

APARICIO PÉREZ, M. A (Ed.); CASTELLÁ ANDREU, J.M, EXPÓSITO GÓMEZ, E. (Coords), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, 405 págs.

Quizá una de las polémicas constitucionales intelectualmente más fructífera y relevante de los últimos años haya sido precisamente la que ha versado sobre la posibilidad o la imposibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan declaraciones de derechos. No es necesario recordar la inicial puesta en duda de esta posibilidad por Luis M.<sup>a</sup> Díez-Picazo en la Revista Española de Derecho Constitucional<sup>1</sup> y la inmediata réplica en esta misma publicación por parte de Francisco Caamaño<sup>2</sup>; tampoco las sugerentes aportaciones de Marc Carrillo en la misma revista<sup>3</sup> o las contribuciones de Paloma Biglino o de Ferreres Comella al libro colectivo *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*<sup>4</sup>. La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, parece dejar claro que no hay precepto alguno de nuestra Carta Magna

que prohíba a los Estatutos de Autonomía contener una declaración de derechos, si bien impone una determinada concepción de los mismos<sup>5</sup>.

En cualquier caso, esto no debería hacernos olvidar las iniciales objeciones de fondo que planteaba Díez-Picazo. Interesa especialmente la, en su opinión, desproporcionada reducción que con ello se produce de libertad configuradora del legislador democrático, en este caso autonómico. Ciertamente, como opina Caamaño, el autogobierno otorgado por la Constitución a las Comunidades Autónomas significa no sólo capacidad de decidir, sino también de limitar al Gobierno. Los derechos estatutarios, que no derechos fundamentales, son expresión jurídica de ciertas preocupaciones dominantes que podrían plasmarse en los Estatutos de Autonomía. Además, como observa Aparicio en el prólogo del libro objeto de recensión, a través de estos cambios se puede perfeccionar el ordenamiento jurídico propio de las declaraciones de derechos. Máxime cuando estas declaraciones prestan una especial importancia a los derechos de carácter social; justo los que están menos desarrollados en la Constitución, pero que, conforme a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autó-

1 DÍEZ-PICAZO, LM, «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *REDC*, n.º 78, 2006, págs. 63-75

2 CAAMAÑO, F, «Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *REDC*, n.º 79, 2007, págs. 33-46

3 CARRILLO, M, «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *REDC* n.º 80, 2007, págs. 49-73

4 Foro de Estructura Territorial n.º 8, Madrid: CEPC, 2006

5 STC 247/2007, de 12 de diciembre. FFJJ 11-17

nomas, habrán de ser preferentemente desarrollados por éstas. Algo puesto en evidencia por el propio Aparicio y subrayado expresamente también por Rodríguez, con cita expresa del estudio realizado por García Herrera y Maestro Buelga<sup>6</sup>.

Sin embargo, y con ser todo esto cierto, persiste la duda planteada por Díez-Picazo: si los Estatutos de Autonomía pueden concretar los derechos que, en su caso, no contempla la Constitución ¿no están con ello frenando la capacidad de decidir de las mayorías autonómicas de cada momento, incidiendo en la calidad democrática de nuestro orden constitucional? O visto desde otro punto de vista: ¿no debe ser el legislador ordinario, y no los Estatutos de Autonomía, el principal poder público llamado a desarrollar y garantizar los derechos? En este sentido nos recuerda Díez-Picazo, en su contestación a Caamaño, que en la tradición política occidental nunca se ha visto con buenos ojos las excesivas trabas a la libertad del legislador democrático<sup>7</sup>. Aunque cabe alegar que, si los derechos fundamentales son fruto de la democracia de consenso, no se comprende por qué otros consensos son perjudiciales para la democracia; el proceso político democrático solo puede comprenderse atendiendo simultáneamente a la variable federal.

En cualquier caso, la tensión derechos-ley, constitutiva del vigente constitucionalismo, vuelve a plantearse abiertamente, esta vez proyectada en el ámbito autonómico. De las diversas respuestas otorgadas en los distintos Estatutos de Autonomía cabe deducir la existencia de diversas formas de articular esta tensión

6 GARCÍA HERRERA, M.A.; MAESTRO BUELGA, G, *Marginalidad, Estado Social y prestaciones autonómicas*, Barcelona: CEDECS, 1999

7 DÍEZ-PICAZO, L.M, «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño», *REDC* n.º 81, 2007, pág. 69

y, así, de concebir el vigente constitucionalismo. Quizá una de las mayores virtudes del libro objeto de esta recensión sea ofrecer una panorámica de todos los Estatutos de Autonomía, pues así el lector puede apreciar diversas formas de articular esta tensión. En cualquier caso, el libro, que trae causa del proyecto otorgado por el Ministerio de Educación y Ciencia, *La protección de los derechos fundamentales en un sistema constitucional en red: integración y eficacia de la diversidad de niveles ordinamentales en España*, y que pretende ser una continuación del libro *Derechos y Libertades en los Estados compuestos*, editado y coordinado por los mismos autores, adopta una posición favorable a la inserción de derechos en los Estatutos de Autonomía. Las razones aducidas anteriormente a favor de esta opción son sólo algunas de las expresadas por Aparicio y Barceló en el estudio introductorio.

### 1. El marco general

Los autores citados, en efecto, encuentran hasta cuatro grupos de razones que justifican, en su opinión, que los Estatutos de Autonomía reconozcan derechos; pero reconocen también límites a estas declaraciones de derechos, y por último, tras describir los diferentes tipos de reformas, exponen el sentido y el alcance de los derechos reconocidos.

Aparicio y Barceló comienzan evidenciando la semejanza de formato entre los Estatutos de Autonomía y el texto constitucional. Las recientes reformas han añadido, al ya de por sí semejante lenguaje normativo, una mayor asimilación del contenido constitucional, reconociendo amplias tablas de derechos. Y ello se comprende al tomar conciencia, y ésta es la primera de las razones de la que hablábamos, de la imposible disociación entre la posibilidad de ejercicio de un poder legítimo y el reconocimiento de derechos y libertades; así se hace me-

dian­te la conver­si­ón de com­pe­ten­cias en dere­chos so­cia­les, a tra­vés de la creación de dere­chos de par­ti­ci­pa­ción, por me­dio, en fin, de la elab­o­ra­ción de dere­chos ci­viles (pág. 15).

Los au­to­res ci­ta­dos defienden las de­claraciones de dere­chos como ma­te­ria es­ta­tu­ta­ria, frente a qui­enes la niegan, por ejemplo, en el re­curso de in­con­sti­tu­cionalidad con­tra el Es­ta­tu­to de Cata­lu­ña pre­sen­ta­do por el De­fen­sor del Pue­blo o por el Par­ti­do Po­pu­lar. Am­bos, con di­ferente in­ten­si­dad, alegan la re­ser­va de Con­sti­tu­ción en ma­te­ria de dere­chos fun­da­men­ta­les. El in­ter­pues­to por el De­fen­sor del Pue­blo plan­tea, en con­cre­to, una quiebra de la re­ser­va ma­te­rial es­ta­tu­ta­ria con­te­ni­da en el ar­ti­cu­lo 147.2 CE y de la li­ber­ta­d del le­gis­la­dor es­ta­tu­ta­rio como le­gis­la­dor de los dere­chos es­ta­ble­ci­da en el ar­ti­cu­lo 66.2 CE; el re­curso del Par­ti­do Po­pu­lar con­si­de­ra in­ac­cep­ta­ble que un Es­ta­tu­to pre­ten­da su­plan­tar la fun­ción nor­ma­ti­va de la Con­sti­tu­ción. En pa­re­ci­da sin­to­nía, pero ya en el ámbi­to de la do­c­tri­na, se ma­ni­fi­e­stan au­to­res como Díez-Pi­ca­zo, Ferreres o Bigli­no. Las re­ser­vas de Díez-Pi­ca­zo son cono­ci­das; Ferreres y Bigli­no crí­ti­can no sólo la con­sti­tu­cionalidad de las de­claraciones de dere­chos, si­no tam­bién su opor­tu­ni­dad po­lí­ti­ca. Pues bien, frente a ellos opinan Aparicio y Bar­ce­ló que ni exis­te tal re­ser­va de Con­sti­tu­ción ni las re­ser­vas de leyes con­te­ni­das en la Con­sti­tu­ción im­pe­den o ex­cluyen su­pues­tos de co­la­bo­ra­ción in­ter­nor­ma­ti­va. El con­te­ni­do re­gu­la­dor de los dere­chos es en de­fini­ti­va una ma­ni­fi­e­sta­ción lé­gi­ti­ma de la ca­pa­ci­dad nor­ma­ti­va es­ta­tu­ta­ria; y los Es­ta­tu­tos, por lo de­más, no cum­plen las mis­mas fun­cio­nes ni son lo mis­mo que las nor­mas con­sti­tu­cionales sobre dere­chos. Para Aparicio y Bar­ce­ló, estos dere­chos es­ta­tu­ta­rios no poseen como ob­je­ti­vo prin­ci­pal im­pe­dir el uso ar­bi­tra­rio del poder o pre­fi­gu­ra­do po­si­ti­va­mente la ac­ción nor­ma­ti­va; su­ponen sim­ple­mente el re­co­no­ci­mi­en­to de un plus de poder ju­rí­di­co o un deter­mi­na­do

status eco­nó­mi­co y so­cial a los ciu­da­da­nos de la res­pec­ti­va Co­mu­ni­dad Au­tó­no­ma (págs. 18, 19 y 20).

La ter­ce­ra de las ra­zo­nes es­grimidas se fun­da­men­ta en un par­ti­cu­lar en­ten­di­mi­en­to del ar­ti­cu­lo 53.3 CE. Como es por to­dos cono­ci­do, este pre­cep­to im­pone como ta­rea a los po­de­res pú­bli­cos (en par­ti­cu­lar a la le­gis­la­ción po­si­ti­va y a la prác­ti­ca ju­di­cial) el re­co­no­ci­mi­en­to, el re­spe­to y la pro­tec­ción de los prin­ci­pios re­co­no­ci­dos en el Ca­pí­tu­lo III del Tí­tu­lo I. Pues bien, si en­tre los po­de­res pú­bli­cos a los que in­ter­pe­la este pre­cep­to está tam­bién el au­tó­no­mi­co, cabe con­ce­birlo como un ar­ti­cu­lo de ap­er­tu­ra con­sti­tu­cional ha­cia el pro­pio in­te­rior del or­dena­mi­en­to. Los dere­chos es­ta­tu­ta­rios es­pe­ci­fi­can, pues, prin­ci­pios re­cto­res; con­tri­bu­yen a con­cre­tar el ti­tu­lar, el con­te­ni­do y el ob­je­to o el su­je­to pa­si­vo de estos dere­chos que, pre­ci­sa­mente, han de ser de­sar­rol­la­dos por el poder pú­bli­co au­tó­no­mi­co. El texto es­ta­tu­ta­rio, en fin, para Aparicio y Bar­ce­ló, viene a es­tar en con­ti­nuidad na­tu­ral con el texto con­sti­tu­cional; col­ma es­pa­cios a los que no ha­bía lle­ga­do la Con­sti­tu­ción (págs. 29, 30 y 31).

La úl­ti­ma de las ra­zo­nes alegadas en fa­vor de la in­ser­ción de los dere­chos en los Es­ta­tu­tos de Au­to­no­mía pre­ten­de re­pon­der a la ob­je­ción es­grimida por el pos­tu­la­do de­mo­crá­ti­co. Aparicio y Bar­ce­ló ac­cep­tan que las de­claraciones de dere­chos son nor­mas fi­na­li­stas. Pero ello no nos debe ha­cer ol­vi­dar, en su opi­ni­ón, que desde siem­pre los po­de­res pú­bli­cos se han ha­lla­do li­mi­ta­dos por los dere­chos ciu­da­da­nos; por lo de­más, alegan, que la plena li­ber­ta­d del le­gis­la­dor se­ría la ne­ga­ción mis­ma de la ac­tual forma con­sti­tu­cional del Es­ta­do (pág. 34). Ne­gar la po­si­bi­li­dad de dere­chos es­ta­tu­ta­rios se­ría, quizá en la afir­ma­ción más ta­jan­te y po­lé­mi­ca que re­ali­zan, ne­gar la po­si­bi­li­dad de exis­ten­cia del Es­ta­do so­cial como Es­ta­do con­sti­tu­cional, pos­tu­la­do en los ar­ti­cu­los 1.1 y 9.2 CE. En sus

propias palabras: «afirmar la reserva de Constitución para todos los derechos de relevancia pública como imposibilidad jurídica de que los Estatutos de Autonomía (...) determinen sus formas específicas de conformación en el ámbito de las competencias autonómicas supone, paradójicamente y en un solo acto, negarlo todo: el Estado de las Autonomías, el Estado democrático, el Estado de Derecho y el Estado social» (pág. 35).

Aparicio y Barceló, en cualquier caso, reconocen la existencia de límites a estas declaraciones. El primero se deriva, en su opinión, del propio sistema de reparto competencial: el reconocimiento de derechos no puede suponer la asunción de nuevas competencias o títulos propios. Este límite lo trata posteriormente Rodríguez en profundidad para el caso del estatuto andaluz; pero cabe adelantar ya cómo con él se pone en evidencia una cierta desnaturalización de los derechos como elementos generadores de tareas por el Estado. El segundo límite lo encuentran en el principio de *integración constitucional*; que impone, en su opinión, una consideración unitaria del ordenamiento que evidencie de forma clara la supremacía constitucional. Los límites, en concreto, se encuentran en la reserva de ley estatal a la regulación de los derechos fundamentales y en la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE. Pero también niegan la configuración como límite de los artículos 149.1 CE, 139.1 CE y 138.1 CE (págs. 21-24).

Así las cosas, Aparicio y Barceló observan en el proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía que se ha llevado a cabo en los últimos años, tres tipos de enfoques: los que establecen un nivel más elevado de proclamación de derechos (son los estatutos catalán y andaluz), los que proclaman un nivel medio, y se caracterizan por seleccionar y reducir el número de derechos (los estatutos de Valencia y Baleares) y los que no

aportan declaraciones de derechos, como el estatuto canario.

Por lo que se refiere a los tipos de derechos, cabe distinguir igualmente tres clases: los derechos social-prestacionales, los principios rectores y los denominados derechos diferenciales (derechos históricos, lingüísticos o que expresen determinadas singularidades). También en las diferentes reformas cabe distinguir diversos reconocimientos de derechos; puede hablarse en ese sentido de un reconocimiento de derechos de doble vertiente con un nivel de garantía superior, cuando al complemento del sistema constitucional se une un modelo propio (se da en los casos andaluz y catalán); existe asimismo el reconocimiento de derechos que sólo complementan el sistema constitucional y, por último, cabe encontrar tan sólo repetición de los derechos constitucionales (págs. 24-25)<sup>8</sup>.

## 2. Los derechos en los diversos estatutos de autonomía

El libro, a continuación del estudio introductorio comentado, dedica una extensa primera parte a comentar la reforma del Estatuto catalán<sup>9</sup> y en la segunda parte analiza las demás reformas estatutarias<sup>10</sup>. En cualquier caso, como hemos señalado anteriormente, han sido dos las reformas estatutarias de mayor calado en el ámbito de los derechos, la catalana y la andaluza. Cabe singularizar así el estu-

8 Entre los derechos que complementan los derechos reconocidos constitucionalmente cabe apreciar el derecho a la buen administración, el derecho al testamento vital, el derecho a vivir con dignidad la muerte, el derecho a acceder a las nuevas tecnologías, el derecho de elección de la orientación sexual, págs. 32, 33

9 Realizada, como veremos, por profesores de diversas universidades de Cataluña

10 Cada una de las reformas es analizada por un profesor de una universidad sita en la Comunidad Autónoma cuyo nuevo estatuto es objeto de análisis.

dio de ambas reformas, pues de sus similitudes y sus diferencias cabe extraer conclusiones esclarecedoras.

### 3. El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El libro recensionado dedica una parte muy importante a analizar los derechos en el nuevo Estatuto de Cataluña. No en vano se trata del Estatuto que mayor relevancia y polémica ha suscitado; por lo demás, nos encontramos ante la primera tabla de derechos y la más completa junto con la andaluza; marca así un camino que ha sido seguido por los demás Estatutos. Esto la hace merecedora, sin duda alguna, de un análisis pormenorizado; tampoco es casualidad que los editores del libro pertenezcan a Universidades de Cataluña. Así, se dedica un primer capítulo a analizar los derechos del ámbito civil y social; un segundo examina los derechos políticos y ante la Administración; el tercer estudio explica los derechos y principios lingüísticos; el cuarto y último versa sobre las garantías de los derechos. Quizá convenga examinar detenidamente cada uno de ellos.

### 4. Los derechos y principios del ámbito civil y social

Marco Aparicio, Jordi Jaria y Gerardo Pisarello, Profesores de Derecho Constitucional de diversas universidades de Cataluña (de Girona, de Rovira i Virgili y de Barcelona, respectivamente), analizan el elenco de derechos civiles y sociales que reconoce el nuevo Estatuto. Destacan, en primer lugar, la vinculación entre derechos civiles, participativos y sociales; todos tienen una faceta prestacional y todos son objeto, pues, de un tratamiento similar; frente a los principios rectores, que no incluyen ningún derecho, imponen tareas al Estado. En ese sentido, hacen ver la mejor siste-

mática de la declaración de derechos del Estatuto Catalán frente a la de la Constitución española. La garantía de los derechos, por lo demás, supone la vinculación a todos los poderes públicos, la reserva de ley autonómica para el desarrollo de estos derechos y la implantación del polémico Consejo de Garantías Estatutarias, que impone un control preventivo de las leyes autonómicas que desarrollen derechos estatutarios. Los autores citados defienden la implantación de este sistema de garantías. Volveremos sobre ello cuando analicemos específicamente las garantías de los derechos en este Estatuto. En fin, el «modelo catalán del Estado social», en palabras de los autores, complementa el régimen establecido en la Constitución, y ello sólo puede ser contemplado en términos positivos. Los principios rectores, indican los autores, establecen mandatos objetivos que delimitan la responsabilidad de los poderes públicos; imponen una función habilitante y otra condicionante. En sus propias palabras: «Los principios rectores son mandatos objetivos dirigidos al legislador y desempeñan al menos una doble función jurídica. Por un lado, una función habilitante, puesto que autorizan al legislador a actuar en una dirección política que en ausencia de dichos principios podría considerarse jurídicamente vedada o, como mínimo, dificultada. Por otra parte, una función condicionante, que prohíbe al legislador ir en contra de lo que los principios rectores mandan o desatenderlos de forma arbitraria» (págs. 58-59).

Por lo demás, estos principios no se refieren sólo a la «política económica y social», sino a todas las políticas públicas de la Generalitat; se contemplan así principios rectores en materia de género, de cohesión y bienestar social, de participación, de educación, de cuestiones socioeconómicas, etc.

### 5. Los derechos políticos y ante la Administración

Expósito y Castellá, Profesores de la Universidad de Barcelona<sup>11</sup>, analizan la forma en que estos derechos se encuentran reconocidos en el nuevo Estatuto de Cataluña. Los sujetos de estos derechos son los ciudadanos catalanes (de nacionalidad española y vecindad administrativa en Cataluña); se prevé, en cualquier caso, la posibilidad legal de extensión a otras personas. Los sujetos obligados son los poderes públicos catalanes, no la Administración periférica del Estado en Cataluña. Por lo demás, la capacidad de los derechos y de los principios estatutarios para establecer habilitaciones o límites a la actuación de los poderes públicos catalanes se enmarca dentro del ámbito competencial autonómico; los derechos políticos del Estatuto concretan el mandato constitucional de participación en el ámbito de las instituciones catalanas. En primer lugar nos encontramos con el derecho de sufragio activo y pasivo, que no difiere en nada de la formulación que tiene este mismo derecho en la Constitución. En segundo término, está el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento; encontramos también el derecho a participar directamente en el proceso de elaboración de las leyes, el derecho a promover la convocatoria de consultas populares o el derecho de petición. A estos derechos hemos de añadir los derechos ante la Administración de la Generalitat, derechos de información y participación, derecho de acceso a servicios públicos,

11 Cfr. previamente CASTELLÁ ANDRÉU, J.M.ª, *Los derechos constitucionales de participación en la Administración Pública*, CEDECS, Barcelona, 2001, CASTELLÁ ANDREU, J.M.ª; EXPÓSITO GÓMEZ, E; MARTÍN NÚÑEZ, E, *Els drets davant l'Administració i les seves garanties en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2007

derecho a la protección de datos y derecho a la buena administración. Nos encontramos, como subrayan los autores, con derechos que reiteran, en la mayoría de los casos, los propios derechos fundamentales; en cualquier caso, en sus propias palabras, «(...) los derechos ven, no obstante, reforzados su rango normativo, así como también la rigidez de cara a una posible reforma. Asimismo adquieren un valor simbólico notable. Estos son seguramente los principales efectos del establecimiento de una carta de derechos en el Estatuto.» (pág. 93).

### 6. Los derechos y principios lingüísticos

Pla Boix y Pons Parera, Profesoras de Derecho Constitucional, respectivamente, de las Universidades de Girona y Barcelona, analizan el régimen lingüístico establecido en el Estatuto. Observan, en primer lugar, la amplia regulación existente en esta materia, con un doble objetivo en su opinión: consolidar el marco jurídico lingüístico vigente, elevándolo al rango estatutario, y regular algunos contenidos lingüísticos novedosos. Destaca la regulación establecida en el artículo 6.2 del Estatuto: «todas las personas tienen el derecho de utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho y el deber de conocerlas». La consagración estatutaria del *deber*, que responde al objetivo de lograr una paridad jurídica entre el catalán y el castellano, ha suscitado importantes debates políticos y doctrinales<sup>12</sup>. En cualquier caso, de este deber derivaría, de forma pareja a como se establece el deber de conocer el castellano en el artículo 3.1 CE, una presunción *iuristantum*. En palabras de las autoras, «(...) se presume que los ciudadanos de Cataluña lo conocen. En ningún caso puede traducirse en un deber de uso. Sin embargo, sí

12 Cfr. *TRC* n.º 2. Monográfico. El derecho de las lenguas, 2.º semestre 1998

vincula jurídicamente a los poderes públicos, en la medida que deben garantizar la disponibilidad lingüística y la enseñanza de las dos lenguas oficiales, justamente para hacer efectiva la presunción de su conocimiento» (pág. 103)

El artículo 33.1 del Estatuto, así, reconoce el derecho de opción lingüística de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, que se proyecta en una doble dimensión: activa, que consiste en el derecho a usar la lengua oficial que se prefiera, y pasiva, esto es, el derecho a ser atendido en la lengua que el ciudadano haya elegido. El apartado segundo de este artículo 33 reconoce este derecho de opción lingüística ante la Administración de Justicia. El artículo 35 concreta los derechos lingüísticos en la enseñanza, explicitando el derecho a recibir la enseñanza en catalán, sin excluir el castellano. Se abordan los derechos en el ámbito socioeconómico, esto es, los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios, de nuevo, tratando de garantizar el bilingüismo; por último, se hace una referencia al estatuto del occitano, esto es, la variedad dialectal de la lengua occitana en el Valle de Arán.

## 7. Las garantías de los derechos

Nos encontramos ante uno de los extremos más polémicos y que mayores dudas de constitucionalidad suscitan. Los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Martín Núñez y Castellá Andreu, tras destacar que los derechos estatutarios no son derechos fundamentales, pasan a analizar los diferentes niveles de garantías. En primer lugar, la vinculación a los poderes públicos, en este caso catalanes, y la reserva de ley, que no impone el límite del respeto al contenido esencial. En segundo término, el elemento más característico y polémico: el control preventivo de la legislación autonómica por el Consejo Consultivo. Se

trata de un control previo, abstracto, potestativo, pero, y esta es la novedad más importante, vinculante. El carácter vinculante del dictamen condiciona la voluntad del órgano parlamentario, y ello afecta al principio democrático. Para los autores, el Consejo Consultivo « (...) interviene en medio del procedimiento parlamentario y, por tanto, en el momento álgido de la controversia política, interfiriendo, con efectos vinculantes, la decisión del órgano representativo. De este modo se produce un *diálogo* entre el órgano que tiene encomendada la decisión política o juicio de oportunidad —en manos del Parlamento y sus órganos de decisión— con el Consejo que tiene a su cargo la decisión técnica o juicio de constitucionalidad y/o de estatutoriedad. Lo significativo es que dicho diálogo tiene lugar en el curso del procedimiento legislativo y no al finalizar éste» (pág. 132).

Ciertamente, con este sistema se refuerza la función garantista del Estatuto y la eficacia de los derechos contenidos en él. Pero esto no se debiera lograr a costa de la merma en la calidad democrática del sistema. Cobra así sentido que para los autores la configuración del Consejo Consultivo deba ser exclusivamente como legislador negativo; adquieren especial significación en este sentido las garantías de independencia y self-restraint (pág. 132-234). Sin embargo, y en relación con la normativa existente, importa destacar que la Disposición Adicional Segunda del Estatuto otorga un plazo máximo de dos años para adaptarse a la nueva regulación; algo que no deja de sorprender a los autores, pues puede calificarse, en sus palabras, como «una inmunidad jurisdiccional temporal de las normas legales pre-estatutarias» (pág. 149).

Las garantías jurisdiccionales quedan sustanciadas ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ante el que cabe un control directo contra disposiciones re-

glamentarias que vulneren derechos estatutarios, el Sindic de Greuges opera a modo de defensor del pueblo catalán como garantía institucional. Por último, las garantías de los principios rectores se configuran de forma paralela a como están articuladas en el artículo 53.3 CE. El capítulo termina haciéndose eco de otras garantías específicas, a saber, la autoridad independiente en materia de protección de datos y el Consejo Audiovisual de Cataluña.

#### 8. La reforma del Estatuto de Andalucía

El nuevo Estatuto de Andalucía, como observa Rodríguez, reserva a la declaración de derechos un extenso Título I. En sus veintinueve artículos podemos encontrar derechos sociales, deberes y políticas públicas. Ciertamente, la mayoría de los derechos no son nuevos, se encuentran bien en la Constitución española, bien en legislación autonómica andaluza<sup>13</sup>. Sin embargo, lo que realmente singulariza y revaloriza el sentido de esta declaración se pone de manifiesto al hacerse eco del debate parlamentario que dio lugar a la declaración. La propuesta de reforma es presentada en el Parlamento «como modelo y pauta a seguir en otras comunidades (...) que consolida derechos y políticas públicas que representan auténticas conquistas sociales en nuestra tierra»<sup>14</sup>. La relevancia de la de-

13 «Lo más relevante de su consagración estatutaria es pues, con respecto a los primeros, la adición de un contenido estatutario al propiamente constitucional y, con respecto a los segundos, su elevación de rango e instalación en una situación de indisponibilidad para el legislador autonómico» págs. 230, 231

14 El texto entrecomillado, nos dice Rodríguez, corresponde al portavoz del PSOE Manuel Gracia Navarro en su intervención ante la Cámara en defensa de la proposición de reforma, *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, Pleno, 16 de febrero de 2006, pág. 4618

claración andaluza, su proyección como modelo en la configuración autonómica, pero a su vez sus deficiencias, son puestas de manifiesto por Rodríguez.

#### 9. Titularidad de los derechos

Por lo que respecta al sujeto pasivo de los derechos, observa Rodríguez cómo el artículo 38 EAA extiende la eficacia de los derechos también a las relaciones entre particulares, si bien hace depender la efectividad de tal vinculación a la naturaleza de cada derecho. Por lo demás, los sujetos pasivos públicos pueden ser tanto la administración autonómica como la local. A la pregunta por el sujeto activo de los derechos responde el artículo 12 EAA al establecer el criterio de la «vecindad administrativa» como único parámetro para convertir al individuo en destinatario de las políticas públicas y de la titularidad de los derechos. Lo que apunta, como observa Rodríguez, a una evidente vocación por hacer universal la titularidad de los derechos; el único límite respecto de los extranjeros se encuentra en el ejercicio del derecho de participación política, impuesto, por otra parte, por la propia Constitución en su artículo 13. No podrá pues el legislador autonómico condicionar el ejercicio de los derechos autonómicos al cumplimiento de determinados requisitos por parte del extranjero. Siempre y cuando este derecho no se halle regulado por ley orgánica, el Estatuto extiende su titularidad. Y esto, como observa Rodríguez, es coherente con lo que establecen las cláusulas interpretativas del Estatuto: existe un estándar mínimo de derechos, fijado por la Constitución; A partir de él se puede disponer un nivel de protección más amplio; lo que hace el Estatuto en esta materia y en tantas otras (pág. 234). Los derechos del Estatuto, en palabras de Rodríguez, pueden «proyectarse sobre derechos ya establecidos por la Constitución o por normas internacionales, pero



solo para aportar un plus de protección a los mismos». En cualquier caso, la concordancia entre derechos puede provocar problemas, que son puestos de manifiesto por el catedrático de la Universidad de Málaga (pág. 235).

#### 10. La cláusula competencial

El primer párrafo del artículo 13 EAA dispone que los derechos contenidos en el Estatuto «no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes». Esta cláusula, como nos hace ver Rodríguez, encuentra su antecedente más inmediato en el artículo 51.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; pero apenas se corresponde con el carácter *social* que el estatuyente ha querido dar al Título I EAA. Porque lo cierto es que si una de las características básicas de los derechos es que éstos generan tareas al Estado, la nueva declaración de derechos surge en este extremo con un claro déficit, máxime cuando esta declaración tiene un componente social muy importante. En palabras de Rodríguez, «la no idoneidad de la norma estatutaria que establece un derecho o un principio rector para contener también un específico título competencial casa mal con el carácter *social* que el estatuyente ha querido dar al Título I EAA. La idea de que la norma establecedora de derechos supone ante todo un límite a la actuación del poder es evidentemente tributaria de una concepción liberal de los derechos fundamentales, en la que no es necesario, ni siquiera conveniente, que la misma habilite a los poderes públicos para la acción. Pero deviene insuficiente para los derechos prestacionales propios del Estado social, donde la labor de desarrollo del legislador es la que da vida realmente al derecho» (pág.236).

#### 11. El catálogo de derechos

Rodríguez estructura el catálogo de derechos en cuatro partes: en primer lugar las concreciones estatutarias del derecho constitucional de igualdad, en segundo término las normas que añaden un contenido estatutario a derechos constitucionales, en tercer lugar los derechos estatutarios que dotan de contenido los principios rectores, por último los nuevos derechos. A esta tabla hemos de añadir los principios rectores estatutarios y los deberes; el último título de la tabla está dedicado, al igual que la Constitución española, a la garantía de los derechos. Así, en primer lugar, a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el derecho a la igualdad en el acceso a las prestaciones públicas se añade de forma expresa la posibilidad de acometer medidas de acción positiva. Las concreciones estatutarias de los derechos constitucionales se dan en el ámbito del derecho de participación política, de la libertad de expresión, de la protección de datos personales, del derecho a la educación o del derecho al trabajo. La concreción de los principios rectores se produce también en relación con la familia, los menores, la salud, etc. Entre los nuevos derechos cabe destacar la protección integral a la mujer víctima de la violencia de género o el derecho de renta básica. Los principios rectores hacen alusión a la protección a las personas en situación de dependencia o a la lucha contra el sexismo, la intolerancia, etc; los deberes van desde la contribución al sostenimiento público hasta la conservación del medio ambiente. Por último, la garantía de los derechos, nos hace ver Rodríguez, se articula a través de tres medios: el desarrollo de los derechos por medio del legislador, la protección jurisdiccional de los derechos, en este caso, ante el Tribunal de Justicia de Andalucía, y el Defensor del Pueblo; la eficacia de los principios rectores, al igual que en nuestra Carta Magna, es reducida.

En cualquier caso, la tabla de derechos parece tener como principal objetivo detallar y concretar los derechos de nuestra Carta Magna; mejorar, en definitiva, el estatus jurídico de los ciudadanos andaluces. Pero ello con la vocación de ser modelo de la configuración autonómica, de la que se hablaba al comienzo del capítulo.

## 12. Otros Estatutos de Autonomía

La única sentencia del Tribunal Constitucional que hasta el momento se ha pronunciado sobre la posibilidad o imposibilidad de que los Estatutos contengan derechos ha sido la que ha dado respuesta a un recurso interpuesto contra el Estatuto de Valencia. Jimena Quesada, Profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Valencia, nos aproxima a la sistemática de los derechos en este Estatuto. Destaca cómo la mayoría de los derechos ya se encontraban en la regulación legal: la novedad estriba en su elevación de rango y su concepción sistemática; algo que es valorado positivamente, pues esta mayor visibilidad colocará a «la ciudadanía valenciana en mejor situación de conocer sus derechos para poder ejercerlos y exigirlos» (pág. 197). En cualquier caso existen diferencias sustanciales respecto de los derechos reconocidos, que singularizan el caso valenciano. En primer lugar existen derechos vinculados con elementos identitarios: derechos lingüísticos (si bien no se impone obligación alguna en este sentido, diferenciándose así del Estatuto catalán), culturales, civiles y políticos conectados con elementos simbólicos. Pero quizá el elemento más característico valenciano es la remisión que realiza al legislador en materia de derechos sociales; ha de ser aquél el que regule y desarrolle estos derechos, mediante lo que se denominará la Carta Social Valenciana; el Estatuto, no obstante, enumera a título indicativo los derechos sociales susceptibles de ser reconocidos en esa Carta.

Entre los derechos que podríamos denominar nuevos se encuentra el derecho a una buena administración; también es de destacar, por último, un derecho peculiar del Estatuto Valenciano, el derecho al agua; justo el derecho que provocó el recurso ante el Tribunal Constitucional.

Oliver Araujo y Calafell Ferrá, profesores de Derecho constitucional de la Universidad de las Islas Baleares, nos introducen en el análisis del Estatuto de las Islas Baleares. Muestran en primer lugar el elenco de derechos reconocidos previamente a la redacción del nuevo Estatuto y nos explican, con cierto detalle, digno de elogio, el iter procesal de la reforma. El resultado fue un Título dedicado a los derechos en el que cabe destacar, en primer lugar, un elenco de derechos políticos, una serie de principios rectores de la actividad pública y otra serie de derechos dispersos, como el derecho de las personas dependientes a la asistencia sanitaria o el derecho a una renta mínima de inserción. Pero, de igual modo, se impone como deber al legislador autonómico la elaboración de una ley que recoja la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma; también nos encontramos con derechos relacionados con la actividad turística y el sector primario y los derechos relacionados con la salud; y existe una menor ambición en la regulación de derechos relacionados con la lengua, algo que es lamentado por Oliver y Calafell. En resumen, estos autores denuncian una cierta hipertrofia en el reconocimiento de derechos, que no permite diferenciar correctamente entre lo que es un verdadero derecho y lo que viene a ser un principio rector (págs. 222-223).

Respecto a la declaración de derechos del Estatuto de Aragón, Sáenz Royo y Contreras Casado, profesores de la Universidad de Zaragoza, destacan la falta de confrontación en el debate que se produjo para la inserción del Título de los derechos; y así, el alto grado de consenso. El nuevo Título se estructura en

dos partes, la primera dedicada a los «derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas» y el segundo referido a los principios rectores de las políticas públicas. Aunque critican que entre los derechos se incluyan lo que no pasan de ser meros principios rectores y que se puedan crear así falsas expectativas. En cualquier caso, destaca la inclusión entre los derechos de nuevas sensibilidades como la referencia a los malos tratos o la conciliación de la vida familiar y laboral, así como el derecho del agua. Respecto de las garantías, no existe un precepto paralelo al 53.1 CE; simplemente se proclama la vinculación de los poderes públicos a estos derechos.

A examinar la declaración de derechos reconocida en el Estatuto de Castilla y León se dedica Seijas Villadangos, Profesora de la Universidad de León. Expone el íter procesal de la reforma, que se caracteriza por un alto grado de concierto entre fuerzas políticas, y su contenido: nos encontramos ante derechos de participación, derechos sociales, agrupados en un solo artículo, el ya nombrado derecho a una buena administración y el derecho a la no discriminación por razón de género; entre los derechos singulares de este Estatuto cabe destacar los derechos relacionados con las personas emigrantes. Diferenciados de los derechos se encuentran los principios rectores; en un solo artículo, de nuevo, se enuncian hasta veinticinco principios rectores, precedida por una cláusula general que determina su ya conocida naturaleza.

Díaz Revorio, Profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha, da cuenta de los derechos reconocidos en el Estatuto de Castilla la Mancha. Tras exponer la situación anterior a la aprobación de la reforma y el íter procesal de la misma, explica la sistemática de la nueva declaración, estructurada en cuatro capítulos: principios generales, derechos de la ciudadanía, derechos económicos y sociales y garantía del ejercicio de los derechos.

Destaca por su importancia y su novedad, entre las garantías, la presupuestaria: los presupuestos autonómicos deben contener partidas presupuestarias suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos.

### 13. Conclusión

El libro termina con unas conclusiones elaboradas por Cabellos Espiérrez y Expósito Gómez, profesores de Derecho Constitucional, respectivamente, de Girona y de Barcelona. El punto de partida es claro y revelador: «Es un hecho incuestionable que desde hace tiempo asistimos a una pérdida, paulatina pero progresiva, de exclusividad en la defensa de los derechos por parte de los Estados y sus normas constitucionales» (pág 347).

A partir de este hecho se plantean tres preguntas: qué es lo que motiva la inclusión de los derechos en los Estatutos, qué efectividad tienen, y si suponen estas declaraciones un avance en la protección de los derechos. Para los autores, estas declaraciones hacen partícipe al ciudadano del ejercicio del poder que ejercen las instituciones autónomas; hay que tomar conciencia de la imposible disociación entre el ejercicio del poder político y el reconocimiento de derechos. Ofrecen una valoración positiva de las declaraciones de derechos, pues permiten avanzar en un sistema de protección *multilevel*. Estos catálogos de derechos no deben ser vistos como concurrentes al nacional, sino como su necesario complemento.

El libro termina con un valioso anexo en el que se explicitan los derechos sociales y/o prestaciones y los derechos de participación recogidos en los diferentes estatutos<sup>15</sup>. Justo los derechos

<sup>15</sup> Realizado por C. MARQUET SARDÁ, del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona

que, como habíamos visto anteriormente, menos desarrollados están por nuestra Carta Marga. De la mayor o menor sistemática en la plasmación de estos derechos, de su capacidad de extensión y universalización a todos los Estatutos, de su mayor o menor adecuación a las exigencias del principio democrático depende, en definitiva, la configuración del ordenamiento nacional como una democracia con rasgos federalizantes en el que todo el orden jurídico gravite en torno al hombre y a sus derechos. Libros como el ahora recensionado permiten tomar conciencia de los avances realizados, pero también de los riesgos y carencias todavía existentes.

JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ AURIOLES  
*Profesor de Derecho Constitucional*  
UNED

\* \* \*

ABSTRACT: *The book defends in an extensive introductory chapter the existence of bills of rights in the Statutes of Autonomy. The impossible dissociation between existence of a public power and the recognition of rights, definitively, explains it. Later it examines its scope and effects in the diverse existing reforms.*

RESUMEN: *El libro defiende en un extenso capítulo introductorio la existencia de declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía. La imposible disociación entre existencia de un poder público y el reconocimiento de derechos, en definitiva, lo explica. A continuación examina su alcance y efectos en las diversas reformas existentes.*

KEY WORDS.: *Statute of Autonomy. Declaration of Rights. Social Right., Principles governing Economic and Social Policy.*

PALABRAS CLAVE.: *Estatuto de Autonomía. Declaración de derechos. Derechos sociales. Principios rectores de la política social y económica.*