se presentan en total sintonía con la configuración constitucional del Estatuto de Autonomía y con la concepción de los derechos de los ciudadanos en el marco de un Estado constitucional social y democrático de derecho. Los derechos estatutarios aparecen absolutamente complementarios e incluso actualizadores de los derechos que en su día proclamó el constituyente. Y constituyen un elemento más que legitima el ejercicio del poder político también en el ámbito subestatal. Lo anterior, sin embargo, no nos lleva a soslayar algunas extralimitaciones del estatuyente a la hora de regular los concretos derechos, las cuales van a requerir, sin duda alguna, de una precisión interpretativa del Tribunal Constitucional para adecuar su alcance a los estrictos ámbitos en los que pueden actuar las comunidades autónomas.

Los Estatutos siguen siendo, esencialmente, normas institucionales básicas de la comunidad autónoma en la medida en que la definen y regulan sus particularidades propias (cuestiones simbólicas), determinan el conjunto de órganos que ejercen el autogobierno (cuestiones orgánicas) en el marco constitucional, y fijan cuantitativamente el autogobierno a través de las competencias (cuestiones competenciales). En este marco conceptual, los derechos se insertan en el Estatuto ensalzando su contenido simbólico y cualificando el orgáni-

co y competencial. Por lo demás, está por ver en un futuro la efectiva capacidad de transformación que estos nuevos derechos pueden proyectar en nuestro modelo territorial de Estado, consolidando algunos de los perfiles federales que, desde sus inicios, buena parte de nuestra doctrina ha identificado en el mismo.

RESUM

Una de les novetats més significatives que incorporen els nous estatuts d'autonomia són les anomenades declaracions o cartes territorials de drets del ciutadà. El treball té com a objecte la seva anàlisi des de dues perspectives diferents però complementàries. Des d'una òptica més general, es tracta de fer una síntesi dels arguments que s'han utilitzat per part de la doctrina constitucionalista espanyola a favor o en contra d'aquests nous continguts estatutaris, tractant de posar en relleu com, en qualsevol cas, cap d'aquests són determinants per concloure sobre la inoportunitat o inconstitucionalitat de les declaracions estatutàries de drets. Des d'una vessant més concreta, es duu a terme un examen més detallat del contingut d'aquestes cartes: el marc normatiu en què s'insereixen en els nous textos estatutaris, quins drets apareixen proclamats i quines són les garanties amb les quals els recents estatuts n'han envoltat la proclamació. Com a conclusions, l'estudi posa de manifest, per una part, la plena conformitat de les cartes amb la naturalesa i funció que desenvolupen els estatuts en l'Estat autonòmic. I, per l'altra, com aquestes cartes constitueixen normes que, de cara al ciutadà, complementen els drets constitucionals i els actualitzen amb nous continguts.

ABSTRACT

One of the most significant new features that is included in the new statutes of autonomy are the so-called territorial declarations or charters of citizens' rights. The aim of this study is to analyse this from two different but complementary perspectives. From a more general point of view, it is a synthesis of the arguments that have been used by Spanish nationalist constitutionalist doctrine in favour of or against the new contents of the statutes, in an attempt to highlight how neither of them are the key to a decision on whether or not the declarations of rights in the statutes are inappropriate or unconstitutional. From a more specific point of view, there is a more detailed examination of the contents of these charters – the regulatory framework in which the new texts of the statutes is included, which rights are proclaimed and what are the guarantees surrounding the proclamation in the recent statutes. In its conclusions, the study clearly shows that first, the charters are in full agreement with the nature and function of the statutes in the Spanish autonomous regional state. Second, that these charters are regulations which as far as the citizen is concerned, complement constitutional rights and bring them up to date them with new content.