

El régimen jurídico de los derechos en un estado descentralizado: el caso español

Paloma Requejo Rodríguez

Abstract

In questo articolo si affronta il regime giuridico dei diritti in uno Stato decentralizzato come lo Stato autonomista spagnolo, in cui la regolazione astratta degli stessi da parte della Costituzione deve essere integrata con altre norme di rango primario, le leggi organiche e le leggi ordinarie, che devono attuare e sviluppare la Costituzione. La complessità del sistema normativo descritto può aumentare per l'inclusione di nuovi diritti negli Statuti delle Comunità autonome, enti territoriali che insieme allo Stato, alle province e ai comuni costituiscono l'organizzazione territoriale in Spagna. Il Tribunal Constitucional, attraverso la propria giurisprudenza, è quindi fondamentale per comprendere quale sia l'ambito delle norme statali e quale quello delle Comunità autonome in una materia tanto sensibile per i cittadini come la regolazione dei propri diritti.

1. Introducción

Como es de sobra sabido, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de ordenamientos cuyas normas supremas establecen un determinado modelo de organización territorial – unitario, regional, federal... –, la Constitución española (CE) no se decanta ni por un Estado centralizado ni por un Estado descentralizado, dada la polémica que despertaba y aún despierta este asunto; esa es una de sus mayores originalidades y el origen de no pocos conflictos. Sobre la base de lo que se conoció como principio dispositivo, la Constitución no impuso, permitió un proceso descentralizador, que fue impulsado por los territorios interesados y culminado por el parlamento español con la aprobación de los llamados Estatutos de autonomía. Estas leyes orgánicas del Estado, con ciertas especialidades procedimentales, cumplen, por tanto, la doble función de convertir a España en un Estado descentralizado, el de-

nominado Estado autonómico, y de actuar como normas institucionales básicas de las Comunidades autónomas que crean.

Con el paso del tiempo se ha ido constatando serias carencias en el Estado autonómico, tal cual fue configurado, y no pocos problemas, en muchos casos producto de excesos por parte de los entes que lo integran. Ambos requieren soluciones que no terminan por llegar y que generan la sensación de que en España la cuestión territorial siempre permanece abierta.

Uno de los aspectos en los que el modelo de organización territorial del Estado ha tenido gran incidencia y que no se ha librado de controversia es la regulación de los derechos de los ciudadanos. Como veremos, la Constitución española contiene un amplio catálogo, en el que aparecen derechos fundamentales, sometidos a distintos regímenes jurídicos, y principios rectores de la política social y económica. La misma búsqueda de consenso en su aprobación que explica la apertura/indefinición del modelo territorial llevó al constituyente a plasmar con gran abstracción esos derechos, dejando en manos del legislador tanto su desarrollo como la regulación de su ejercicio. Pero ¿a qué legislador nos estamos refiriendo, al legislador estatal o a los legisladores autonómicos? En el primer supuesto no cabe duda de que mayoritariamente se trata del legislador estatal, pues el desarrollo de muchos derechos fundamentales se reserva a una ley reforzada que sólo puede ser aprobada por el parlamento estatal; sin embargo en el segundo supuesto la regulación del ejercicio corresponde a la ley ordinaria y esta puede ser aprobada tanto por el parlamento estatal, como por los parlamentos autonómicos, cada uno en el ámbito de las competencias que tengan atribuidas.

El límite constitucional a la autonomía que supone el principio de igualdad actúa de lleno en el plano de los derechos. Cuando la igualdad opera dentro de cada Comunidad autónoma asegura los mismos derechos y deberes a todos aquellos nacionales españoles que residan en ella con independencia de su lugar de origen y cuando opera entre Comunidades autónomas impone la existencia de una identidad en lo esencial en materia de derechos, por lo que se confiere al Estado la competencia de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, si bien la concreción de los mismos puede diferir de unos territorios a otros.

Además de introducir esta diversidad en la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales, algunas Comunidades autónomas han pretendido incrementar los derechos de los ciudadanos mediante una reforma de sus Estatutos que incluye en los mismos no sólo derechos de nuevo cuño, bajo diferentes denominaciones, sino también algunos de los ya reconocidos en la Constitución, con idéntico o con distinto régimen jurídico según el caso. Ello dio pie a una viva polémica, al ser muchos los que consideraron de dudosa constitucionalidad que los textos estatutarios pudieran incorporar esos contenidos que potenciaban su similitud material con la Constitución.

Lo que en principio parecía positivo desde la perspectiva ciudadana, en tanto suponía un aumento en sus derechos, terminaba por no serlo tanto, puesto que generaba confusión y, llegado el momento, podía provocar incluso cierta frustración. Confusión, porque se cuestionaba tanto la licitud del reconocimiento de esos nuevos derechos y su posible equiparación a los que la Constitución contempla, como la concreción estatutaria de otros ya constitucionalmente reconocidos. Y frustración, porque la regulación estatutaria de esos nuevos derechos no siempre los configura como derechos públicos subjetivos, impidiendo que los ciudadanos puedan hacerlos valer de manera directa e inmediata, cuando se les había creado tal expectativa.

Como en otras muchas ocasiones, pues su papel ha resultado determinante en la construcción del Estado autonómico, la intervención del Tribunal Constitucional ha sido decisiva para aclarar, no sin ciertas dubitaciones, todos estos aspectos y reconducir a sus justos términos el debate sobre cuál es el régimen jurídico de los derechos en un estado descentralizado como el español. En las páginas que siguen veremos la respuesta del Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, y su intento de conciliar los distintos intereses en una materia, los derechos, en que Estado y Comunidades autónomas tienen mucho que decir¹.

(1) Una visión de conjunto del Estado autonómico español puede encontrarse en S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Iustel, Madrid, 2007; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985; E. AJA FERNÁNDEZ *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1989.

2. La regulación de los derechos en la Constitución española

La concepción democrática de la Constitución española hace que juridifique en su art. 10 la dignidad humana como fundamento del orden político y de la paz social. Esa dignidad humana se irradia y se concreta en cada uno de los derechos que aparecen en su articulado.

En su Título I, bajo el nombre de “De los derechos y deberes fundamentales” y con una defectuosa sistemática, la Constitución acoge, a la manera de otras muchas Constituciones europeas, un catálogo de derechos que plasman los valores superiores del ordenamiento jurídico español – libertad, justicia, igualdad y pluralismo político – y se vinculan a sus principios estructurales como Estado social y democrático de derecho (art. 1 CE), sometiénolos a diferentes regímenes jurídicos, como se quiere poner de manifiesto con una distinta ubicación. Esos derechos, más allá de su dimensión subjetiva, también tienen una dimensión objetiva que los convierte en elementos esenciales del sistema jurídico-político español.

El Capítulo II del mencionado Título I dedicado a los derechos y libertades se ocupa en su Sección 1ª de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas, sin perjuicio de que también aparezcan otros contenidos adicionales en los preceptos que lo conforman. Mayoritariamente encontramos en él derechos de corte liberal, derechos de participación y muy pocos derechos sociales. Todos ellos disfrutan de las mayores garantías que puede ofrecerles la Constitución, puesto que se requiere para su modificación un procedimiento de reforma especialmente agravado (art. 168 CE); se reserva su desarrollo a la ley orgánica, que necesita mayoría absoluta en el Congreso para ser aprobada (art. 81 CE), y la regulación de su ejercicio a leyes ordinarias estatales o autonómicas, dependiendo de a quien corresponda la competencia sobre la materia implicada (art. 53 CE); y, por último, se les brinda una máxima protección tanto jurisdiccional, a través de un procedimiento especial, preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios y de un recurso de amparo subsidiario del anterior ante el Tribunal Constitucional (art. 53 CE), como no jurisdiccional, a través de un órgano auxiliar de las Cortes, el Defensor del Pueblo (art. 54 CE), que permitirá hacer frente con garantías a cualquier lesión en los mismos.

En la Sección 2ª del mismo Capítulo I del Título I, bajo el epígrafe “De-

rechos y deberes de los ciudadanos”, encontramos también derechos fundamentales, por mucho que el Tribunal Constitucional identifique a estos exclusivamente con los ubicados en la Sección 1ª a los que nos acabamos de referir. Participan al igual que ellos de la posición de supremacía de la norma que los contiene, la Constitución; por eso resultan indisponibles para los poderes públicos y disponibles inmediatamente para sus titulares, que pueden realizar o no las conductas que forman parte de su objeto sin mediación del legislador. Estamos ante derechos que por considerarse menos relevantes para la identidad y funcionamiento del sistema jurídico ven rebajada su “fundamentalidad”, permitiéndose su modificación a través del procedimiento de reforma menos agravado del art. 167 CE; sujetando tan sólo la regulación de su ejercicio a reserva de ley ordinaria; o dejando su protección en manos del Defensor del Pueblo y de los Tribunales ordinarios a través de los procedimientos jurisdiccionales comunes.

Sin embargo los que aparecen en el Capítulo III del Título I no son derechos fundamentales, ni siquiera derechos, por mucho que la Constitución emplee respecto de alguno de ellos esta terminología. En efecto, estamos ante principios rectores de la política social y económica. La Constitución encomienda por completo su configuración jurídica al legislador y los ciudadanos sólo pueden alegarlos ante los Tribunales ordinarios tan pronto sean regulados por ley y en los términos en que esta disponga. En definitiva, todos ellos son disponibles para el legislador. Ello no significa que las disposiciones constitucionales que los contienen sean normas vacías de contenido. Vinculan la actuación de los poderes públicos, pero con una eficacia diferente y disminuida en comparación a los derechos fundamentales. Informarán o, si se prefiere, orientarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, sin que ello suponga el reconocimiento de ningún derecho subjetivo a los ciudadanos. En este caso el derecho lo crea la ley, no la Constitución, y eso concede al legislador un margen de libertad más amplio. Con mayor intensidad incluso que en el caso de los derechos fundamentales, nos encontramos ante un mandato de optimización, en el que el legislador debe valorar cuándo y cómo puede lograr el objetivo indicado, sin que la Constitución establezca una prohibición de disminuir los niveles de protección alcanzado ante un cambio de cir-

cunstances; todo lo más esa disminución no podrá ser arbitraria, irrazonable, ni oponerse frontalmente al derecho, pues entonces los Tribunales sí podrían actuar. Con independencia de que su concreción legal se lleve o no a cabo, estos principios pueden ser tenidos en cuenta por los Tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional como parámetro interpretativo de la Constitución y de las leyes y como parámetro de validez de normas que se opongan radicalmente a los mismos. Ahora bien, en el desarrollo de su tarea los Tribunales no pueden suplantar al legislador, enjuiciando la idoneidad de las medidas que adopte o estableciéndolas cuando no existan.

Sea cual sea el régimen jurídico que se atribuya a los derechos, lo cierto es que, como ya se adelantó, la abstracción es una de las características más reseñables de los enunciados normativos que los acogen, puesto que su objeto y su contenido tan sólo se apuntan genéricamente y no se detalla cómo, cuándo o dónde se puede poner en práctica cualquier comportamiento que encaje en los mismos. Mayoritariamente los derechos tienen en la Constitución una estructura de principios, siendo excepcionales las reglas en ese ámbito, lo que da entrada a la actuación del legislador y de los órganos jurisdiccionales. El legislador cumple una función decisiva, al tener reservada la norma que de él emana, la ley, el desarrollo de los derechos fundamentales y la regulación de su ejercicio, en ambos casos con respeto a los límites que la propia Constitución establece.

Cuando el art. 81 CE reserva a la ley orgánica el desarrollo de los derechos fundamentales de la sección 1ª del Capítulo II del Título I CE, le está encomendando una triple tarea que debe cumplir respetando el contenido esencial que se deriva de la definición abstracta de esos derechos en la Constitución. La ley orgánica puede regular los aspectos nucleares del derecho relativos a su titularidad, objeto y contenido. También puede concretar los límites internos que delimitan el derecho, indicando qué conductas no forman parte del mismo. Y, por último, puede establecer, cuando así lo permita la Constitución, los límites externos del derecho, esto es, puede negar a una conducta que encaja en el objeto del derecho las garantías de las que podría disfrutar con la finalidad de asegurar otros derechos fundamentales, bienes o intereses constitucionalmente protegidos. Vista la relevancia en la delimitación y en la limitación de los de-

rechos de la actuación del legislador no es extraño que el constituyente exija para aprobar la ley que cumpla esta función una mayoría cualificada que busque el acuerdo en aspectos tan capitales, así como que imponga que sea el Estado, y no las Comunidades autónomas, el que ofrezca ese tratamiento jurídico con incidencia en la esencia misma del derecho. La reserva del art. 53 CE, por el contrario, encarga al legislador ordinario la regulación del ejercicio del derecho o, lo que es lo mismo, la concreción del cómo, dónde y cuándo se puede poner en práctica. Este legislador puede ser tanto el estatal como el autonómico. No se trata de que haya una concurrencia competencial que permita indistintamente a la ley estatal o a la autonómica hacerse cargo de esa tarea en todos los casos. Habrá que atender a quién pertenece la competencia sobre la materia que es objeto del derecho para saber cuál de los dos legisladores puede afrontar la regulación de su ejercicio, pues esta función no es por sí misma un título competencial autónomo².

3. *Los Estatutos de autonomía y los derechos*

En la mayoría de Estados descentralizados europeos, especialmente de corte federal – es el caso de Alemania –, pero también regional – Italia³ –, sus Constituciones reconocen una serie de derechos fundamentales, pero también las normas institucionales básicas de cada Estado miembro o región que los integra reiteran esos mismos derechos o incluso incorporan otros nuevos, posiblemente porque se centran en los aspectos institucionales, organizando y limitando a sus poderes públicos, al quedar resuelta la cuestión competencial en la Constitución federal/regional. Sin embargo en España esta posibilidad ha sido muy debatida tanto en el plano doctrinal como en el jurisprudencial.

(2) Sobre la regulación constitucional de los derechos en España en el sentido indicado en el texto, véase, F. J. BASTIDA FREJEDO *et al.*, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid, Tecnos, 2004; L. M^a DIEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.

(3) La Corte Constitucional italiana ha declarado la constitucionalidad de estos catálogos de derechos incluidos en los Estatutos italianos, aunque devaluándolos al extremo de negarles la consideración de normas jurídicas y atribuirles una naturaleza meramente cultural o política sin eficacia prescriptiva ni vinculante. Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional italiana n^o 372, 378 y 379 de 2004 en <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

En contra de la inclusión de estos listados de derechos se han esgrimido varios argumentos. En primer lugar, una interpretación restrictiva del art. 147.2 CE, que entiende que el Estatuto de autonomía sólo puede ocuparse de las materias que en él se mencionan – denominación, delimitación del territorio, organización institucional y competencias de la Comunidad autónoma – y todo lo más de alguna otra – lengua cooficial, sufragio autonómico, prerrogativas de los parlamentarios autonómicos – que la Constitución contempla en otros de sus preceptos, sin que ninguna de ellas dé cobertura al catálogo de derechos. En segundo lugar, el perjuicio que puede causar al principio democrático la limitación adicional que sufre el legislador ordinario autonómico, en tanto estos derechos estatutarios quedan sujetos a una rigidez innecesaria que dificulta el cambio. En tercer lugar, la incoherencia que supondría que el Parlamento estatal aprobara como ley orgánica distintos Estatutos de autonomía que recogen declaraciones de derechos diferentes o incluso contradictorias. Y, por último, el riesgo de frustrar las falsas expectativas creadas en la ciudadanía, cuando se den cuenta de que su Comunidad autónoma ni tiene una Constitución ni más competencias, como tampoco ellos tienen más derechos, pues, como veremos, el disfrute de los derechos estatutarios en la mayoría de los casos se condiciona a la aprobación de una ley autonómica que los desarrolle.

Sin embargo también podemos encontrar razones a favor de la constitucionalidad de los nuevos catálogos. En primer lugar, no parece que con ellos se pretenda equiparar los Estatutos a una Constitución, ni los derechos estatutarios a los derechos fundamentales. En segundo lugar, no invaden una reserva constitucional en materia de derechos in genere puesto que ni siquiera existe, ni van más allá del contenido estatutario permitido en el art. 147 CE, porque este es un contenido mínimo y, en último término, incluso podrían vincularse a los aspectos institucionales y competenciales que en él se señalan; no olvidemos que los órganos autonómicos se verían limitados por los derechos y además estos concretan la forma de ejercicio de las competencias en relación a los ciudadanos. En tercer lugar, potencian el autogobierno dentro del marco constitucional y, por último, satisfacen la exigencia impuesta por la dimensión objetiva de los derechos de

que estos se irradien sobre el ejercicio de cualquier público, también el autonómico⁴.

El contenido de los Estatutos de las diecisiete Comunidades autónomas españolas desde su aprobación a principios de los años Ochenta del pasado siglo hasta las últimas reformas estatutarias de los años 2006-2007 se circunscribía prácticamente a las materias mencionadas en el art. 147.2 CE – denominación de la Comunidad autónoma, delimitación de su territorio, denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, competencias y bases para el traspaso de servicios –. En el campo de los derechos, tan sólo encontrábamos en ellos la mera remisión o el mero recordatorio, sin ningún efecto jurídico, de los derechos constitucionales, la reproducción literal del art. 9.2 CE, el reconocimiento de derechos lingüísticos y de derechos de participación en el ámbito autonómico – sufragio e iniciativa legislativa popular –, además de algunos principios rectores, numéricamente poco relevantes, que pretendían guiar la actuación de sus poderes públicos. En los años 2006 y 2007 han sido reformados varios Estatutos de autonomía, concretamente los de la Comunidad valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla-León. En ellos aparecen, con diverso contenido y alcance en lo que a su titularidad y garantías se refiere, listados de derechos vinculados a las competencias autonómicas, junto a principios rectores a los que se sujeta a un distinto régimen jurídico. La novedad radica en que los Estatutos no se limitan como hacían antes de la reforma a reiterar los derechos constitucionales, sino que ahora completan el catálogo constitucional y las de-

(4) La polémica doctrinal entre los partidarios y los detractores de estas declaraciones de derechos puede constatarse, entre otras, en las siguientes obras: L. M^a Díez-PICAZO, *¿Pueden los Estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, *Revista española de Derecho Constitucional*, n^o 78, p. 63-75, y, del mismo autor, *De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño*, *Revista española de Derecho Constitucional*, n^o 81, p. 63-70; F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Si, pueden*, *Revista española de Derecho Constitucional*, n^o 79, p. 33-46; V. FERRERES COMELLA, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Vv.AA., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, CEPC, 2006, p. 9-36; P. BIGLINO CAMPOS, *Los espejismos de la tabla de derechos*, Vv.AA., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, CEPC, 2006, p. 39-61; M. CARRILLO LÓPEZ, *La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos*, Vv.AA., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, CEPC, 2006, p. 63-88.

claraciones internacionales bien con derechos originales, bien con derechos ya constitucionalmente conocidos que ven modulada su naturaleza, pasando de principios rectores a derechos subjetivos. En estos listados pueden encontrarse derechos de libertad – por ejemplo, los derechos de todas las personas a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales, a vivir con dignidad el proceso de su muerte y a realizar un testamento vital con las instrucciones sobre las intervenciones y tratamientos que pueden recibir, que debe respetarse de acuerdo con las leyes –, derechos políticos y de administración – derecho de sufragio, iniciativa legislativa, derecho de petición, promoción de consultas populares autonómicas o locales; derecho a acceder a servicios públicos y a una buena administración, derecho a la protección de datos personales en ficheros públicos – y derechos sociales, ya sean de nuevo cuño, ya sean concreción de derechos constitucionales, ya sean principios rectores en la Constitución que ven ahora mutada su naturaleza a derechos subjetivos estatutarios. Quizás este aspecto sea uno de los más reseñables en todas las reformas estatutarias, el considerable incremento de los derechos sociales, que no siempre responden a esta denominación, pues si algunos se configuran como verdaderos derechos subjetivos, con remisiones al legislador ordinario autonómico para que se haga cargo de precisar su contenido y garantías, otros muchos estructuralmente son principios en los que la intervención del mencionado legislador resulta obligada para ver nacer el derecho⁵.

Sea como sea, antes de entrar a valorar cómo se han configurado tales derechos, como sabemos, resulta imprescindible abordar una cuestión previa, la de si los Estatutos pueden contener declaraciones de derechos. El Tribunal Constitucional español será el encargado de aclararlo, no sin ciertas vacilaciones, al hilo de los recursos de los que conoce.

(5) Una perfecta descripción y comparación de estos catálogos estatutarios de derechos se encuentra en M.Á. APARICIO PÉREZ, M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *Los derechos públicos estatutarios*, texto disponible en la web de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado autonómico: http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2007/20070607_ot_aparicio_m_a_es_o.pdf.

4. El Tribunal Constitucional español y las declaraciones de derechos en los Estatutos de autonomía

Dos son las sentencias del Tribunal Constitucional claves en esta materia. Nos referiremos a ambas porque no dan idéntica respuesta a un asunto similar; es más, si bien se consideraba que la primera adelantaría lo que habría de ser el contenido de la segunda, mucho más relevante desde un punto de vista político por la polémica que había despertado el recurso contra una reforma estatutaria avalada por los parlamentos estatal y autonómico y por los ciudadanos en referéndum, lo cierto es que se aprecia un claro giro argumental en sus fundamentos jurídicos. La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre⁶, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad autónoma de Aragón contra un artículo del Estatuto de autonomía de la Comunidad valenciana sobre los derechos de abastecimiento suficiente de agua de calidad y de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, al entender que este precepto excede la materia estatutaria, infringe el régimen jurídico de los derechos y libertades de los españoles y quiebra los principios de unidad y de igualdad.

En cuanto al contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de autonomía, el Tribunal Constitucional considera que la Constitución a través de disposiciones concretas (arts. 3.2, 4.2, 69.5 CE, entre otros) y de cláusulas generales (art. 147 CE) establece el “contenido mínimo” estatutario; de tal denominación cabe extraer que los Estatutos pueden incluir otras regulaciones, “otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro”. No es que el Estatuto pueda regular cualquier materia, pero sí puede contemplar, con carácter complementario, toda aquella vinculada a la función que el Estatuto tiene constitucionalmente encomendada. Este es el caso de los catálogos de derechos, sin que la refe-

(6) <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6214>.

rencia a la igualdad contenida en los arts. 149.1.1 y 139.1 CE impida, a juicio del Tribunal, tal posibilidad. El art. 149.1.1 CE, porque opera respecto de los derechos constitucionales, no respecto de los estatutarios, y el art. 139.1 CE, porque no establece un principio de uniformidad en materia de derechos, incompatible en sí mismo con el Estado autonómico, sino una exigencia de igualdad en el ámbito intracomunitario y también un principio de igualdad sustancial en las posiciones jurídicas fundamentales, que puede ser concretado en las Comunidades autónomas con los únicos límites impuestos por el ejercicio de competencias estatales, ya sean exclusivas, ya sean compartidas.

El Tribunal admite que los Estatutos puedan contener verdaderos derechos públicos subjetivos, dotados de eficacia jurídica directa, cuando los mismos bien afectan a ámbitos concretos permitidos por la Constitución – derechos lingüísticos, prerrogativas parlamentarias, designación de senadores... –, bien se derivan o se vinculan al contenido estatutario relativo a la creación y organización de las instituciones autónomas propias. Pero, del mismo modo, rechaza que a partir del contenido estatutario relativo a la atribución de competencias autonómicas el Estatuto pueda limitar la actuación de los poderes públicos, imponiéndoles respetar unos derechos públicos subjetivos que él mismo establezca. El reconocimiento estatutario de derechos directamente aplicables podría afectar el ejercicio de competencias normativas estatales (art. 81, 149.1.1 y 149.1 CE) que aseguran el contenido del art. 139 CE. Según el Tribunal, sólo una vez garantizadas por esta vía las posiciones jurídicas fundamentales respecto de los derechos constitucionales y la igualdad material en las competencias compartidas, las leyes autonómicas reconocerán derechos subjetivos en el campo de sus competencias concretando sus políticas propias. El Estatuto todo lo más, “al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, puede imponerles de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares”. Sin embargo, en vez de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones estatutarias declarativas de nuevos derechos subjetivos, distintos de los constitucionales y ligados a las competencias autonómicas, como sería de esperar en coherencia con todo lo dicho, el Tribunal realiza una

cuestionable interpretación de las mismas conforme a la Constitución que le lleva a salvar su constitucionalidad. A su entender, al margen de su naturaleza y del tenor literal del enunciado que las acoja, hay que ver estas normas como directrices, objetivos o mandatos al legislador y al resto de poderes públicos autonómicos, que necesitan para desplegar plenamente su eficacia en los tribunales de la concreción de su régimen jurídico por parte del legislador autonómico. En ese momento nacerá el derecho subjetivo del ciudadano.

El Tribunal también acepta que el Estatuto pueda referirse no sólo a nuevos derechos, sino también a derechos constitucionales, incidiendo en aspectos concretos de los mismos siempre que guardan relación con alguna competencia autonómica.

La sentencia no dejó indiferente a nadie. Cinco de los doce magistrados que componen el Tribunal Constitucional formularon votos particulares disidentes, criticando la falta de claridad y consistencia de la argumentación y mostrándose contrarios a la mera degradación de los derechos subjetivos, convertidos ahora en principios rectores, cuando a su juicio lo adecuado hubiera sido declarar su inconstitucionalidad por vulnerar el art. 139 CE. La propia doctrina constitucionalista también su-
po ver las contradicciones de la sentencia y reconocer en el fallo el temor del Tribunal a un posible intento autonómico de vaciar en un futuro o, al menos, interferir en el ejercicio de las competencias estatales en la materia⁷.

Igualmente, como ya señalamos, se consideró que posiblemente las

(7) Para un comentario crítico a la sentencia, consúltese G. FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Madrid, Civitas, 2008; Á. GARRORENA MORALES, A. FANLO LORAS, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Murcia, Instituto Euromediterráneo del agua, 2008; T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre*, *Revista general de Derecho Constitucional*, nº 5, p. 1-48; M. Á. CABELLOS ESPIÉRREZ, *La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano*, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 7, p. 106-144; G. CÁMARA VILLAR, *Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 85, p. 259-298; P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *La articulación de los derechos sociales en el Estado autonómico*, PRESNO LINEIRA M. A. Y SARLET I. W., *Los derechos sociales como instrumento de emancipación*, Cizur Menor, Aranzadi Tomson Reuters, 2010, p. 63-80.

afirmaciones de alcance general vertidas en la sentencia descrita podían ser un anticipo de la respuesta del Constitucional al recurso interpuesto contra la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. En contra de lo esperado esto no fue exactamente así y el Tribunal aprovechó para modular tan discutible doctrina, clarificando y simplificando en mucho la argumentación, aunque sin poder escapar tampoco en esta ocasión a las críticas.

En la STC 31/2010, de 28 de junio⁸, el Tribunal Constitucional entiende que ni la función de naturaleza constitucional que tiene encomendada los Estatutos de autonomía, ni las especialidades procedimentales que rodean su aprobación y reforma repercuten en la posición que ocupan en el ordenamiento y en su relación con las demás normas jurídicas. Poca relevancia otorga el Tribunal, por tanto, a la pertenencia de los Estatutos a la categoría del bloque constitucional⁹. Como leyes orgánicas que son, el principio jerárquico sitúa a los Estatutos en un lugar inferior a la Constitución, norma jurídica suprema, y superior a las normas reglamentarias, mientras que el principio de reserva articula su relación con el resto de normas legales, de modo que la validez de todas ellas depende de que no regulen ninguna materia que según la Constitución le corresponde a otras.

Para el Tribunal el contenido necesario de los Estatutos de autonomía es el contenido mínimo reconocido en el art. 147.2 CE – denominación, territorio, organización institucional y competencias – y otros contenidos que traen causa de mandatos constitucionales específicos – designación de senadores autonómicos –; a estos puede sumarse un contenido adicional no necesario que la Constitución en ocasiones prevé expresamente – lenguas cooficiales, banderas y enseñas propias – y en otras se deriva implícitamente de la función que la Constitución atribuye a los Estatutos, esto es, “diversificar el ordenamiento mediante la

(8) <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6670>.

(9) Normas infraconstitucionales que cumplen una función intrínseca al ordenamiento consistente en cerrar una apertura estructural de la Constitución y que también desarrollan, por ello, una función extrínseca de carácter procesal como es la de servir a los tribunales de parámetro de validez para enjuiciar la constitucionalidad de las normas. Sobre este tema, véase, P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1997.

creación de sistemas normativos autónomos”, “subordinados a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencias”, de los que será su norma institucional básica. Este contenido adicional puede ser muy dispar y está sujeto a más límites, unos cuantitativos y otros cualitativos, que el de respetar las reservas constitucionales. Entre ellos destaca la imposibilidad de ofrecer una regulación demasiado densa que, al quedar sometida a la rigidez estatutaria, se oponga a “la reversibilidad de las decisiones normativas inherente a la idea de democracia” y la imposibilidad de definir categorías y conceptos constitucionales por ser tarea propia del poder constituyente y de su intérprete supremo, el Tribunal Constitucional.

El Título I del Estatuto catalán, denominado “Derechos, deberes y principios rectores”, fue recurrido con base en la no idoneidad de esa norma “para incluir derechos fundamentales o afectar a los que con ese carácter se reconocen en los arts. 15 a 29 CE”. El Tribunal considera que los derechos fundamentales son los que vinculan y limitan a todos los legisladores, estatal y autonómicos, por lo que sólo pueden ser acogidos por la norma jurídica suprema, la Constitución. Los derechos estatutarios son otra cosa; únicamente obligan al legislador y al resto de poderes públicos de la Comunidad autónoma creada por el Estatuto que los contempla y materialmente deben conectarse con el ámbito competencial de aquella. Igual que ocurre en la propia Constitución, bajo la denominación de derecho pueden esconderse diferentes realidades normativas que merecen distinto juicio de constitucionalidad; desde derechos subjetivos a “cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas”, esto es, mandatos al legislador, “bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado”. En el Estatuto encontramos derechos públicos subjetivos, pero sobre todo “se prodigan ... los mandatos de ac-

tuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como principios rectores, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar”. Su constitucionalidad dependerá de si pretenden vincular “exclusivamente al poder público” autonómico, en este caso, el catalán, y de si “pretenden hacerlo en el marco de sus competencias”, pues “operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas”, sin que ello vulnere la igualdad prevista en el art. 139 CE, sino que, muy al contrario, “abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico”.

Salta a la vista que la sentencia introduce novedades respecto de la anteriormente comentada, pues, si bien el Tribunal sigue sin atender a la denominación que el Estatuto confiere a los derechos para identificar cuál es su verdadera naturaleza, la distinción entre derechos subjetivos y meros mandatos ya no se fundamenta en su vinculación respectiva a contenidos institucionales o a contenidos competenciales; esta injustificada clasificación parece superarse cuando se exige a cualquier derecho estatutario alguna conexión con las competencias autonómicas y se reconoce que bajo el enunciado de derechos pueda haber tanto derechos subjetivos como otros necesitados de la intervención del legislador.

El Estatuto tiene, sin embargo, un papel muy restringido en el ámbito de los derechos fundamentales, esto es, aquellos que la Constitución reconoce y que, por tanto, resultan indisponibles para todos los poderes públicos sin excepción. Todo lo más puede reiterar su reconocimiento constitucional, al compartir con la norma suprema un mismo nivel de abstracción, pero en ningún caso puede proceder a su desarrollo, pues, a pesar de que esta labor se reserva a la ley orgánica y el Estatuto lo es, no deja de ser una especialidad dentro de aquel género común por la función que tiene encomendada y por su limitado ámbito territorial de aplicación. Ello le impide afrontar la tarea antedicha, ya que abriría la puerta a una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales quedando afectado el propio principio de igualdad. En la misma línea, tampoco puede regular el ejercicio de los derechos fundamentales, porque invade un espacio que le corresponde al legislador ordinario, esta-

tal o autonómico, según cuál sea el reparto de competencias. De lo que se trata, en definitiva, es de aplicar hasta sus últimas consecuencias un principio de reserva, en el que diferentes funciones se dejan en manos de normas aprobadas conforme a distintos procedimientos por distintos entes territoriales¹⁰.

En conclusión, nada impide, que, prescindiendo de la regulación concreta que luego se haga de los mismos, los Estatutos incluyan declaraciones de derechos. El principio de articulación internormativa que explica las relaciones entre el Estatuto y las demás normas infraconstitucionales del ordenamiento es el de reserva y eso significa que la regulación de los contenidos que aparecen mencionados en el art. 147 CE sólo puede ofrecerla el Estatuto de autonomía, sin perjuicio de que éste pueda ocuparse de otros, siempre que no invada espacios materiales-funcionales que la Constitución atribuya a otras normas jurídicas. Entender, por el contrario, que el Estatuto sólo puede ocuparse de las materias del art. 147 CE supondría transformar el principio de reserva en una distribución de materias no querida por la Constitución. Las declaraciones de derechos pueden tener, entonces, la consideración de esos otros contenidos posibles, sin que ello signifique que cualquier regulación sea admisible. Habrá que analizar caso a caso qué derechos se reconocen, cómo se reconocen y a quién obligan.

Si el Estatuto se refiere a derechos fundamentales, más allá de su reproducción retórica, no puede ni desarrollarlos, ni regular su ejercicio, pues tales tareas se encomiendan constitucionalmente a otros procedi-

(10) Un comentario a esta sentencia puede encontrarse en el número monográfico de *El Cronista del estado social y democrático de derecho*, nº 15, 2010 y específicamente sobre la cuestión de los derechos puede consultarse M. Á. CABELLOS ESPÍERREZ, *Derechos y garantías jurisdiccionales en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 155-161; M. CARRILLO LÓPEZ, *Derechos y garantías jurisdiccionales*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 162-167 y, del mismo autor, *Los derechos estatutarios y sus garantías en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 92, p. 331-354; E. EXPÓSITO GÓMEZ, *Derechos y garantías*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 168-172; G. PISARELLO PRADOS, *Derechos y garantías jurisdiccionales en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 173-178.

mientos, los previstos para la ley orgánica y para la ley ordinaria, estatal o autonómica, según el caso.

Si los derechos públicos subjetivos o los mandatos necesitados de concreción legislativa que aparecen en el Estatuto son, por decirlo así, “originales”, de creación estatutaria y sin conexión con los derechos constitucionales, su inclusión se acepta siempre que sólo pretendan obligar a los poderes públicos autonómicos, se vinculen a las competencias de la Comunidad y, añadiríamos nosotros, no desvirtúen, allí cuando éstas son compartidas, las competencias básicas estatales (art. 149.1 CE), ni introduzcan distingos en el ámbito intracomunitario entre los sujetos activos de los derechos por razones de origen y vecindad (art. 139 CE). Como resulta evidente, el régimen jurídico de los derechos en España presenta la complejidad propia de un Estado compuesto en donde hay que compatibilizar distintos sistemas normativos. Lo que en principio debiera ser positivo en términos ciudadanos, en tanto supondría un incremento considerable de sus derechos y de las garantías que disfrutaran, paradójicamente puede resultar perjudicial cuando no se clarifica y simplifica esa complejidad. Sin olvidar ni minimizar la polémica que ha despertado y la crítica que pueda merecer la jurisprudencia constitucional en este ámbito, especialmente la relativa a la naturaleza estatutaria, hay que reconocer la contribución del Tribunal, al menos en la última sentencia comentada, a una mejor sistematización de las categorías implicadas – derechos fundamentales, derechos estatutarios, derechos subjetivos, mandatos al legislador, principios rectores – y a una delimitación más nítida de hasta dónde pueden llegar en cada caso los distintos entes territoriales y a través de qué instrumentos normativos. Es difícil que aquellos queden plenamente satisfechos con una jurisprudencia que parecerá demasiado expansiva o demasiado restrictiva dependiendo de si la valoración se realiza desde el Estado o desde las Comunidades autónomas. Sea como sea lo relevante es que con la evolución jurisprudencial descrita el Tribunal Constitucional consiguiera, a nuestro juicio, ofrecer una visión del régimen jurídico de los derechos en el ordenamiento español no sólo más inteligible sino más acorde con la Constitución.