



TESIS DOCTORAL

VALOR Y EFICACIA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS

Silvia Soriano Moreno

Departamento de Derecho Público

2017



TESIS DOCTORAL

**VALOR Y EFICACIA DE LOS
DERECHOS ESTATUTARIOS**

Silvia Soriano Moreno

Departamento de Derecho Público

Conformidad del director

Fdo. **Marcos Criado de Diego**

2017

*A todas aquellas personas que
con sus ánimos, apoyo y ayuda lo
han hecho posible.*

A Patricia, por ser incondicional.

ÍNDICE

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETO Y METODOLOGÍA.....	17
--	-----------

CAPÍTULO I. ESTADO SOCIAL Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO.....	27
---	-----------

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: EL ESTADO SOCIAL DESCENTRALIZADO	29
--	----

2.- EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO.....	34
--------------------------------------	----

2.1.- El Estado social en la Constitución como principio finalista.....	37
---	----

2.2.- La autonomía política de los entes territoriales en la Constitución Española	42
--	----

3.- EL CARÁCTER CONTROVERTIDO DE LAS DECLARACIONES ESTATUTARIAS DE DERECHOS.....	45
--	----

CAPÍTULO II. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SUS LÍMITES: IGUALDAD, AUTONOMÍA Y COMPETENCIA.....	61
---	-----------

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	63
-------------------------------------	----

2.- LA IGUALDAD EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 9.2 CE: ACTUALIDAD DE LA DISTINCIÓN ENTRE IGUALDAD FORMAL E IGUALDAD MATERIAL.....	64
--	----

3.- LA IGUALDAD DE DERECHOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO: LOS ARTÍCULOS 139.1, 81.1 Y 149.1.1 CE	71
---	----

3.1.- Igualdad territorial de derechos y Estado Social descentralizado	71
--	----

3.2.- El artículo 139.1 CE como principio general de la organización territorial del Estado.....	77
3.2.1.- Cláusulas de igualdad territorial en derecho comparado	78
3.2.2.- Interpretación del artículo 139.1 CE en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	80
3.3.- Sobre la reserva de Ley Orgánica respecto de la igualdad de derechos en el territorio: función del artículo 81.1 CE	85
3.3.1.- La reserva de Ley Orgánica y el reparto competencial.....	86
3.3.2.- La interpretación dada por el Tribunal Constitucional.....	89
3.4.- El artículo 149.1.1 CE como título competencial en favor del Estado respecto de los derechos fundamentales.....	91
3.4.1.- Interpretaciones doctrinales sobre objeto y alcance del artículo 149.1.1 CE	92
3.4.2.- Consideraciones del Tribunal Constitucional sobre el artículo 149.1.1 CE.....	98
3.4.3.- La garantía de la igualdad a través del establecimiento de condiciones materiales mínimas: la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE.....	107
4.- EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA EN LA CONSTITUCIÓN: RELACIÓN ENTRE FUENTES Y RELACIÓN ENTRE PODERES	112
4.1.- Reparto competencial en el modelo autonómico español: las materias sobre las que se proyectan los derechos	114
4.2.- Los derechos fundamentales como objeto del reparto competencial.....	118
5.- LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	121
5.1.- El modelo autonómico en la Constitución Española.....	124

5.2.- Fases de la construcción del Estado Autonómico.....	133
5.2.1.- Las preautonomías y el momento constituyente.....	134
5.2.2.- Los pactos entre partidos como eje en la construcción del modelo autonómico.....	138
5.3.- Última fase: reformas estatutarias completas y agotamiento del modelo.....	147
5.3.1.- El contexto de las reformas estatutarias y sus objetivos	148
5.3.2.- Situación actual: Cataluña y el agotamiento del modelo.....	154
5.4.- Función constitucional de los Estatutos de Autonomía.....	166
5.4.1.- El Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes: Ley Orgánica y bloque de la constitucionalidad.....	166
5.4.2.- El carácter paccionado y la especial rigidez del Estatuto de Autonomía.....	169
5.4.3.- Función de concreción constitucional del Estatuto de Autonomía.....	170
CAPÍTULO III. LAS DECLARACIONES DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	173
1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: ¿REFORMA ESPURIA DE LA CONSTITUCIÓN O EVOLUCIÓN DEL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO?.....	175
2.- LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	188
2.1.- La tipología de las declaraciones estatutarias.....	188
2.2.- Tipos de derechos estatutarios. Clasificación	194
2.3.- Sobre la titularidad de los derechos	199

2.4.- Sobre la originalidad de las declaraciones estatutarias de derechos	202
2.4.1.- Derechos incorporados desde el texto constitucional.....	203
2.4.2.- Derechos incorporados desde el ámbito internacional.....	207
2.4.3.- La novedad del derecho al agua	208
3.- LOS DERECHOS COMO MATERIA ESTATUTARIA. POSTURAS DOCTRINALES PREVIAS	215
3.1.- Los derechos como contenido constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía: debate en torno al artículo 147.2 CE	215
3.2.- La posible incidencia de los derechos estatutarios en el principio legislativo	219
4.- LOS DERECHOS COMO MATERIA ESTATUTARIA. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	224
5.- SOBRE LA EFICACIA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS	235
5.1.- La posición del Tribunal Constitucional en las SSTC 247/2007 y 31/2010.....	236
5.1.1.- Los derechos estatutarios como mandatos a los poderes públicos	236
5.1.2.- Posturas críticas frente a la posición del Tribunal Constitucional.....	239
5.1.3.- El Estatuto de Autonomía como fuente para el reconocimiento de derechos.....	241
5.1.4.- Derechos estatutarios y reparto competencial.....	243
5.2.- Derechos constitucionales y derechos estatutarios.....	245
5.2.1.- La posición del Tribunal Constitucional	245

5.2.2.- Los votos particulares de la STC 247/2007.....	249
5.3.- ¿Tienen eficacia jurídica los derechos estatutarios?	251
6.- LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS SOBRE DERECHOS ESTATUTARIOS.....	256
6.1.- Los Estatutos de Autonomía posteriores: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Extremadura	256
6.2.- El desarrollo legislativo de los derechos por las Comunidades Autónomas tras las Sentencias.....	261
6.2.1.- Desarrollo legislativo de derechos en las Comunidades Autónomas con declaraciones de derechos en sus Estatutos de Autonomía.....	262
6.2.2.- Desarrollo legislativo de derechos en las Comunidades Autónomas sin declaraciones de derechos en sus Estatutos de Autonomía	265
6.2.3.- Legislación autonómica comparada de desarrollo de derechos sociales.....	268
CAPÍTULO IV. LOS DERECHOS ESTATUTARIOS EN EL REGIONALISMO ITALIANO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA.....	271
1.- JUSTIFICACIÓN DEL ANÁLISIS COMPARADO	273
1.1.- Procesos de autonomía política en Europa	273
1.2.- Las similitudes del modelo español con el italiano	276
2.- EL MODELO REGIONAL ITALIANO Y LA MODIFICACIÓN DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA EN LA XIII LEGISLATURA.....	277
2.1.- La construcción del regionalismo italiano	278
2.1.1.- El proceso de construcción del modelo regional.....	278
2.1.2.- El diseño constitucional del modelo regional.....	283

2.1.3.- Los intentos de reforma del modelo	285
2.2.- La Ley Constitucional 1/1999	289
2.3.- La Ley Constitucional 3/2001	294
2.4.- Las connotaciones federales de la reforma.....	299
2.5.- Situación actual de la reforma.....	303
2.5.1.- La concreción de la reforma por la Corte Constitucional.....	305
2.5.2.- Posteriores intentos de reforma	308
3.- LOS DERECHOS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS REGIONALES	313
3.1.- Clasificación de los derechos estatutarios	313
3.2.- Los derechos como materia estatutaria	319
4.- EFICACIA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS	324
4.1.- Posición de la Corte Constitucional.....	324
4.2.- Postura doctrinal frente a la posición de la Corte Constitucional.....	327
4.2.1.- Los derechos estatutarios y la distribución territorial de competencias.....	328
4.2.2.- La eficacia jurídica de los derechos estatutarios	331
5.- IGUALDAD EN MATERIA DE DERECHOS REGIONALES. LA DETERMINACIÓN DEL NIVEL ESENCIAL DE LAS PRESTACIONES COMO COMPETENCIA DEL ESTADO.....	336
CONCLUSIONES	347
BIBLIOGRAFÍA	361
JURISPRUDENCIA.....	399

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETO Y METODOLOGÍA

Objeto y marco de análisis

El objeto del presente estudio son las declaraciones de derechos contenidas en los Estatutos de Autonomía que se reformaron entre 2006 y 2011. Estos derechos fueron una de las novedades más destacables de las reformas estatutarias que tuvieron lugar en el periodo señalado y uno de los asuntos sobre los que más se ha discutido.

Este objeto resulta de interés por dos motivos especialmente. El primero de ellos sería el poder determinar si la introducción de estas declaraciones de derechos en el ordenamiento jurídico implica el reconocimiento de posiciones jurídicas diversas de la ciudadanía mediante la ampliación de los derechos a esta reconocidos. Esto sería posible a través de la inclusión de estos derechos válidamente en el ordenamiento jurídico siempre que la Comunidad Autónoma tenga competencia para ello y que la introducción se realice a través de la fuente jurídica adecuada.

El segundo de ellos en cuanto supondría una evolución del modelo autonómico. Como tendremos ocasión de analizar, la construcción del Estado autonómico ha obedecido a la lógica de concreción de un modelo abierto en la Constitución. Del mismo modo que las Comunidades Autónomas han venido ejerciendo las competencias que tenían asignadas por sus propios Estatutos, este reconocimiento de derechos puede verse como una evolución más de ese modelo en permanente construcción.

Por ello, el propósito de esta investigación será el de conocer la eficacia con que cuentan las aludidas declaraciones estatutarias de derechos. Para

determinar esta posible eficacia será necesario determinar si los derechos estatutarios son un contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía. Para este análisis manejaremos, principalmente, tres elementos. Por una parte si el reconocimiento de derechos por las Comunidades Autónomas supone una incidencia admisible en la igualdad de derechos de la ciudadanía de todo el Estado. Por otra parte tendremos que analizar si las Comunidades Autónomas son competentes para el reconocimiento de derechos. Finalmente será necesario saber si el Estatuto de Autonomía es la fuente adecuada para el reconocimiento de derechos por parte de las Comunidades Autónomas. Para todo ello nos vendremos apoyando en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a estas cuestiones. Sin embargo esa toma en consideración no se realizará de manera meramente descriptiva y acrítica, sino que se realizarán cuestionamientos a las diferentes posturas a analizar.

Para el acercamiento a estas cuestiones nos moveremos en un marco teórico determinado. Esta determinación nos permitirá mantener una posición uniforme en las interpretaciones y los análisis. La materia objeto de este trabajo gira en torno a dos elementos claramente delimitados: los derechos y la descentralización territorial del poder político. Por ello el marco de análisis se determinará en un doble sentido.

Por una parte el del Estado social. En este sentido, entenderemos el Estado Social desde el punto de vista del constitucionalismo del Estado social. En este sentido, entenderemos el Estado social como aquel modelo en el que el Estado tiene que intervenir tanto en el nivel económico como en el social. Esta intervención supuso un cambio en el Estado respecto del modelo

anterior de Estado liberal que conllevó transformaciones en la Constitución¹. Como reflejo de esta intervención –tanto a nivel social como a nivel económico- encontramos los derechos. Por una parte podemos hacer referencia a los derechos de contenido social que reconocen las constituciones del Estado social, pero también a la nueva percepción que se adquiere respecto de la igualdad. Esta nueva percepción pasará por entender admisible y deseable el tratamiento desigual de situaciones diversas para, precisamente, alcanzar mayores cotas de igualdad efectiva y paliar las posibles desigualdades existentes. Esta caracterización del Estado como social se mantiene formalmente en el texto constitucional al establecer el mismo como principio finalista del ordenamiento jurídico. Con base en este principio finalista podríamos además aceptar que el marco teórico de referencia citado no sólo se basa en una opción académica, sino que el modelo constitucional no nos permitiría partir de un marco de referencia distinto.

Sin embargo, no podemos olvidar que la realidad constitucional actual no es la propia del Estado social, sino la de su crisis. Y esta crisis del Estado social también se refleja en el constitucionalismo². A pesar de ello nos moveremos, como hemos apuntado, en el marco de referencia del Estado social a lo largo del trabajo. Y esto es así en tanto que esta perspectiva nos permitirá señalar más claramente las contradicciones que tienen lugar entre Constitución y realidad. Así, si desde el marco del Estado social se impone la interpretación más favorable a éste de los derechos y del ámbito prestacional del Estado en la ciudadanía, veremos si en el caso actual ha sido esta

¹ De Cabo, C., *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona, 1986, pág. 19.

² García Herrera, M.A. (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997.

interpretación la que se ha llevado a cabo en la práctica o no.

Por otra parte, en el ámbito de la descentralización territorial del poder político en los Estados hay que tener en cuenta que esta se encuentra en una fase de desarrollo o evolución. En los últimos años hemos observado diversos procesos de reforma de los Estados con descentralización territorial del poder político e incluso aperturas con esta tendencia³. Como tendremos ocasión de ver con más detalle en la parte dedicada a derecho comparado, se han producido considerables reformas en los sistemas descentralizados de Alemania, Bélgica, Suiza, Austria, Reino Unido, Italia e incluso Francia, entre otros. Con esto podríamos afirmar la existencia de procesos más o menos generalizados de evolución de sistemas de descentralización territorial del poder político. Si tenemos en cuenta nuestro propio sistema autonómico tendremos que partir de la consideración de las reformas y su contenido como una evolución en el desarrollo del modelo. Esto también nos permitirá otorgar cierta perspectiva a las categorías y análisis que se vayan llevando a cabo.

Planteamiento del problema

Como se ha apuntado brevemente al inicio, para llegar a determinar la eficacia de las declaraciones estatutarias de derechos será necesario analizar su legitimidad constitucional. Para ello el problema que se plantea versará en

³Castellà Andreu, J.M. y Olivetti, M. (coords), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009, págs. 15-19; Caravita, B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, págs. 1-18.

torno a las tres cuestiones anunciadas.

En primer lugar en torno a la igualdad. El mismo ejercicio de competencias por parte de las Comunidades Autónomas ya puede tener incidencia en la igualdad de derechos de la ciudadanía en todo el territorio. La propia Constitución reconoce esta posibilidad al introducir cláusulas de homogeneización en su articulado, tales como los arts. 139.1 y 149.1.1 CE. Para abordar esta cuestión tendremos que partir, en primer lugar, de una análisis sobre el alcance mismo de la igualdad a que estamos haciendo referencia. Tendremos que saber qué es la igualdad territorial en materia de derechos que pueda efectivamente verse afectada por las declaraciones estatutarias. Posteriormente será necesario analizar las previsiones constitucionales que garantizan esa igualdad determinada respecto de las diferencias que pudieran surgir en un Estado territorialmente descentralizado como en nuestro caso.

Si fruto de este análisis concluimos que las declaraciones estatutarias de derechos inciden en la igualdad de un modo inaceptable por el sistema constitucional deberemos concluir que estas declaraciones no pueden tener eficacia.

En segundo lugar tendremos que atenernos a la distribución territorial de competencias. Será necesario enmarcar el principio de competencia en su incidencia en las relaciones entre fuentes y entre poderes. Será necesario también analizar el sistema actual de reparto competencial establecido entre el Estado y las Comunidades Autónomas para determinar si estas tienen efectivamente competencia para el reconocimiento de derechos.

Del mismo modo que hemos determinado anteriormente, si fruto de este análisis concluimos que las Comunidades Autónomas no ostentan la competencia para realizar estas declaraciones de derechos, estas deberán

considerarse ineficaces.

Finalmente, el último elemento problemático es el que nos llevará a analizar el Estatuto de Autonomía como fuente del derecho. Esto se hace necesario para poder determinar si esta es una fuente adecuada para el efectivo reconocimiento de derechos a la ciudadanía. Sabemos que el Estatuto de Autonomía se aprueba mediante ley orgánica. Sin embargo no podemos limitarnos a entenderlo como una ley orgánica debido a su carácter de fuente especial. Es especial en cuanto a su rigidez, generada por su especial procedimiento de reforma que requiere de la confluencia de las voluntades estatal y autonómica, y en cuanto a su función constitucional. Respecto de esta última tendremos que detenernos en el papel que los Estatutos de Autonomía han tenido en la concreción y construcción del Estado autonómico.

Del mismo modo que en los análisis anteriores, si se concluye que el Estatuto no es fuente adecuada para el reconocimiento de derechos, las declaraciones estatutarios deberán entenderse carentes de eficacia.

Metodología

Como ya se ha apuntado, el marco teórico de referencia en el que nos moveremos será el del Estado Social. Además de tener presente el proceso de evolución del Estado autonómico.

De conformidad con el objeto apuntado –las declaraciones estatutarias de derechos y su eficacia- y de acuerdo con la problemática planteada este trabajo se ha articulado en cuatro partes diferenciadas que se corresponden con sus cuatro capítulos.

En el Capítulo I, con la denominación de “Estado social y descentralización política: el Estado Social Autonómico”, trataremos de enmarcar teóricamente el estudio. Para ello se realizará una aproximación al concepto de Estado social para analizar cómo se enmarca este modelo en los sistemas de distribución territorial del poder político. Posteriormente se realizará una concreción de este marco teórico expuesto en el sistema fijado por la Constitución española, al cual se ha venido denominando como Estado Social Autonómico. Finalmente, se realizará una introducción de las declaraciones estatutarias de derechos para referirnos, concretamente, a las principales controversias generadas en torno a las mismas.

En el Capítulo II con el nombre “El desarrollo de los derechos por las Comunidades Autónomas y sus límites: igualdad, autonomía y competencia” abordaremos de lleno la problemática planteada en esta introducción. Así, analizaremos en primer lugar la igualdad de derechos en el Estado autonómico; cómo se configura e interpreta y su relación con el principio de autonomía. Posteriormente se abordará el problema de la competencia, incluyendo los ámbitos materiales sobre los que se proyectan los derechos y si estos, propiamente dichos, son objeto del reparto competencial. Finalmente se tratará la función constitucional del Estatuto de Autonomía para así poder valorar su adecuación como fuente para el reconocimiento de derechos.

El Capítulo III lleva el nombre de “Las declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía” y en el se abordará específicamente esta cuestión. Así veremos la tipología de los derechos reconocidos y trataremos los debates doctrinales generados en torno a esta inclusión. Se abordará la posición del Tribunal Constitucional sobre la materia para determinar la eficacia que éste les otorga. Finalmente veremos qué consecuencias ha tenido esta posición del Tribunal con referencia a Estatutos posteriores y al desarrollo que las Comunidades Autónomas han hecho legislativamente de

los derechos.

El Capítulo IV es el último y aborda la cuestión desde la perspectiva comparada. Con la denominación “Los derechos estatutarios en el regionalismo italiano: una perspectiva comparada”, nos acercaremos a la cuestión de los derechos reconocidos por los Estatutos regionales en Italia. La similitud del modelo de descentralización territorial del poder y del mismo proceso de reforma estatutaria y reconocimiento de derechos nos hace prestar especial atención a la experiencia italiana. En este Capítulo se realizará una aproximación al modelo regional italiano y a la reforma del mismo que dio lugar a los nuevos Estatutos. Los debates doctrinales generados en torno a las declaraciones de derechos en lo que a competencia e idoneidad de la fuente se refieren nos permitirán compararlos con el proceso español. Finalmente se hará necesario también abordar la posible colisión con la igualdad de derechos de la ciudadanía de todo el territorio de manera similar a como hayamos visto en el caso español.

Finalmente se plantearán las diversas conclusiones que se deriven de los diferentes análisis realizados.

Se hace necesaria una precisión terminológica de cara a la lectura de la investigación. Por lo general se hará referencia a modelos de “descentralización territorial del poder político” por cuanto dentro de esta categoría podemos encontrar diversas denominaciones con características propias y concretas cada una de ellas. Ello se realizará siempre que no se haga referencias a sistemas concretos con denominación y característica delimitadas –modelo autonómico en España, regionalismo italiano o federalismo en EEUU-. También se utilizará la denominación específica que corresponda cuando se haga referencia a categorías de análisis teórico

aceptadas con determinada denominación aunque sean aplicables a modelos diverso –por ejemplo, federalismo cooperativo–.

CAPÍTULO I

ESTADO SOCIAL Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: EL ESTADO SOCIAL DESCENTRALIZADO

La orientación keynesiana de los orígenes del Estado Social intervencionista parte de la centralización en lo que a dirección de la actividad económica y de la actividad asistencial se refiere⁴. Esto es así en tanto en cuanto la necesaria intervención centralizada en la economía llevaba incorporado el modelo de redistribución propio del Estado Social. Así, el sistema de protección social incide directamente en el sistema económico, siendo esta coincidencia la que explicaría la citada centralización. De hecho, incluso en los ejemplos de federalismo competitivo⁵, cuyo principal exponente sería Estados Unidos, las competencias relativas a orientación de la economía y los ejemplos existentes de protección social estarían, inicialmente, centralizados⁶.

⁴ Porras Nadales, A.J., “El desarrollo del Estado Social intervencionista en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en Cámara Villar, G. y Cano Bueso, J., *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 111.

⁵ Entendemos por federalismo competitivo aquella construcción teórica del federalismo basada en la competencia entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado. Esta construcción inicial plantearía como objetivo la limitación del poder federal. Sobre este concepto, más en García Herrera, M.A. y Maestro Buelga, G., “Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado”, *UNED, Revista de Derecho Político*, nº 88, sept-dic 2013, págs. 11-49.

⁶ Maestro Buelga, G. y García Herrera, M.A., “Comunidades Autónomas y protección social en la crisis del Estado Social”, *Jueces para la democracia*, nº 33, 1998, págs. 33-43. En concreto, se destaca a este respecto, que “...en Estados Unidos el nacimiento de su Seguridad Social mediante la *Social Security Act* de 1935 se hiciera a través del Congreso federal que utilizó la cláusula de comercio, interpretada expansivamente como un título

Sin embargo, la descentralización territorial del poder político, especialmente en Europa, en Estados donde se puso en marcha el Estado Social, hizo necesario un cambio de perspectiva respecto de esta identificación inicial de la efectiva realización del Estado Social con un modelo unitario. Los Estados descentralizados encontraron el problema de conjugar esta organización territorial con la consecución del Estado Social ya que este parte con un objetivo de igualdad de toda la ciudadanía, pero debe ajustarse a un modelo con diversos centros de poder y decisión. De hecho, en el momento de desarrollo del Estado Social fue necesaria la introducción de determinados ajustes en los modelos federales⁷. Para ello se ha recurrido tradicionalmente a técnicas de federalismo cooperativo⁸ que coordinen los distintos centros de poder, así como a la atribución de títulos competenciales de aseguramiento de la igualdad al Estado central. De esta manera, las fórmulas de federalismo cooperativo se presentan como una posibilidad para conjugar la distribución territorial del poder con las necesidad de dotar de cierta homogeneidad a los sistemas de protección social derivados de los derechos sociales⁹. Así, el

legitimante de la intervención, en la medida en que se estimó que aquello que concernía a la organización del trabajo, salarios, horarios y condiciones del mismo, afectaba al comercio interestatal porque definía las condiciones generales de intercambio”, pág. 34.

⁷ Para un análisis pormenorizado, ver Sáenz Royo, E., *Estado Social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson Civitas, Madrid, 2003.

⁸ Entendemos por federalismo cooperativo aquel que se basa en la colaboración entre los distintos niveles de la organización territorial del poder. Las principales características de este tipo de federalismo serían la centralidad de las competencias compartidas y los órganos mixtos de colaboración. Sobre el concepto, ver Aja Fernández, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 2ª ed., 2003, pág.30. Como obra clave de este cambio de modelo, Reagan, M. y Sanzone, J., *The New Federalism*, 2ª ed., Oxford University Press, 1981.

⁹ García Herrera, M.A. y Maestro Buelga, G., “Prestaciones sociales y Comunidades

federalismo cooperativo supuso que las competencias más importantes fueran compartidas, la existencia de órganos mixtos de coordinación entre el Estado central y los entes territoriales, planificación conjunta del gasto, igualdad en el núcleo esencial de los derechos fundamentales en todo el territorio del Estado, entre otras. De hecho, el surgimiento de las fórmulas de federalismo cooperativo se explican, precisamente, por el desarrollo de un Estado Social que no podía llevarse a cabo por los entes territoriales de manera aislada. Se identifica así al federalismo dual¹⁰ con el liberalismo y al federalismo cooperativo con el Estado Social¹¹.

De hecho, la descentralización política en los Estados –especialmente en territorios no históricamente caracterizados por un sentimiento nacional o regional propio- puede obedecer, precisamente, a las necesidades de cambio en la organización de las relaciones entre poderes públicos y ciudadanía derivadas del desbordamiento de demandas del Estado Social frente al poder central. Así se podría explicar esta tendencia general a la descentralización política, como una respuesta a estas dificultades del poder central para atender las necesidades de la ciudadanía¹². Se consigue así una reestructuración de los aparatos administrativos centrales hacia una organización territorial más flexible y racionalizada que permita una suerte de reforma “desde abajo” frente a la rigidez constitucional. En el asunto que aquí tratamos, se puede

Autónomas”, en García Herrera, M.A. (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997, pág. 428.

¹⁰ En el federalismo dual cada instancia de poder decide de manera autónoma e independiente en el marco de sus competencias.

¹¹ Aja Fernández, E., *ob. cit.*, pág. 29.

¹² Gambino, S., *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Giuffrè Ed., Milano, 2003, págs. 21 y ss.

afirmar que la proximidad de los centros de decisión y ejecución de las políticas sociales con la ciudadanía sobre la que recaen, a sus realidades y diferencias, sería un elemento fundamental para su eficacia. Por otra parte, la descentralización del poder implica su racionalidad y así su democraticidad¹³, caracteres que deberían ser deseables en el marco de la eficacia de los derechos sociales que dan sentido al Estado Social.

Por otra parte, coincidiendo con la crisis económica de los años setenta, se observa cómo se trasladan funciones de intervención en la economía –especialmente las referentes a las políticas prestacionales de redistribución- a entes territoriales inferiores, retornando así a elementos del federalismo dual¹⁴. Así, vemos cómo con la crisis del Estado Social se cambia esta actuación vertical de los poderes públicos de la que hablábamos por una nueva articulación horizontal más funcional para favorecer las relaciones entre Estado y sociedad¹⁵. Si antes afirmábamos que las fórmulas de federalismo cooperativo fueron necesarias para la consecución del Estado Social en modelos de descentralización territorial del poder e incluso que este tipo de federalismo se originó precisamente por la implementación del Estado Social, vemos ahora cómo se retoman elementos del federalismo dual precisamente

¹³ Sánchez Ferriz, R., “La labor de los Parlamentos Autonómicos en la consolidación del Estado Social”, *Corts: annuario de derecho parlamentario*, nº 16, 2005, Valencia, págs. 101-132.

¹⁴ Lasa López, A., “Derechos sociales y Estado autonómico: el Estatuto de Autonomía como instrumento normativo de garantía de los derechos sociales”, en Vidal Beltrán, J.M. y García Herrera, M.A. (coords.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. II, Ed. Colex e INAP, Madrid, 2005, págs. 511-530.

¹⁵ Porras Nadales, A.J., “Desarrollo autonómico y crisis del Estado Social (el caso de Andalucía)”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 37, 1987, págs. 219-234.

por esa situación de crisis del Estado Social. En este sentido, cada vez son más las voces que abogan por abandonar las competencias compartidas –en el caso español el sistema bases-desarrollo- y volver al método de las competencias exclusivas¹⁶, siendo ejemplo de esta tendencia la reforma del federalismo alemán de 2006¹⁷ y más recientemente el proyecto de reforma constitucional italiano del cual nos ocuparemos más adelante, en el que directamente se suprimen las competencias compartidas¹⁸.

Esta nueva situación de incidencia de los entes territoriales en la intervención del Estado en la economía propia del Estado Social, distinta respecto de la originaria descrita de centralización de la intervención, puede conllevar el riesgo de ruptura de la igualdad en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Con todo ello, se hace necesario observar a continuación de qué forma se ha articulado toda esta cuestión en el ordenamiento jurídico español. En este sentido partiremos de la consideración del establecimiento en el texto constitucional del principio del Estado Social (art. 1.1 CE) y del principio de autonomía (art.2 CE), dando lugar a lo que se ha venido denominando como

¹⁶ En este sentido Caamaño Domínguez, F., *Democracia federal: apuntes sobre España*, Turpial, Madrid, 2014, pág. 260; o la exposición que se realiza en Arzo Santisteban, X., “¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, nº 23, 2016, págs. 201-234.

¹⁷ Cabellos Espiérrez, M.A., “Nuevas formas de distribución competencial: la legislación divergente en el federalismo alemán”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 96, sept-dic 2012, págs. 125-159.

¹⁸ Texto de la ley de reforma aprobado por ambas Cámaras y publicado en la Gazzetta Ufficiale de 15 de abril de 2016, disponible en http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2016-04-15&atto.codiceRedazionale=16A03075

Estado Social Autonómico.

2.- EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO

El concepto de Estado Social Autonómico implica que las Comunidades Autónomas mantienen un papel fundamental en la eficacia jurídica y la realidad del Estado Social. Así, el diseño realizado por la Constitución implica que la definición de las políticas intervencionistas pasen por las Comunidades Autónomas en virtud de la distribución territorial de competencias¹⁹. Esta idea compleja parte de entender el Estado Social como principio general del ordenamiento y con un carácter finalista que debe informar la actividad de todos los poderes públicos, siendo estos poderes públicos tanto del Estado central como de las Comunidades Autónomas. Esta combinación de Estado Social y modelo de descentralización territorial del poder hay que analizarla teniendo en cuenta tanto los derechos sociales como la distribución territorial de competencias entre los distintos entes puesto que la ejecución efectiva de los mecanismos de carácter prestacional que dan sentido a la mayoría de los derechos sociales corresponden, mayoritariamente, a las Comunidades Autónomas, como veremos.

Se hace así necesario analizar las posibles inconsistencias o contradicciones entre las normas que reconocen derechos y deberes fundamentales y las normas de distribución territorial de competencias, para

¹⁹ Pérez Villalobos, M.C., *Estado Social y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2002, pág. 70.

conocer cómo y en qué medida pueden las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos normas que contemplen la realización y el desarrollo de los derechos. Para ello será imprescindible partir de la distribución competencial que hacen la Constitución y los Estatutos para constatar la afirmación realizada: que el Estado Social no se realiza solamente desde la posición del Estado central, sino que necesariamente debe hacerse desde las Comunidades Autónomas con sus actuaciones. Al incorporar estas en sus Estatutos derechos –ya sea a través de declaraciones propiamente dichas o no- y competencias sobre las materias sobre las que se proyectan los derechos se puede ir más allá e incluso afirmar que el diseño de este Estado social autonómico tendrá que realizarse precisamente desde las propias Comunidades Autónomas. Para analizar este diseño hay que cuestionarse de qué manera lo hacen, con qué instrumentos cuentan y cómo se articula todo ello para dotar de eficacia al Estado Social. Por otra parte, será necesario analizar el grado de diversidad que este hecho puede suponer entre las condiciones de vida de la ciudadanía en los distintos territorios del Estado y hasta qué punto este grado de diversidad es posible en el actual marco constitucional.

Si observamos el diseño que la Constitución marca respecto del reparto competencial, podríamos afirmar que la Constitución Española diseña este Estado Social autonómico del que hablamos. Y esto es así en cuanto, como se ha apuntado, las políticas intervencionistas pasan por ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas en aquellas materias que formen parte de su ámbito competencial. De este modo, el sistema de distribución de competencias será el que condicione el ejercicio de las acciones intervencionistas. De hecho, se observa cómo el Estado Social

español es en la actualidad el Estado autonómico²⁰. Así nos encontramos con que no hay ningún núcleo de competencias relacionado con el Estado Social que sea de realización exclusiva por parte del Estado central y que esté exento de esta distribución del Título VIII CE. Es más, la propia Constitución establece los mecanismos para asegurar la homogeneidad o igualdad en el ejercicio de los derechos –a través de los artículos que analizaremos a continuación- precisamente por ser conocedora de que esta distribución competencial afecta a la realidad sobre la que se proyecta la eficacia de los derechos.

Con todo ello, cabe hacer dos caracterizaciones generales de este Estado social autonómico al que nos venimos refiriendo. Por una parte, la ya comentada dificultad entre la igualdad que impone el Estado social y la diversidad que implica el principio de autonomía política. Por otra, y como consecuencia de la anterior, que las competencias referidas a políticas sociales se encuentran atribuidas a las Comunidades Autónomas mientras que los criterios básicos quedan reservados al Estado, bien sea a través de títulos competenciales homogeneizadores, bien a través de la financiación o bien a través del establecimiento de bases en las competencias compartidas²¹.

El tratamiento del Estado Social Autonómico diseñado por la Constitución implica la combinación de los principios apuntados –Estado

²⁰ Solozábal Echavarría, “El Estado social como Estado autonómico”, *UNED, Teoría y Realidad constitucional*, nº 3, 1º semestre 1999, págs. 61-78. El autor afirma que “...la veste prestacional del Estado es el Estado autonómico”.

²¹ García Herrera, M.A., “Estado, Comunidades Autónomas y derechos sociales: relaciones y tendencias”, *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002, págs. 107-147. En este trabajo el autor hace un interesante repaso a las diferentes posturas doctrinales respecto de la cuestión.

Social y autonomía-. Por ello, para su análisis y mejor comprensión se hace necesario descomponer este concepto complejo que estamos manejando en sus elementos más sencillos.

2.1.- El Estado social en la Constitución como principio finalista

Se hace necesaria una precisión terminológica inicial respecto del concepto de Estado Social frente a otros conceptos tales como Estado de Bienestar o *Welfare State*. Por Estado de Bienestar entendemos más una categoría política y sociológica, mientras que *Welfare State* haría referencia a una configuración de la Administración dedicada a paliar ciertas desigualdades de la ciudadanía pero sin afectar a la configuración constitucional del Estado²².

Cuando hablamos de "Estado Social" podríamos estar hablando de diferentes realidades políticas en la actualidad, aunque dentro del constitucionalismo hablemos de "constitucionalismo del Estado Social" para hacer referencia a la superación, a principios del siglo XX, del "constitucionalismo del Estado Liberal", entendiéndolo éste como el surgido de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII.

Como hemos dicho, este concepto puede hacer referencia a distintas realidades con importantes elementos diferenciadores pero de las cuales sí se podrían extraer elementos comunes que dieran los rasgos definitorios del concepto. Perfilando esta noción, y sin entrar en un análisis de la misma,

²² Criado de Diego, M. y De Cabo de la Vega, A., "La actualidad constitucional en Estados Unidos en 2000", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7, 1º semestre 2001, págs. 323-340, n.p.p 1.

entenderíamos así el Estado Social como el modelo que se consolida en Europa fundamentalmente tras la II Guerra Mundial y que supone el intervencionismo del Estado en la economía, la garantía efectiva de los derechos y libertades y las políticas sociales que garanticen un estándar de igualdad para toda la ciudadanía y así su bienestar.

Son muchos los autores que han tratado los elementos definitorios del Estado Social, destacando en ocasiones unos rasgos sobre otros. Por ejemplo, se ha hecho hincapié bien en la provisión pública de derechos sociales que aseguren un mínimo nivel de vida a la ciudadanía²³; bien en la función social del Estado²⁴; bien en el uso del poder organizado en la política y la administración para modificar las fuerzas del mercado y garantizar rentas mínimas, capacidad de satisfacción de contingencias y estándares universales en servicios sociales²⁵. Estas características comunes y el intervencionismo público en la economía se presentan como una misma función que nos lleva a entender en la actualidad el Estado Social como una cláusula finalista para los Estados.

El Estado Social con estos caracteres que le hemos atribuido responde en su surgimiento a unas circunstancias históricas determinadas en ese período posterior a la II Guerra Mundial que hacen a los Estados tener que debatirse entre la necesidad de atender al proceso de acumulación del capital y en responder a las demandas del movimiento obrero organizado. Esta

²³ Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1996.

²⁴ Heller, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

²⁵ Briggs, A., *The Welfare State in Historical Perspective*, European Journal of Sociology, Vol. 2, Cambridge, 1961, págs. 221-258. Traducción propia.

tensión terminará por resolverse con lo que se ha denominado como la “constitucionalización de la diferencia” o el “pacto Capital-Trabajo”²⁶. Es por causa de este pacto por el cual el Estado pasa a ser intervencionista tanto en lo económico como en lo social, como apuntábamos antes.

Por ello, el establecimiento de cláusulas de Estado social en las constituciones actuales, deberían implicar una concepción de los fines que debe tener el Estado, obligando así al legislador y a los poderes públicos a establecer los mecanismos necesarios para la consecución de tales fines. Estos mecanismos pasan, necesariamente por la intervención pública en la economía y por la efectividad de los derechos sociales, los cuales suponen que el Estado tenga que normativizarlos y garantizarlos.

En la Constitución Española de 1978 encontramos la denominada “cláusula del Estado Social” en el artículo 1.1, relacionando además la caracterización de “social” con la de “democrático”, ya que no es posible entender ambos conceptos por separado. Es precisamente esta interrelación la que ha hecho que la doctrina distinga el concepto de Estado Social, de otros conceptos como Estado de Bienestar, Estado asistencial o Estado prestacional, con los cuales existen caracteres comunes, según las definiciones anteriormente dadas, pero que evocan una sociedad pasiva que no sería tal en el Estado Social y democrático. Y esto es así por cuanto en este caso la sociedad participa activamente en la formación de la voluntad estatal a través de procedimientos democráticos y por cuanto no se puede garantizar una verdadera participación social en la formación de la voluntad del Estado y por tanto en la configuración del Estado democrático si no se aseguran unos

²⁶ De Cabo Martín, C., *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional (vol. II)*, PPU, Barcelona, 1993, págs. 333 y ss.

niveles adecuados de igualdad entre la ciudadanía. Estas tres caracterizaciones del Estado como social, democrático y de derecho se suelen entender así como una caracterización unitaria que expresa la actuación que el Estado realizará en la sociedad, con qué procedimientos realizará esta actuación y con arreglo a qué marco. Pero también se ha entendido que en esta unidad hay un elemento prevalente por hacer referencia a la estructura del Estado, y este sería la caracterización de social. Así, los cambios que tengan lugar en el Estado Social afectarán también al Estado democrático y al Estado de Derecho²⁷.

Como bien decíamos, la consecución efectiva del Estado Social pasa por el reconocimiento y garantía de una serie de derechos sociales que aseguren esa igualdad real y efectiva de la ciudadanía, de acuerdo con el mandato establecido por la Constitución Española a los poderes públicos en su art. 9.2. Por ello analizaremos también cómo la estructura territorial del Estado afecta a la eficacia de estos derechos sociales.

Anteriormente se ha hecho una breve referencia a la crisis del Estado Social. No podemos marcar unas líneas básicas del concepto del Estado Social ni de su configuración constitucional como si de una realidad inamovible se tratara, es decir, sin hacer referencia a su crisis²⁸. Por ello, se hace necesario también perfilar de qué hablamos cuando hacemos referencia al “constitucionalismo de la crisis del Estado Social”, puesto que será este el marco en el que nos moveremos. Es precisamente a partir de los años setenta del S. XX, periodo al que antes hacíamos referencia, cuando la crisis económica impone cambios en el Estado. Y estos cambios pasan por un

²⁷ *Ibid.*, pág. 332. Y un análisis pormenorizado de estos efectos en págs. 341-354.

²⁸ De Cabo Martín, C., *La Crisis del Estado Social*, PPU, Barcelona, 1986.

retorno a ciertos postulados del liberalismo como favorecer la libertad del mercado, lo cual, como hemos visto, se plantea incompatible con el Estado social. Así, se inicia el fin del modelo fordista, con un periodo de privatización de sectores públicos, manteniendo la intervención del estado en sectores estratégicos que incentiven intereses privados; ruptura del sistema de Breton Woods; imperio de los postulados del libre mercado y con ello, la ruptura del consenso social que sirvió de base al constitucionalismo del Estado Social. Y el cambio en la intervención estatal en la economía también supone un cambio en la intervención con mecanismos redistributivos y sobre el mercado de trabajo, intervenciones que, como habíamos visto, son parte una de la otra.

Desde un punto de vista constitucional se hace necesario con esta base analizar la realidad de la eficacia de los textos constitucionales, su verdadera normatividad y los problemas de fondo que supone un cambio real de los cimientos sociales y económicos de los textos²⁹. Aunque formalmente la Constitución mantiene la caracterización del Estado como social, en la realidad el imperio del mercado ha ido imponiendo el criterio de la libre competencia de cara a determinar las políticas públicas. Y esta es una realidad que no podemos perder de vista en el análisis.

²⁹ García Herrera, M.A., “Prólogo”, en García Herrera, M.A. (dir.), *El constitucionalismo... ob. cit.*, pág. 13; “...cuando cambian las bases sociales y económicas, aunque perdure el texto literal de los preceptos, el contenido y significado de los derechos se transforma sustancialmente y quedan convertidos en un pálido reflejo de lo que fueron en los momentos en que coincidían sociedad y derecho. Negarse a entrar en esta dialéctica significa incurrir en un formalismo estéril que desconoce la compleja funcionalidad del derecho y reduce la teoría constitucional a mera elucubración basada en la conexión abstracta de conceptos indiferentes a la mediación jurídica de intereses en su manifestación histórica.”

2.2.- La autonomía política de los entes territoriales en la Constitución Española

El art. 2 CE garantiza una organización territorial descentralizada a través del principio de autonomía. La comprensión del contenido y alcance de la autonomía política garantizada constitucionalmente a las nacionalidades y regiones supone un elemento esencial para la comprensión de la organización territorial del Estado.

A la hora de determinar el significado del principio de autonomía, cabría partir de su consideración como concepto jurídico indeterminado³⁰ o, en palabras del propio Tribunal Constitucional, que “*ofrece un margen de apreciación muy amplio*”³¹. Doctrinalmente, encontramos acuerdo a la hora de entender el principio de autonomía como un principio estructural del Estado³², postura compartida por el Tribunal Constitucional al entenderlo como un principio estructural básico de la Constitución³³, lo que nos permite fijar un punto de partida en su consideración.

Sin embargo, en el texto constitucional no encontramos el uso de la expresión “principio estructural” de modo que nos permita conocer su significado. Podemos entender tales como los principios organizativos en los que el constituyente se basó para establecer el modelo territorial de

³⁰ Tomás y Valiente, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 43.

³¹ STC 4/1981, de 2 de febrero; FJ 1.

³² Ruipérez, J., *La protección constitucional de la Autonomía*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 123; y González Encinar, J.J., *El Estado Unitario-Federal*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 93.

³³ STC 32/1981, de 28 de julio; FJ 3.

distribución de competencias³⁴.

Tradicionalmente se ha venido identificando la autonomía por aquello que no es, soberanía, contraponiendo así la soberanía propia de la Nación y la autonomía que se predica de nacionalidades y regiones. Así, vemos cómo el Tribunal Constitucional rechaza el aparente antagonismo existente entre la soberanía propia de la unidad (de la Nación) y autonomía (de las nacionalidades y regiones), al afirmar en su STC 4/1981 (FJ 3) que la autonomía es un poder limitado distinto de la soberanía “*y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido*”. Más allá, se ha llegado a afirmar que centralización y descentralización serían dos realidades presentes siempre como complementarias, ya que la centralización absoluta sería imposible hoy en día y la descentralización absoluta supondría la propia inoperancia del Estado³⁵.

Siguiendo con la doctrina constitucional, la STC 32/1981 (FJ 3) reconoce que la autonomía es algo de lo que gozan los entes territoriales “*para la gestión de sus respectivos intereses*” siendo, en el caso de las Comunidades Autónomas, un poder potencialmente político³⁶, por cuanto debe ejercitarse esta potencialidad en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Si bien es cierto, que la autonomía supone un concepto de difícil concreción, sí podremos acercarnos a su significado en nuestro modelo

³⁴ González Encinar, J.J., *ob. cit.*, págs. 94 y ss.

³⁵ González Encinar, J.J., *ob. cit.*, pág. 109.

³⁶ STC 84/1982, de 23 de diciembre; FJ 4.

constitucional al revisar las garantías constitucionales de la misma. Estas garantías pasarían por el propio procedimiento de reforma constitucional –el del art. 167 CE para el Título VIII y el procedimiento agravado del art. 168 CE para el reconocimiento del derecho a la autonomía del art. 2 CE-; la propia garantía que supone el Tribunal Constitucional; y el procedimiento específico de reforma contenido en cada Estatuto de Autonomía³⁷. Sin embargo, si entendemos la función de la autonomía para los entes territoriales en el sentido en el que hemos visto que lo entiende el propio Tribunal Constitucional, “*para la gestión de sus respectivos intereses*”, una de las garantías fundamentales para la autonomía sería la propia distribución competencial fijada en la Constitución³⁸, distribución garantizada por la propia rigidez constitucional y estatutaria antes aludida.

Más allá de considerar la propia rigidez constitucional como una garantía de la autonomía, cabría incluso preguntarse si el propio poder de reforma constitucional –incluso el del mismo procedimiento agravado del art. 168 CE- podría cambiar de tal modo la organización territorial del Estado que eliminara al autonomía³⁹. Más aún, si entendemos la autonomía, conforme ha sido desarrollada en el modelo español, como la forma que toma la democracia en la organización territorial del Estado⁴⁰. Esta estrecha relación de autonomía y democracia –entendidas ambas como un todo, o bien como

³⁷ Aja, E., *ob. cit.*, págs. 98 y ss.

³⁸ Ruipérez, J., *ob. cit.*, pág. 127 y ss. De hecho el autor ya entiende esta distribución competencial como un elemento básico y definitorio del Estado federal –o Autonomico- al principio de la obra, pág. 35.

³⁹ Solozábal Echavarría, J.J., *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, págs. 48 y ss.

⁴⁰ González Encinar, J.J., *ob. cit.*, págs. 160 y ss.

la creación de entes territoriales e institucionales más cercanos a la ciudadanía- supondrían que una supresión de la autonomía implicaría un daño inaceptable para el propio modelo democrático.

Con todo ello, y para la cuestión que tratamos, debemos extraer ciertas conclusiones de lo expuesto. En primer lugar, que entendemos el principio de autonomía como un principio estructural básico del Estado, siendo esta autonomía de carácter político en el caso de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, que esta autonomía se garantiza con el objetivo de que los entes territoriales gestionen sus propios intereses. En tercer lugar, que esa garantía de la autonomía se basa, fundamentalmente, en la distribución constitucional de competencias, la cual a su vez viene garantizada por la propia rigidez de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Con todo ello se hace necesario plantearse, como iremos viendo a continuación, si el reconocimiento y desarrollo de derechos por parte de las Comunidades Autónomas es también una posibilidad garantizada por el propio principio de autonomía.

3.- EL CARÁCTER CONTROVERTIDO DE LAS DECLARACIONES ESTATUTARIAS DE DERECHOS

Las declaraciones estatutarias de derechos han dado lugar a importantes debates doctrinales y posicionamiento destacados del Tribunal Constitucional. Estos debates se han articulado en torno a diversas cuestiones. Por una parte en torno a la incidencia que estas declaraciones pudieran tener en la igualdad de derechos de la ciudadanía de todo el territorio del Estado. Por otra parte acerca de si las Comunidades Autónomas tienen efectivamente

competencia para este reconocimiento de derechos. Una de las principales polémicas se ha articulado en torno a si el Estatuto de Autonomía sería o no la fuente adecuada para este reconocimiento de derechos. Todo ello será de vital importancia para poder concluir si, efectivamente, estas declaraciones de derechos tienen o no verdadera eficacia jurídica.

Por su parte, el hecho de que las Comunidades Autónomas hayan reconocido derechos en sus Estatutos de Autonomía no es un fenómeno exclusivo del caso español. Así, en otro modelo territorial de descentralización política, como es el caso italiano, se ha asistido a un proceso comparable. En este caso, los debates también se han desarrollado en el mismo sentido. Por una parte sobre la articulación de la igualdad de derechos en todo el territorio; por otra parte en torno a la competencia de las regiones para el reconocimiento de este tipo de normas; finalmente sobre si son los Estatutos de las regiones ordinarias la norma adecuada para este tipo de derechos. Sin embargo, la redacción de estas declaraciones y la posición de la Corte Constitucional han dado lugar situaciones no idénticas.

En España, en el año 2004, una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Euskadi, conocido como Plan Ibarretxe, abrió la caja de Pandora de las reformas estatutarias y sus consecuencias. Aunque este texto no llegó a ser aprobado finalmente, sí se convirtió en el inicio de la concreción de aspiraciones reformistas de los Estatutos de Autonomía de muchas otras Comunidades Autónomas. Así, en 2006 se aprobaron las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña –que ya había iniciado el proceso en 2003 con la creación de la Ponencia parlamentaria para elaborar el Informe sobre la propuesta de Reforma del Estatuto- y Comunidad Valenciana, a los que siguieron otras tantas. De entre estas reformas se pueden encontrar tanto elementos comunes como elementos diferenciadores. Son muchas las cuestiones que han dado lugar a discusiones doctrinales y políticas con cada

uno de los textos y en función de cada una de las nuevas propuestas. Dejando de lado muchas de esas cuestiones, uno de los elementos innovadores de los nuevos Estatutos surgidos de las reformas sería la inclusión en los mismos de catálogos de derechos. A parte de la reiteración de derechos ya consagrados en el texto constitucional o en declaraciones internacionales, la principal innovación es el reconocimiento de derechos sociales establecidos como tales “derechos” en los textos.

Por otra parte, el régimen jurídico de los derechos sociales contenidos en la Constitución como principios rectores de la política social y económica ya había hecho correr ríos de tinta sobre su aplicabilidad. La propia Constitución otorga en su art. 53 un régimen jurídico especial a este tipo de derechos que le priva de su consideración como derechos subjetivos, con la imposibilidad de su justiciabilidad directa ante los Tribunales, a diferencia del resto de derechos que sí se pueden considerar como tales *per se*. Son diferentes los argumentos esgrimidos para justificar esta diferenciación entre los distintos tipos de derechos tales como la distinta naturaleza de los derechos sociales que les hace no ser considerados derechos, su carencia de universalidad, la necesidad de gasto económico que supone la aplicación de este tipo de derechos, la parcialidad ideológica que se les achaca, etc.⁴¹. Argumentos que también han sido desmontados para defender la potencial eficacia de este tipo de derechos mediante su vinculación como camino necesario para la consecución de la libertad, la igualdad efectiva y la dignidad humana; necesidad de gasto económico para la consecución de otro tipo de derechos sí reconocidos como tales, no sólo los sociales (voto, tutela judicial

⁴¹ Sobre esta cuestión, ver Noguera Fernández, A., *Los derechos sociales en las nuevas constituciones latinoamericanas*, Tirant lo Blanch, Instituto de Estudios Políticos, CEPS, Valencia, 2010, págs. 24 y ss.

efectiva, etc.); entre otros⁴². En cualquier caso, este breve apunte denota la falta de consenso acerca de la aplicabilidad de los derechos sociales y sobre todo, de su justiciabilidad, una pugna entre lo que supuestamente son y lo que deberían ser, lo cual se verá más adelante. El reconocimiento de derechos sociales en los Estatutos de Autonomía abría la puerta a la posibilidad de exigibilidad directa de este tipo de derechos, suponiendo poder de dar un paso más para la realización efectiva de un Estado Social declarado en la Constitución pero tímidamente puesto en práctica.

Son muchos los interrogantes que se abren ante esta situación: necesidad de las reformas, modificaciones creadas por los nuevos Estatutos, posibilidad o no de que estos textos incluyan derechos, eficacia de los derechos sociales reconocidos, régimen jurídico de los mismos, etc. Sobre todo ello tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional han dado soluciones que aclaran o ensombrecen las respuestas a estos interrogantes. Es sobre todo ello sobre lo que se tratará en estas páginas.

Respecto de estas reformas estatutarias, son varias las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse. En primer lugar cabe citar el Auto de inadmisión ATC 329/2007, de 12 de julio, del recurso interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana frente al Estatuto de Autonomía de Andalucía. En lo que a sentencias se refiere, encontramos la STC 249/2007, de 13 de diciembre, que resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Castilla-La Mancha al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, desestimado en aplicación de la jurisprudencia anterior sobre el mismo objeto que analizaremos a continuación. La STC 137/2010, de 16 de

⁴² Sobre esto, Pisarello, G., *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007.

diciembre, que resuelve el recurso del Defensor del Pueblo frente a la reforma del Estatuto de Cataluña, resuelto en el sentido de confirmar la jurisprudencia anteriormente asentada y que veremos a continuación. La STC 138/2010, de 16 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja frente a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no declara inconstitucionalidad alguna. La STC 30/2011, de 16 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad antes mencionado de la Junta de Extremadura frente a la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y que dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de su art. 51. La STC 32/2011, de 17 de marzo, que resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Extremadura frente a la reforma del Estatuto de Castilla y León y que da lugar a la declaración de inconstitucionalidad de su art. 75.1. La STC 110/2011, de 22 de junio, que resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja frente a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón sin encontrar razones de inconstitucionalidad.

Sin embargo, las dos sentencias más concluyentes de todo el proceso en lo que a derechos estatutarios se refiere las encontraríamos en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Aragón frente al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; así como la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

a) La STC 247/2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

La impugnación del art. 20 de la LO 1/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que da nueva redacción al art. 17, estableciendo lo que se ha denominado como derecho al agua⁴³, es la que da lugar a la STC 247/2007, la cual no sólo resuelve la impugnación aludida, sino que ahonda en la posibilidad de la inclusión de derechos y en la eficacia de éstos en los Estatutos de Autonomía como punto de partida de una posible doctrina del Tribunal Constitucional en lo que respecta a estos nuevos Estatutos.

b) La STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

Como ya se ha comentado, la STC 247/2007 que resuelve la impugnación del art. 17 de la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, profundiza en la cuestión de la inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía, probablemente más de lo que hubiera sido necesario, con la intención de sentar un precedente en la doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto, en previsión de futuros pronunciamientos. Con la STC 31/2010, de 28 de junio, la cual resuelve la

⁴³ A este respecto se ha venido criticando esta impugnación debido a que el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón incluye también un derecho al agua en su artículo 19; en este sentido Riu Fortuny, R., “Sobre la reforma de l’Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de desembre”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2, 2008, págs. 485 y ss.

Sin embargo, la redacción de los artículos son diferentes. Aunque es cierto que el Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce el derecho al agua no incluye ninguna cláusula similar a la que sí incluye la declaración valenciana y que ha sido el principal motivo de la impugnación: “...*derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias*...”.

impugnación de diversos apartados del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, se observa la aplicación de lo que se ha venido diciendo. Debido a la enorme extensión de la Sentencia, los fundamentos jurídicos que resuelven las impugnaciones de apartados referido a los derechos que contiene el nuevo Estatuto recurren a la doctrina de la STC 247/2007 para zanjar las argumentaciones que pudieran ser necesarias⁴⁴.

Sin embargo, esta Sentencia acerca del Estatuto de Autonomía de Cataluña aporta novedades en la cuestión de los derechos contenidos en los Estatutos de Autonomía. Se da luz a algunos debates doctrinales y se observan muchas sombras en algunas de las soluciones y argumentos.

A lo largo de las siguientes páginas se harán referencias a las consideraciones más destacables de estas Sentencias en lo que a doctrina sobre derechos estatutarios se refiere, aunque cabe hacer un apunte sobre las mismas. En el fallo de la STC 31/2010, además de las desestimaciones de determinadas impugnaciones se observa la declaración de inconstitucionalidad y la interpretación de otras tantas. Sin embargo, al entrar en la lectura de la Sentencia se observa cómo el Tribunal realiza una labor interpretativa que no se ve trasladada al fallo, tal y como sucede también en la STC 247/2007.

Veremos también cómo ha sido y es un debate o argumento constante entre quienes afirman o niegan la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan derechos si existe equiparación o no entre los derechos

⁴⁴ Las remisiones a la STC 247/2007 pueden verse en lo relativo a derechos, por ejemplo, en los FFJJ 4, 6, 16, 65.

fundamentales y los derechos estatutarios⁴⁵. Esta es una cuestión de especial importancia y sobre la que cabe detenerse de cara al análisis posterior.

Antes de entrar en la cuestión que nos ocupa habría que hacer un apunte acerca de la problemática respecto de la eficacia de los derechos sociales en el ordenamiento español. En primer lugar, se entienden como derechos sociales en el ordenamiento jurídico español aquellos derechos que encuentran su fundamento en la realización efectiva de la igualdad material, entre los que se encuentran derechos de solidaridad, laborales, destinados a determinados colectivos o que responden a necesidades básicas. Suponen obligaciones para los poderes públicos (de prestación o de acciones positivas) para la realización de la igualdad de todos los ciudadanos, como condiciones esenciales para la dignidad humana.

Este tipo de derechos aparece, principalmente en el Capítulo III del Título I de la Constitución, considerándolos como “Principios rectores de la política social y económica”. El art. 53.3 CE se refiere a ellos otorgándoles la eficacia jurídica de informar el ordenamiento y la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, se hace depender su eficacia directa, su posibilidad de protección jurisdiccional en la medida en que hayan sido desarrollados por el legislador. Esta necesidad de mediación legislativa es la que ha llevado a negar eficacia directa a estos derechos desde el texto constitucional. A pesar de contar con ciertas garantías⁴⁶ para asegurar su cumplimiento, lo cierto es que estos derechos no son directamente exigibles ante los Tribunales para

⁴⁵ Sobre esta discusión y las diferentes posiciones se profundizará en capítulos sucesivos, así como en la solución que da el Tribunal Constitucional en el FJ 17 de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴⁶ Pisarello, G., *ob. cit.*

conseguir su protección, en tanto en cuanto no se establezca así en su legislación de desarrollo.

De las declaraciones de derechos contenidas en los nuevos Estatutos de Autonomía la gran mayoría de su contenido hace referencia a derechos sociales⁴⁷, pudiéndose estos equipararse a los derechos contenidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución, los cuales han sido configurados por la propia Constitución, por el Tribunal Constitucional y por la doctrina como principios rectores. Ahora, con las Sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007 y 31/2010 veremos cómo la eficacia de estos derechos estatutarios se corresponde con la de los principios rectores o mandatos a los poderes públicos, de acuerdo con la terminología empleada por el Tribunal. Sin embargo, el legislador estatutario no sabía qué solución iba a dar el Tribunal respecto de la eficacia de los mismos, por lo que su establecimiento en los diferentes Estatutos puede deberse a distintas causas. De entre ellas podría destacarse la de una mayor legitimación del nivel autonómico de gobierno⁴⁸; la actualización del catálogo de derechos al

⁴⁷ Sobre la consideración de sociales de los derechos estatutarios Cascajo Castro, J.L., “Los derechos sociales, hoy”, *Revista catalana de dret públic*, nº 38, 2009, págs. 23 y ss; Anguita Susi, A., “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 80, mayo-agosto 2007, págs. 199-220; Ruiz-Rico Ruiz, G., “Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda”, *Nuevas políticas públicas: anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, págs. 81 y ss. Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_EST_01_ruiz.pdf; entre otros.

⁴⁸ En este sentido, el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que define al Estatuto a través de la inclusión de derechos al afirmar que “...*incluye un catálogo de derechos de los castellanos y leoneses y define los principales objetivos de la acción política de la Comunidad, dando cuerpo jurídico a la idea de un Estatuto de Autonomía que se define no*

momento, recogiendo derechos que por una cuestión temporal no estaban recogidos en la Constitución⁴⁹; posibilidad de mejorar el ejercicio de las competencias propias; dotar de mayor significación al autogobierno⁵⁰; entre otras posibles razones⁵¹.

Este reconocimiento de derechos sociales en los Estatutos de Autonomía está lejos de resolver el clásico problema de la eficacia de estos derechos sociales, al contrario, la STC 247/2007 obstaculiza aún más esta eficacia. A pesar de la solución que el Tribunal Constitucional ofrece a este respecto, es más probable que la voluntad del legislador estatutario fuera la de dotar a este tipo de derechos, al menos en el marco autonómico de un mayor status y fuerza vinculante, para poderlos equiparar de este modo a los derechos civiles y políticos⁵². Esta sería, como venimos viendo, una de las principales novedades de estos nuevos Estatutos de Autonomía, la de haber pretendido convertir los derechos sociales en derechos subjetivos exigibles⁵³.

sólo como norma institucional básica, sino también como garante de los derechos y del bienestar de los ciudadanos.”

⁴⁹ Razón para la cual se usaría la llamada “vocación transformadora” del Estatuto para actualizar el catálogo de derechos a nivel constitucional con su incorporación al bloque constitucional, como veremos.

⁵⁰ Así parece extraerse del Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuando afirma, al hacer referencia a las reformas contenidas, que son “*Reformas para profundizar el autogobierno, extrayendo todas las posibilidades descentralizadoras que ofrece la Constitución para aproximar la Administración a la ciudadanía.*”.

⁵¹ Cascajo Castro, J.L., *ob. cit.*, págs. 28-29.

⁵² Pisarello, G. (ed.), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Bomarzo, Albacete, 2009, pág. 77.

⁵³ De la Quadra-Salcedo Janini, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008, pág. 2, “...además de haber concretado los derechos

En cuanto a la diferenciación que se hace por la opinión mayoritaria entre derechos fundamentales y derechos sociales existen también opiniones doctrinales que abogan por el carácter fundamental de los derechos sociales⁵⁴. En este caso, al ser derechos sociales la mayoría de los recogidos en los Estatutos de Autonomía, cabría hacer extensible ese reclamo a este tipo de derechos.

La negación del carácter fundamental tradicional de los derechos sociales puede deberse a diferentes factores como la literalidad con la que la Constitución se expresa a este respecto, el fundamento en que radiquen los diferentes derechos, el factor de la gravedad económica y del papel de los Tribunales en su protección. Sin embargo, todos estos argumentos pueden salvarse si existe la voluntad de dotar de verdadera eficacia y justiciabilidad a los derechos sociales. Esta negación del carácter fundamental se justifica también en la necesidad de previo desarrollo legislativo de este tipo de derechos debido a la supuesta indeterminación de su contenido en el enunciado de los mismos⁵⁵. Esta indeterminación se observa en los enunciados de derechos sociales contenidos en la Constitución, pero no sólo de derechos sociales, sino de todos los derechos constitucionales. Sin embargo, como veremos, esa indeterminación no opera en todos los enunciados de derechos de los Estatutos de Autonomía. Según estas nuevas

sociales contenidos en nuestra Constitución bajo la categoría de principios rectores de la política social y económica y de haber reconocido nuevos derechos sociales; habrían tratado de dotar a tales derechos sociales del régimen jurídico propio de los derechos públicos subjetivos”.

⁵⁴ Ruiz-Rico Ruiz, G., *ob. cit.*, pág. 84.

⁵⁵ Bastida, F.J., “¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?”, en Alexy, R., *Derechos sociales y ponderación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pág. 148.

formulaciones nada impediría localizar el contenido alegable ante los Tribunales⁵⁶.

Esta indeterminación que se le achaca a los derechos sociales es predicable de cualquier enunciado de derechos. La indeterminación se utiliza como técnica en la elaboración constitucional para lograr los consensos necesarios. Será posteriormente el desarrollo legislativo el que determine el contenido de los derechos a través de decisiones políticas. Es precisamente por esta razón por la que se habla del “contenido esencial” de los derechos, de todos los derechos y no solamente de los derechos sociales. El contenido esencial de los derechos se predica como una garantía de los mismos recepcionada a partir del art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn hasta el art. 53.1 CE que obliga al respeto de ese núcleo básico que permite la reconocibilidad del derecho⁵⁷. De hecho, como ya hemos apuntado, este artículo hace referencia a los derechos considerados *fundamentales* por el propio Tribunal Constitucional, no hace referencia a los derechos sociales. Por tanto, si la propia Constitución garantiza el respeto del derecho a través del respeto de su contenido esencial será porque estos derechos no se encuentran perfectamente determinados. Si así fuera no sería necesaria una cláusula de este tipo⁵⁸ que supone cuál sería el límite infranqueable para el legislador, aquella parte necesaria para que los intereses respaldados por el

⁵⁶ Sobre esta cuestión, Pisarello, G. (ed.), *Los derechos sociales como derechos justiciables...* *ob. cit.*, págs. 49 a 53.

⁵⁷ Así, la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8, que afirma que “*Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose*”.

⁵⁸ La metodología para la determinación del contenido esencial se formula, en caso español, en la STC 11/1981, de 8 de abril, sobre el derecho a huelga (FJ 8).

derecho en cuestión estén verdaderamente protegidos, límite que será vulnerado si el derecho en cuestión deviene impracticable o dificultado más allá de lo razonable.

Con esto observamos cómo los derechos fundamentales, todos ellos, son categorías complejas que es necesario determinar para poder extraer de ellos la norma aplicable⁵⁹.

Sin embargo, en caso de la eficacia de estos derechos sociales estatutarios podría ocurrir, del mismo modo que ocurre con los principios constitucionales, que la ausencia de ley que los desarrolle dé efectividad al mismo siempre que de su enunciado se pueda derivar un deber determinable⁶⁰.

Ya se ha visto que muchos de los argumentos que niegan el carácter fundamental de los derechos estatutarios lo hacen atendiendo a la fuente en la cual están recogidos los mismos. Se predica este carácter de los derechos constitucionales, precisamente por su condición de constitucionales, negándosela a los derechos estatutarios por venir recogidos en el Estatuto de Autonomía. Sin embargo habría que aportar también la idea de que su regulación en un texto con carácter de fuente -tanto constitucional como estatutaria- es necesario reconocerle un valor jurídico⁶¹.

⁵⁹ Sobre esta cuestión, la doctrina del contenido esencial derivada de la LFB y su recepción en España, Gavara de Cara, J.C., *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

⁶⁰ SSTC 103/1983, de 22 de noviembre; 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 76/1987, de 25 de mayo, FJ 4.

⁶¹ Cascajo Castro, J.L., *ob. cit.*, pág. 23.

Además, es de destacar que el reconocimiento de estos derechos por parte de los Estatutos de Autonomía supondría un importante paso en el reconocimiento de la indivisibilidad entre todos los derechos, ya sean civiles, políticos o sociales⁶².

Tras todas estas consideraciones cabe detenerse en la problemática que lo expuesto plantea. Como hemos podido ver, la configuración del Estado Social Autonómico implica que serán las Comunidades Autónomas quienes necesariamente determinen las políticas públicas intervencionistas en virtud del reparto competencial y en las materias sobre las que ostenten competencias. Estas políticas desarrolladas por las Comunidades Autónomas supondrán a su vez la gestión material de los derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, de conformidad con los postulados del Estado Social, la igualdad material implica el tratamiento desigual de situaciones desiguales. En el asunto que nos ocupa deberemos resolver si esa posible desigualdad es también predicable a nivel territorial. Es decir, en tanto en cuanto las Comunidades Autónomas inciden sobre los derechos de la ciudadanía, se hace necesario resolver la cuestión del margen de desigualdad que en este sentido

⁶² Sobre esta indivisibilidad, Ferrajoli, L., Moreso, J.J. y Atienza, M., *La Teoría del derechos en el paradigma constitucional*, Madrid, 2008, pág. 81, “los derechos de libertad son efectivos siempre si se sustentan en la garantía de los derechos sociales a prestaciones positivas: el derecho a la subsistencia y a la salud y, aún más, obviamente, en el derecho a la educación y a la información. Sin la satisfacción de estos derechos, tanto los derechos políticos como los derechos de libertad están destinados a permanecer en el papel. No existe participación en la vida pública sin la garantía de mínimos vitales, es decir, de derechos a la supervivencia, ni existe formación de voluntad consciente sin educación e información”.

puede admitir el Estado. Debemos analizar hasta qué punto la igualdad es un límite para la intervención autonómica sobre los derechos.

Como ya hemos apuntado, esta configuración del Estado Social Autonómico se basa, principalmente en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sabiendo que estas competencias confieren a las Comunidades Autónomas la potestad de desarrollar políticas en el ámbito de los derechos sociales, debemos detenernos en dos cuestiones. En primer lugar realizar un análisis más pormenorizado de ese reparto competencial. En segundo lugar, y definitivo para la cuestión que nos ocupa, un análisis que nos permita determinar si las Comunidades Autónomas tienen efectivamente competencias para la regulación de derechos.

Finalmente, el marco expuesto de las reformas de los Estatutos de Autonomía, especialmente en lo que a declaraciones de derechos se refiere, nos obliga a la realización de un último análisis. Estas declaraciones nos plantean una problemática desde el punto de vista de las fuentes del derecho. Así, tendremos que detenernos en determinar si es el Estatuto de Autonomía efectivamente la fuente adecuada para el reconocimiento de derechos por parte de las Comunidades Autónomas.

CAPÍTULO II

EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SUS LÍMITES: IGUALDAD, AUTONOMÍA Y COMPETENCIA

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Capítulo anterior veíamos cómo la Constitución configura lo que hemos venido denominando como Estado Social Autonómico. Esto implicaba el desarrollo de derechos –especialmente de contenido social- por parte de las Comunidades Autónomas, lo cual nos planteaba una serie de problemas en torno a la igualdad como límite a ese desarrollo autonómico de derechos, a la competencia de las Comunidades Autónomas en torno a los derechos y a si el Estatuto se plantea como la fuente adecuada para su reconocimiento. A continuación profundizaremos en todas estas cuestiones.

Cuando se trata la cuestión de la forma de Estado y los derechos sociales desde la doctrina, parece claro que la preocupación principal pasa por los posibles problemas relacionados con la igualdad de las condiciones de vida de la ciudadanía y que configuran, precisamente, el estatuto clásico de ciudadanía⁶³. Para analizar esta cuestión se hace necesario observar, en primer lugar, el tratamiento que el texto constitucional da a la igualdad. En segundo lugar, tal como se ha ido poniendo de manifiesto, veremos esas cláusulas competenciales en favor del Estado que homogeneizan las condiciones de ejercicio de los derechos en nuestro modelo territorial, su alcance y el grado de diversidad que permiten. Y todo ello sin perder de vista la incidencia que

⁶³ Gambino, S., “Derechos fundamentales y formas de Estado: reflexiones comparadas sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del S. XXI”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 117, julio-septiembre 2002, págs. 9-34.

esta cuestión pudiera tener en la garantía y eficacia del principio de autonomía territorial fijado en la Constitución.

Así, sabemos que existen en la Constitución una serie de artículos que están conectados directamente con el principio de igualdad como son el art. 1.1 que la entiende como valor superior del ordenamiento, el art. 9.2 como igualdad material o real y el art. 14, como principio de igualdad jurídica. Será necesario un análisis del tratamiento general que la Constitución Española hace de la igualdad previamente a analizar cómo se entiende y se asegura la igualdad de todas las personas en todo el territorio. Por otra parte, trataremos el contenido y alcance de los arts. 139.1 y 149.1.1 CE, como títulos competenciales en favor del Estado referidos a la igualdad en el marco de ejercicio de los derechos.

Por su parte, desde un punto de vista competencial, será necesario analizar la cuestión de los derechos desde la perspectiva del principio de competencia y cómo este determina el reparto de poder entre los distintos entes territoriales y las relaciones entre los mismos. Además habrá que detenerse en el efectivo reparto competencial establecido en el modelo autonómico y ver cómo éste afecta a la efectividad y desarrollo de los derechos.

Finalmente será necesario detenerse en el sistema de fuentes y en la determinación de la fuente adecuada para el reconocimiento de derechos por parte de las Comunidades Autónomas.

2.- LA IGUALDAD EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 9.2 CE: ACTUALIDAD DE LA DISTINCIÓN ENTRE IGUALDAD FORMAL E IGUALDAD MATERIAL

La interpretación clásica entiende el art. 9.2 CE como exponente de la igualdad perseguida con el Estado Social y democrático, ya que se contiene el mandato a los poderes públicos de igualdad material o real. Por su parte, el art. 14 CE consagraría la igualdad formal o igualdad ante la ley, propia del Estado liberal. Es decir, se podría así distinguir entre un principio de igualdad formal e igualdad ante la ley y el principio de igualdad material o igualdad real. Sin embargo el Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia acerca del Estado Social, ha utilizado más el art. 14 CE en referencia al carácter social del Estado que el art. 9.2 CE, lo que nos hace replantearnos esta clásica distinción.

En la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional encontramos importantes interpretaciones del principio de igualdad en las referencias que hace al art. 9.2 CE sobre la obligación impuesta a los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas⁶⁴. Reconoce con ello la posibilidad de tratamiento desigual de situaciones desiguales sin que esto suponga vulnerar el contenido del art. 14 CE, precisamente, para alcanzar esa igualdad real. Esta posibilidad de trato diferenciado ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, haciendo referencia también a sus límites en la STC 34/1981 (FJ 3 b) al reconocer que

⁶⁴ Pérez Royo, J., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10 (4), enero-abril 1984, págs. 157-181. A este respecto, el autor cita como referencia las SSTC 11/1981, de 8 de abril; 26/1981, de 17 de julio; 19/1982, de 5 de mayo; 81/1982, de 21 de diciembre; 3/1983, de 25 de enero y 14/1983, de 28 de febrero, entre otras.

el principio de igualdad del art. 14 CE hace referencia a la universalidad de la ley

“...pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de derecho (...)Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como declara de forma expresa el art. 14 de la Constitución, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable.”

Recuerda el Tribunal en esta Sentencia que la Constitución en su art. 9.2 CE atribuye a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, estableciendo que será el legislador quien determine esas las situaciones distintas y la medida en la que deban ser tratadas de manera desigual. Los límites que impone a esta valoración que deberá realizar el legislador pasan por el respeto a los derechos y libertades constitucionales, así como no poder contemplar medidas que vayan *“...contra la esencia del propio principio de igualdad que rechaza toda desigualdad que por su alcance sea irrazonable y, por ello, haya de calificarse de discriminatoria.”*

Esto implica la superación y la corrección del principio de igualdad en su sentido liberal, es decir, que en un Estado social y democrático de derecho la igualdad se realiza por los poderes públicos tendiendo a la corrección de las desigualdades. Sin embargo en la jurisprudencia constitucional vamos a encontrar diferencias en la utilización del art. 14 CE o en la utilización del art. 9.2 CE como desarrollo del mandato social.

Por una parte, el Tribunal Constitucional deja claro que el mandato del art. 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de hacer efectiva la igualdad, entendiendo así este artículo, precisamente, como mandato al

legislador⁶⁵. Es decir, el art. 9.2 CE sería un mandato finalista a los poderes públicos, pero sin otorgar ninguna habilitación competencial para tal fin⁶⁶.

Sin embargo, y posteriormente, otras Sentencias⁶⁷ conocen de los supuestos de tratamiento legal diferenciado y favorable a ciertos sectores sociales tradicionalmente discriminados basándose únicamente en el art. 14 CE, como por ejemplo en la STC 25/1989, de 3 de febrero (FJ 3). En esta Sentencia el Tribunal vuelve a reiterar su propia jurisprudencia respecto a que el principio de igualdad no prohíbe toda diferencia de trato, sino únicamente aquella que no cuente con una justificación objetiva y razonable, así como debe darse proporcionalidad entre medios y fines⁶⁸. En esta Sentencia se observa un paso más, ya que el Tribunal determina que las exigencias derivadas del principio de igualdad del art. 14 CE pasarían por que

⁶⁵ SSTC 6/1981, de 16 de marzo y 27/1981, de 20 de julio.

⁶⁶ Aparicio Pérez, M.A., “El Estado social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Cámara Villar, G. y Cano Bueso, J., *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Tecnos/Parlamento de Andalucía, Madrid, 1993.

⁶⁷ Por ejemplo, la STC 19/1989, de 31 de enero y, más recientemente la STC 59/2008, de 14 de mayo, sobre la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. “*La virtualidad del artículo 14 de la Constitución no se agota en la cláusula general de igualdad que inicia su contenido, sino que también persigue la interdicción de determinadas diferencias, históricamente muy arraigadas, que, tanto por la acción de los poderes público como por la práctica social, han situado a amplios sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona...*”.

⁶⁸ Sobre la proporcionalidad, ver Chano Regaña, L., “El nuevo texto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sometido al examen de proporcionalidad: dudas sobre su constitucionalidad”, *Los desafíos de la justicia en la era postcrisis*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2016, pp. 179-192. En concreto, ver epígrafe sobre “la conceptualización de la proporcionalidad”, págs. 5-7.

“... a) Las medidas adoptadas, que originan la desigualdad, han de estar en función del interés público sin postergar arbitrariamente otros intereses dignos de protección, y b) dichas medidas han de contar con un fundamento técnico-económico.”

Esta doctrina del Tribunal Constitucional que utiliza el art. 14 CE como parámetro para la consecución de la igualdad real y efectiva nos hace plantearnos hasta qué punto se puede seguir manteniendo esta clásica concepción del art. 14 CE como expresión de la igualdad formal o ante la ley y del art. 9.2 CE como exponente de la igualdad material.

Yendo más allá, lo que vemos con lo expuesto es que el art. 9.2 CE no debe entenderse como un complemento del art. 14 CE. Este último ha ido adquiriendo su propia virtualidad que, según la jurisprudencia constitucional vista, incluiría también esa igualdad material tradicionalmente atribuida al art. 9.2 CE y sin necesidad de hacer referencia a este último⁶⁹. Según lo expuesto, cabría afirmar que debe seguirse una concepción amplia del principio de igualdad ante la ley que englobe aquellos supuestos en que es preciso aplicar un tratamiento legal diferenciado a ciertos sujetos que se encuentran en una situación desigual. Esta concepción debería ser el resultado de una interpretación del principio de igualdad ante la ley desde la óptica del Estado Social, sin que pueda ser indiferente la situación real en que se encuentre la ciudadanía a la hora de crear y aplicar la ley. Podemos considerar también, por su parte, que el art. 9.2 CE supone una directriz, fija una finalidad que deben cumplir los poderes públicos pero sin la determinación de los medios concretos a través de los cuales llegar a esta finalidad. La operatividad jurídica contenida en el mandato del art. 9.2 CE puede entenderse en el sentido de

⁶⁹ Aparicio Pérez, M.A., *ob. cit.*

que no puede fundamentarse en él un derecho subjetivo accionable ante los tribunales, pero sí constituye un criterio interpretativo del resto del ordenamiento. Así, podría fundamentar un recurso o cuestión de inconstitucionalidad –tal y como lo hacen los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I CE- y configura un auténtico deber de los poderes públicos. Sin embargo, ese deber genérico sólo se convertirá en obligación exigible una vez que se haya concretado mediante ley⁷⁰ –como también ocurre con los principios rectores-.

Respecto de la interpretación de esta directriz fijada por la Constitución a la actuación de los poderes públicos, parece pacífica la interpretación que supone entenderla como la promoción de la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía. La consecución efectiva de esta igualdad de oportunidades pasa por la actuación de los poderes públicos en las materias que inciden en esas condiciones de igualdad⁷¹, materias que son objeto así mismo de los denominados derechos sociales.

Esta doctrina y este replanteamiento de la distinción clásica entre los artículos 14 y 9.2 CE nos lleva a dos conclusiones. Por una parte a la observancia del principio del Estado social como principio estructural al que antes aludíamos que obliga a interpretar una cláusula de tradicional igualdad formal desde los requerimiento de la igualdad material que impone el Estado social. Principio estructural que, como se había adelantado, regirá también las relaciones entre los diferentes entes territoriales del Estado. Además, esta

⁷⁰ Pérez Villalobos, M.C., *Estado Social y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2002, pág. 96.

⁷¹ La STC 32/1981, de 28 de julio, ya habla de “*pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos*”.

interpretación de la igualdad que hace el Tribunal Constitucional deberemos tenerla presente a la hora de tratar la cuestión de cómo debemos entender esa igualdad en las posiciones jurídicas de la ciudadanía a lo largo del territorio, cuestión que trataremos más adelante.

Por otra parte, el propio principio de autonomía política implica que la libertad de actuación de los organismos autonómicos dará lugar a la diversidad en las posiciones jurídicas de la ciudadanía dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que residan⁷². Sin embargo esta diversidad no tiene por qué suponer necesariamente desigualdad⁷³, de la misma forma que acabamos de observar respecto de las diferencias de trato que no suponen vulneración de la igualdad. Y esto es así porque como hemos dicho, la descentralización conlleva una racionalización de las relaciones entre poderes públicos y ciudadanía que supone que la toma de decisiones se hace con base a la cercanía de la realidad sobre la que se proyectan. Por tanto, si partimos de realidades diversas, las respuestas a esas realidades también deberán ser diversas, lo que no significa que esta diversidad signifique no igualdad entre la ciudadanía. En el Estado autonómico, la igualdad se debe entender como el mantenimiento de ciertos criterios de homogeneidad, para lo que se han previsto, como veremos, cláusulas competenciales a favor del Estado que veremos más adelante.

⁷² Solozábal Echavarría, J.J., “El Estado social como Estado autonómico”, *UNED, Teoría y Realidad constitucional*, nº 3, 1º semestre 1999, págs. 61-78.

⁷³ Porras Nadales, A.J., “Desarrollo autonómico y crisis del Estado Social (el caso de Andalucía)”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 37, 1987, págs. 219-234.

3.- LA IGUALDAD DE DERECHOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO: LOS ARTÍCULOS 139.1, 81.1 Y 149.1.1 CE

Como ya hemos visto, a pesar de que los derechos fundamentales propiamente dichos no son objeto de reparto competencial, sí lo son las materias sobre las que se proyectan estos derechos. Y tal y como hemos visto, las materias que sí se encuentran sometidas al reparto competencial son aquellas que más directamente afectan a las condiciones de vida de la ciudadanía y sobre las que recae la realización efectiva del Estado Social. Con todo ello, se hace necesario a continuación observar cómo se realiza e interpreta la igualdad de derechos de la ciudadanía que predica la Constitución Española en un modelo de reparto territorial del poder como el que estamos describiendo. Esta igualdad de derechos, que necesariamente tendrá que ser interpretada de conformidad con la configuración genérica de la igualdad antes observada en el art. 14 CE, la encontramos recogida en los arts. 139.1⁷⁴ –como principio general de la organización territorial del Estado- y 149.1.1⁷⁵ CE –como materia objeto del reparto competencial-.

3.1.- Igualdad territorial de derechos y Estado Social descentralizado

⁷⁴ Artículo 139.1 CE: *Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.*

⁷⁵ Artículo 149.1 CE: *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.*

La configuración del Estado Social desde la perspectiva del constitucionalismo ha implicado un cambio en la concepción de la igualdad. Como hemos podido observar, la interpretación del principio de igualdad coherente con los postulados del Estado Social es aquella que permite el trato diferenciado de situaciones diversas. Esta interpretación resulta ya comúnmente aceptada cuando nos referimos a la eficacia de la igualdad como principio y como derecho fundamental⁷⁶.

Sin embargo, debemos realizar una aproximación a esta visión de la igualdad cuando la enmarcamos en un Estado cuyo poder se encuentra territorialmente descentralizado. Esta interpretación se hace necesaria en tanto hemos visto que en nuestro modelo la eficacia del Estado Social se materializa a través del Estado autonómico. Obviamente, este desarrollo material del contenido de los derechos puede dar lugar a situaciones desiguales entre la ciudadanía de distintas partes del territorio.

Así, será necesario extender el cambio de concepción respecto de la igualdad que supuso el Estado Social a la descentralización territorial del poder político. Si está claro que es constitucionalmente admisible el tratamiento desigual de situaciones personales, económicas o sociales diversas para con ello favorecer precisamente la igualdad de la ciudadanía, no sería razonable que se exigiera trato idéntico a situaciones diversas generadas por un diferente ejercicio del poder político sobre determinado territorio.

La propia Constitución prevé esta posibilidad al incluir en su articulado cláusulas de homogeneización en lo que al ejercicio de los derechos se refiere.

⁷⁶ De Giorgi, R. “Modelos jurídicos de la igualdad y de la equidad”, en Espinoza de los Monteros, J. y Ordóñez, J., *Los derechos sociales en el Estado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 11-27.

Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional cuando se ha enfrentado a la interpretación de la igualdad en todo el territorio, como veremos a continuación.

Para observar la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional respecto de estos artículos, partiremos de la primera doctrina constitucional con la STC 5/1981, de 13 de febrero, en la que se afirma, en su FJ 22, que

“En materia de derechos fundamentales la Constitución no se ha limitado a reservar su desarrollo normativo a las Leyes orgánicas, sino que ha dispuesto, además, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

Realiza el Tribunal con esta afirmación una interpretación expansiva y literal de los art. 139.1 y 149.1.1 CE, además de entender el art. 81.1 CE como un título competencial, cuestión esta última discutida en la doctrina y sobre la que volveremos más adelante.

Poco después, en la STC 25/1981, de 14 de julio, determina, en su FJ 5 que los derechos fundamentales son elementos esenciales del ordenamiento de la comunidad nacional, y es por ello que

“en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado Social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado”.

Sin embargo, el Tribunal Constitución pronto matizaría esta postura inicial en la ya célebre STC 37/1981, de 16 de noviembre, en la cual se refiere a los arts. 139.1 y 149.1.1 CE en su FJ 2 cuando establece que el primero

“...no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones”.

Y esto es interpretado así, según se observa en la misma Sentencia, precisamente al amparo del principio de autonomía política. La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en el modelo autonómico puede dar lugar así a una posición jurídica distinta de la ciudadanía en los diferentes territorios. Con este cambio en su doctrina⁷⁷, el Tribunal intenta limitar el alcance del estándar de igualdad constitucionalmente exigible en materia de derechos y deberes en todo el territorio. Sin embargo, y a pesar del cambio de jurisprudencia, lo que no termina de concretarse es qué podemos entender por ese estándar de igualdad en lo que a derechos se refiere⁷⁸.

La interpretación a sensu contrario de lo establecido en la Sentencia respecto del art. 139.1 CE ha sido entendido por parte de algún autor⁷⁹ como que sí se podría amparar una uniformidad, siempre que no fuera *“rigurosa y monolítica”*. Sin embargo, esta posibilidad podría ponerse en duda⁸⁰ puesto que este precepto no es atributivo de competencias y si así se entendiera no supondría ninguna diferencia respecto del art. 149.1.1 CE ya que esa

⁷⁷ Este cambio doctrinal se reproducirá en el tiempo, por ejemplo, con las SSTC 150/1990, de 4 de octubre; 186/1993, de 7 de junio o 114/1994, de 14 de abril.

⁷⁸ Cabellos Espiérrez, M.A., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001, págs. 21 y ss.

⁷⁹ De Otto, I., “Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RVAP*, nº 10, 1984.

⁸⁰ Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, pág. 20.

uniformidad tendría que ser determinada por el Estado central. Así, sí se atribuiría esta capacidad al citado art. 149.1.1 CE, pudiendo suponer una uniformidad no absoluta, por cuanto permitiría al legislador estatal establecer un núcleo de igualdad básica, siendo posible la diversidad más allá del mismo, como bien determina el tenor literal del precepto.

El Tribunal Constitucional ahonda más en el alcance de esta igualdad con la STC 37/1987, de 26 de marzo, en la que establecerá en su FJ 10 que los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 CE

“... no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales”.

Por lo establecido en esta Sentencia se observa un mínimo de concreción que va más allá de lo observado en la STC 37/1981 por cuanto califica de “fundamentales” las posiciones jurídicas en las que debe haber igualdad. De nuevo hace referencia el Tribunal en esta ocasión al principio de autonomía, asegurando que si esta diversidad no fuese aceptada, este principio de autonomía política quedaría vacío de contenido⁸¹.

⁸¹ Recogiendo este sentir de la STC 37/1987 pronunciará la Magistrada doña Adela Asua Batarrita su voto particular a la Sentencia 93/2015, de 14 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013. *"De tal manera que se impedirá a las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de sus competencias, adopten disposiciones distintas con el mismo propósito de tutela y, que por su contenido o intensidad puedan alterar el equilibrio de intereses establecido por el Estado. (...) la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias autonómicas, que se añade a una serie —ya excesiva— de pronunciamientos recientes,*

Siguiendo con la cuestión, la STC 102/1995, de 26 de junio, en su FJ 17 trata la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE determinando que

“El régimen jurídico también homogéneo, así perfilado, sirve de mínimo común denominador a la finalidad de asegurar el disfrute por todos del derechos a un medio ambiente adecuado”.

Introduce así el concepto del “mínimo común denominador” en lo que a la igualdad en las posiciones jurídicas de la ciudadanía se refiere. Este concepto volverá a ser repetido por el Tribunal ese mismo año, en la STC 156/1995, de 26 de octubre, establece en su FJ 5 respecto de la igualdad requerida por el art. 149.1.1 CE que este título competencial no implica que el Estado pueda regular cualquier aspecto que de alguna manera se encuentre relacionado con la igualdad en el ejercicio de un derecho, sino que persigue la igualdad

“... que queda garantizada con el establecimiento de unas condiciones básicas que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, esta sí, es competencia del Estado”.

Tras la jurisprudencia observada podemos concluir que, a pesar de los intentos del Tribunal por huir de su jurisprudencia inicial en la igualdad de derechos de la ciudadanía en todo el territorio del Estado, no dejan de ser utilizadas fórmulas vagas y poco concretas –rigurosa y monolítica uniformidad, posiciones jurídicas fundamentales, mínimo común denominador o condiciones básicas-. Esto supone que la jurisprudencia constitucional analizada no nos haga vislumbrar a qué nos estamos refiriendo

que, como he señalado en votos anteriores, si no se corrigen, terminarán redundando en una grave erosión y distorsión del sistema de distribución competencial consagrado por la Constitución.”

cuando hablamos de qué debe ser regulado por el Estado cuando desarrolla su competencia para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos. Es decir, no queda claro si el Tribunal se refiere a legislación básica del Estado o simplemente al contenido esencial de derechos fundamentales propiamente dichos.

Por otra parte, observamos cómo en ocasiones el Tribunal parece confundir el art. 139.1 CE y el art. 149.1.1 CE como si del mismo tipo de precepto se tratase, no siendo en absoluto de este modo. Por ello trataremos de analizar ambos preceptos por separado a continuación.

3.2.- El artículo 139.1 CE como principio general de la organización territorial del Estado

El art. 139.1 CE se encuentra ubicado en el texto constitucional como un principio general de la organización territorial del Estado, en el Capítulo Primero del Título VIII. Esta ubicación ya nos debe hacer verlo precisamente como ese tipo de norma, un principio, no una norma atributiva de competencias como podría llegar a parecer.

Este artículo ha venido siendo citado, como hemos visto, por el Tribunal Constitucional en sus sentencias referidas a la igualdad mínima que debe haber entre toda la ciudadanía en cualquier lugar del Estado. El problema que puede suponer el texto de este artículo sería la de que su interpretación literal conllevaría una uniformidad total de derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, en el sentido de la primera jurisprudencia ya citada del Tribunal Constitucional. Si tenemos en cuenta la jurisprudencia citada vemos cómo el Tribunal Constitucional no lo interpreta en sentido literal, sino de conformidad con el principio de autonomía.

3.2.1.- Cláusulas de igualdad territorial en derecho comparado

Cláusulas semejantes a esta encontramos en otros modelos descentralizados, con mayor o menor problemática en su interpretación⁸². Así, por ejemplo, encontraríamos el art. 60 de la antigua Constitución Suiza⁸³, entendiéndose esta obligación como una prohibición de desigualdad por razón de residencia, sin distinguir si se hacía referencia a derechos políticos exclusivamente o a derechos de todo tipo⁸⁴. A pesar de esta ausencia de distinción, en comparación con la redacción del art. 139.1 CE, parece quedar más claro en este texto que la prohibición de discriminación hace referencia a la residencia en uno u otro Cantón. Posteriormente, el art. 37.2 de la nueva Constitución Suiza⁸⁵ fue más allá al aclarar la situación, exceptuando expresamente la prohibición de discriminación en el caso de los derechos políticos.

Por otra parte, con la Sección 2ª del art. IV de la Constitución de EEUU⁸⁶ tampoco ha habido dudas a la hora de interpretarla entendiéndose que se refiere a una prohibición de discriminación entre residentes y no residentes

⁸² Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992. Realiza un análisis pormenorizado de estas cláusulas en derecho comparado con su evolución jurisprudencial e interpretativa.

⁸³ La Constitución se reformó en 1999 desapareciendo esta referencia que, en cualquier caso, determinaba: “*Los Cantones están obligados a tratar a todos los ciudadanos suizos igual que a sus propios ciudadanos en la legislación así como en el procedimiento judicial*”.

⁸⁴ Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, pág. 30.

⁸⁵ “*Nadie podrá ser favorecido o perjudicado en razón de su ciudadanía. Se excluyen de este principio la normativa sobre los derechos políticos comunales y de las corporaciones, así como la participación en los bienes de esta última, si la legislación cantonal no dispone de otra manera.*”

⁸⁶ “*Los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos en los diversos Estados*”.

en determinado Estado. Ya la Corte Suprema la interpretó como la “*establecida para asegurar a un ciudadano del Estado A que se aventura en el Estado B los mismos privilegios de que disfruta un ciudadano del Estado B*”⁸⁷. Posteriormente, la introducción de la Enmienda XIV⁸⁸, profundizaría en esta conjugación de federalismo y derechos tratando de centralizar el aseguramiento de la igualdad en la Federación⁸⁹.

Finalmente, vemos cómo el art. 33.1 de la Constitución Alemana⁹⁰ contiene un tenor literal de más compleja interpretación, y de redacción más similar a la establecida para el art. 139.1 CE que analizamos. En este caso, la interpretación dada por parte de la doctrina ha sido la misma que en los casos anteriores. Sin embargo, se destaca la vaguedad y falta de concreción en la redacción del artículo, lo que justificaría que el Tribunal Constitucional alemán no lo haya utilizado en la resolución de conflictos existentes en este

⁸⁷ Caso *Toomer vs. Witsell*, 334 US, 385, 395 (1948).

Disponible

en

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/334/385/case.html#395>.

Traducción propia.

⁸⁸ “*Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningun Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos.*”

⁸⁹ En este sentido, ver los análisis realizados en Villaverde Menéndez, I, *La igualdad en la diversidad. Forma de Estado y derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2012, págs. 64 y ss; o de Roura Gómez, S.A., “Derechos Fundamentales y Estado políticamente descentralizado: el federalismo y la lucha por los derechos en los Estados Unidos”, en Aparicio Pérez, M.A. (coord.), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas*, Cedecs Ed., Barcelona, 2001, págs. 641-661.

⁹⁰ “*Todo alemán tiene en cualquier Land iguales derechos y obligaciones ciudadanos*”.

sentido, utilizando la cláusula general de la igualdad del art. 3.1⁹¹ de la Constitución Alemana para cumplir esta función⁹².

3.2.2.- Interpretación del artículo 139.1 CE en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Volvemos ahora a la interpretación concreta que se ha dado en el caso del art. 139.1 CE. Desde un punto de vista doctrinal⁹³, una primera interpretación ha entendido que este artículo tiene la función de garantizar la igualdad de la ciudadanía ante una determinada Comunidad Autónoma independientemente de su residencia. Habiendo visto los ejemplos existentes en derecho comparado, esta sería la interpretación más acorde con la recibida a cláusulas similares en otros modelos territoriales con autonomía política. Como hemos visto, el principio de autonomía reconocido en la Constitución tiene como resultado necesario una pluralidad de ordenamientos –los distintos ordenamientos autonómicos- que formarían parte del sistema constitucional. Así, esta citada interpretación sería perfectamente compatible con esta pluralidad de ordenamientos que surgen del principio de autonomía. La existencia de estos distintos ordenamientos da lugar necesariamente a diferentes posiciones jurídicas de la ciudadanía, estableciendo este artículo que cada uno de esos ordenamientos trate de igual modo a toda la ciudadanía española, sin que sea posible admitir por ello diferencias ligadas formalmente

⁹¹ “*Todas las personas son iguales ante la ley.*”

⁹² Sobre esta cuestión, ver Pérez Villalobos, M.C., *ob. cit.*, págs. 77 y ss.; o Barceló i Serramalera, M., *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 54.

⁹³ De Otto, I., *ob. cit.*

a la ciudadanía de una determinada Comunidad Autónoma. Así, encontraríamos la principal diferencia entre el art. 139.1 CE y el art. 149.1.1 CE, en cuanto que el primero tiene una proyección hacia el interior de cada ordenamiento autonómico, mientras que el segundo se proyectaría hacia todo el territorio del Estado⁹⁴. Es decir, el art. 139.1 CE supondría una obligación hacia el interior de cada uno de los ordenamientos autonómicos: la prohibición de discriminación en materia de derechos entre residentes y no residentes.

Por su parte, respecto de la interpretación jurisprudencial de este precepto se observan diferentes “fases”⁹⁵, como hemos podido observar. Recordemos que estas fases han pasado de una interpretación según la cual se vinculaba con una igualdad total - SSTC 5/1981, de 13 de febrero⁹⁶, y 25/1981, de 14 de julio⁹⁷-, a entenderlo conjuntamente y relacionado con el art. 149.1.1 CE - SSTC 37/1981, de 16 de noviembre⁹⁸, y 37/1987, de 26 de marzo⁹⁹-, hasta que finalmente el Tribunal Constitucional lo deja de lado para

⁹⁴ Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, pág. 35.

⁹⁵ Según la jurisprudencia analizada podemos observar cómo ha ido evolucionando hacia un acercamiento cada vez mayor a la posición doctrinal establecida por Ignacio de Otto ya en 1984.

⁹⁶ Recordemos que en esta Sentencia se otorga a la competencia del Estado el desarrollo de los derechos a través de la reserva de Ley Orgánica y se afirma que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado.

⁹⁷ Que decía que los derechos no estaban afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado.

⁹⁸ Que la igualdad establecida no podía ser entendida como rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento.

⁹⁹ Que el tratamiento uniforme de los derechos y deberes en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado sería incompatible con la autonomía.

centrarse únicamente en este último precepto en lo referente a la igualdad en los derechos de la ciudadanía en todo el territorio del Estado - SSTC 102/1995, de 26 de junio¹⁰⁰, y 156/1995, de 26 de octubre¹⁰¹-.

Podemos entender que este abandono del art. 139.1 CE para argumentar esta igualdad en todo el territorio tiene lugar, como ocurre con la interpretación doctrinal, con motivo de esa proyección interior, hacia el ordenamiento autonómico, o exterior, hacia la totalidad del Estado y así lo acaba asumiendo el Tribunal.

Con base en esta interpretación podemos afirmar que verdaderamente la función de la igualdad de toda la ciudadanía en cualquier lugar del Estado es algo que viene garantizado, no por el propio art. 139.1 CE, sino por los títulos estatales relativos a derechos y deberes. Entenderlo de otro modo supondría que este artículo posea carácter competencial y permitiría al Estado extender sus competencias más allá del reparto competencial recogido en el Título VIII de la Constitución. Además, en caso de duda, esta posibilidad de entender al art. 139.1 CE como una norma atributiva de competencias ya fue despejada por el Tribunal Constitucional en la STC 173/1998 en su FJ 10 cuando aclara que respecto de lo previsto en el art. 139.1 CE sería un límite o presupuesto, pero no un título competencial –recordando además la STC 61/1997, FJ 7-. Entiende el Tribunal este artículo como un límite del ejercicio, tanto de las competencias estatales fijadas en el art. 149.1 CE, como de las autonómicas fijadas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y el resto de legislación atributiva de competencias. Respecto de las primeras, reconoce el

¹⁰⁰ Que entiende la competencia del Estado lo es para determinar el “mínimo común denominador” de los derechos.

¹⁰¹ En el mismo sentido de la anterior, habla de mínimo común denominador en referencia a las condiciones básicas establecidas por el Estado.

Tribunal que las competencias estatales y la reserva de ley orgánica ya asegurarían

“«una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva(r) también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía» (STC 319/1993, fundamento jurídico 5, con cita de la STC 122/1988)”.

Reconoce de nuevo el Tribunal, como se ha comentado, las diferencias de regímenes jurídicos que necesariamente tendrán lugar como consecuencia del principio de autonomía. Por su parte, respecto de las competencias de las Comunidades Autónomas, este artículo también supone una limitación – proyección interna- por cuanto debe dispensarse un trato igual a todas las personas en una determinada Comunidad Autónoma.

En vista de todo lo anterior, actualmente es pacífico entender que el art. 139.1 CE supone una prohibición de discriminación entre los residentes en una Comunidad Autónoma y quienes no lo son pero se encuentren en un determinado momento en su territorio.

Dicho esto, cabe hacer otra matización. Del mismo modo que se había apuntado el uso que se ha hecho por parte del Tribunal Constitucional alemán de la cláusula general de igualdad del art. 3.1 LFB en vez de la del art. 33.1 LFB, en la doctrina española también se defiende esta posibilidad desde algún sector. Así, se ha planteado también el uso del art. 14 CE como preferible en este sentido de perseguir la igualdad de trato en vez del art. 139.1 CE, por cuanto el art. 14 permitiría el acceso al recurso de amparo¹⁰². Sin embargo, en

¹⁰² Este planteamiento se recoge en Pemán Gavín, J., *ob. cit.*, págs. 144 y ss, donde el autor compara la situación con el ejemplo alemán dado. Por otra parte, en Villaverde Menéndez, I, *ob. cit.*, pág. 144; se habla en este sentido de “*territorialidad del art. 14 CE*”.

esta cuestión se plantea también la problemática de que el art. 139.1 CE quedaría así considerado como una norma redundante y carente de utilidad. La defensa en la utilidad del art. 139.1 CE pasa por entenderlo como parte integrante de los principios generales de la organización territorial del Estado, como se deduce de su ubicación el Capítulo correspondiente del Texto constitucional. Por otra parte, se entiende como norma dirigida más que a los individuos a los legisladores autonómicos, de modo que las normas que emitan introduciendo determinadas diferenciaciones por razón de residencia puedan ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional directamente por vulneración del art. 139.1 CE¹⁰³.

Hay otro matiz a tener en cuenta en el análisis de este artículo. De la literalidad del mismo –“*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”- hay que extraer la conclusión de que el precepto excluye a los extranjeros de su garantía. Es decir, los extranjeros no tienen por qué tener los mismos derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado. Esta norma es coherente con el art. 14 CE pues éste también reserva a “los españoles” su derecho de igualdad y a no ser discriminado. Esta posibilidad ha venido amparada por el propio Tribunal Constitucional en la STC 107/1984, de 23 de noviembre, en su FJ 3, cuando establece que la nacionalidad puede ser un elemento para la definición del supuesto de hecho de una determinada consecuencia jurídica, excluyendo así la posible aplicación del principio de igualdad. Esto, tras haber afirmado, en el mismo fundamento jurídico, que

“Cuando el art. 14 de la Constitución proclama el principio de igualdad, lo hace refiriéndose con exclusividad a «los españoles». Son éstos quienes, de conformidad con el texto constitucional, «son iguales

¹⁰³ Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, pág. 38.

ante la Ley», y no existe prescripción ninguna que extienda tal igualdad a los extranjeros.”.

Relacionando esta posición del Tribunal Constitucional respecto de la posibilidad, constitucionalmente admisible como hemos visto, de que la condición personal de extranjería pueda ser tomada por el legislador para establecer diferenciaciones en el régimen jurídico respecto del de los españoles y españolas, parecería lógico que si la Constitución no asegura a las personas extranjeras su igualdad formal, no existiría razón para exigir la territorial¹⁰⁴. De este modo, cabe concluir que la prohibición de discriminación por razón de residencia en los ordenamientos autonómicos no afectaría al caso de que esta discriminación se produzca con base en la nacionalidad.

Con todo ello, cabe afirmar que el límite establecido por el art. 139.1 CE respecto de la igualdad de derechos en todo el Estado, es un límite que se determina para el propio ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma. Lo que prohíbe este principio de organización territorial es que las Comunidades Autónomas puedan establecer diferencias entre personas de dicha Comunidad y quienes no lo son en el disfrute de los derechos. En ningún caso puede ser entendido como la necesaria igualdad que podría extraerse de su literalidad. De ser así se estaría atentando gravemente contra el sentido mismo de la autonomía territorial.

3.3.- Sobre la reserva de Ley Orgánica respecto de la igualdad de derechos en el territorio: función del artículo 81.1 CE

¹⁰⁴ Villaverde Menéndez, I., *ob. cit.*, pág. 143.

Es necesario realizar otra matización respecto de la interpretación de este art. 139.1 CE en lo relativo a aquello que entendemos como derechos fundamentales y aquello que no lo es. Esta diferenciación nos ayudará también a tratar de acercarnos a esa igualdad no concretada por el Tribunal Constitucional al interpretar este artículo. Recordemos que tras determinar que esta igualdad no puede ser entendida como “*rigurosa y monolítica uniformidad*”, la STC 37/1987, de 26 de marzo, habla de “*igualdad de posiciones jurídicas fundamentales*”; la STC 102/1995, de 26 de junio, hace referencia a un “*mínimo común denominador*”; y la STC 156/1995, de 26 de octubre, reconoce que el art. 149.1.1 CE asegura el establecimiento de unas “*condiciones básicas*”.

3.3.1.- La reserva de Ley Orgánica y el reparto competencial

En este sentido, se podría llegar a entender que para el caso de los derechos fundamentales –arts. 14 a 29 CE-, el mandato del art. 139.1 CE sí sería el de uniformidad¹⁰⁵. Esto sería así en tanto en cuanto, atendiendo al régimen de garantías de los derechos fundamentales, la reserva de ley orgánica para el desarrollo de estos –art. 81.1 CE- haría que la regulación de estos derechos fuera igual en todo el territorio del Estado. Pero esto no sería fruto del reparto territorial de competencias, sino una consecuencia *de facto* de la reserva de ley orgánica. Es decir, al ser necesariamente elaborada por las Cortes Generales la ley orgánica, esto hace que sea el Estado central quien desarrolle las materias afectadas por esta reserva.

Sin embargo, ante esta afirmación cabría matizar que no nos podríamos referir a todo el contenido de los derechos fundamentales. Es aquí

¹⁰⁵ *Ibid.*, pág. 164.

donde debemos traer las reservas constitucionales establecidas en los artículos 53.1 y 81.1 CE y la diferenciación entre la “regulación” del derecho fundamental y el “desarrollo” de su régimen jurídico¹⁰⁶, como veremos a continuación. A pesar de que, como hemos visto, los derechos fundamentales no son “materia” como tal sometida al reparto competencial, pero sí lo puede ser el ámbito material sobre el que se proyecte, lo cierto es que la regulación básica de su ejercicio debe hacerse por ley orgánica y, por tanto, proviene de las Cortes Generales.

Con ello, esta uniformidad que puede entenderse referida a los derechos fundamentales sólo será tal en aquel contenido que deba ser regulado por ley orgánica. Es por ello que debemos detenernos en el análisis del art. 81.1 CE y su relación con la cuestión que nos ocupa.

La ley orgánica del art. 81.1 CE se relacionaría ahora directamente con el art. 139.1 CE como instrumento de garantía de esa uniformidad en las posiciones jurídicas fundamentales de las que hablábamos si entendiéramos este último precepto en su tenor literal. Regular la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, en lo que a derechos fundamentales se refiere, es misión del art. 81.1 CE por cuanto este atribuye al legislador orgánico la función de delimitar estos derechos concretando su contenido abstracto constitucionalmente definido. Esto nos podría llevara a entender el art. 81.1 CE como un título competencial en favor del Estado, puesto que siempre serán las Cortes Generales las encargadas de elaborar este tipo de legislación¹⁰⁷. Sin embargo, en este sentido, la misión encomendada por el art.

¹⁰⁶ Sobre esta cuestión Bastida, F.J. y otros, *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, pág. 156.

¹⁰⁷ Un planteamiento diferente se encuentra en la teoría del Estado Global o *Gesamtverfassung*, según la cual los derechos fundamentales serían indisponibles para

81.1 CE a la ley orgánica no es la regulación de derechos propiamente dicha, que hemos visto se proyectan sobre una realidad –materia-. Esta función será precisamente la de desarrollar un precepto constitucional como es la definición del derecho dada por la propia Constitución¹⁰⁸. La igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales en todo el territorio del Estado se entiende así como consecuencia de esta indisponibilidad de los derechos fundamentales por parte del legislador ordinario –sea estatal o autonómico- de la que hablábamos. Y esto es así por cuanto el derecho fundamental no debe confundirse con el sector de la vida social sobre el que se proyecta y porque lo que se reserva a la ley orgánica es el derecho fundamental considerado en sus elementos esenciales y no el sector de la vida social o ámbito normativo sobre el que se proyecta. Por cuanto el derecho fundamental es indisponible para el legislador ordinario –sea estatal o autonómico-, tampoco puede ser objeto de reparto competencial. Así, debemos entender también en puridad que el art. 81.1 CE no establece una regla de reparto de competencias, aunque como hemos dicho, *de facto* resulta función del Estado central esta tarea por las propias singularidades de la ley orgánica¹⁰⁹.

cualquiera de los entes territoriales –Estado central o territorios dotados de autonomía-, ya que estos pertenecerían al ámbito unitario del Estado global. Sin embargo esta construcción teórica es difícilmente trasladable a la realidad. Sobre esta cuestión, ver Villaverde Menéndez, I., “La intangibilidad competencial de los derechos fundamentales. Forma de Estado y derechos fundamentales”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, 2007, págs. 321-357.

¹⁰⁸ Otto, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987 (12ª edición, 2010), pág. 117.

¹⁰⁹ Barceló i Serramalera, M., *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona, 2004, págs. 50 y ss.

3.3.2.- La interpretación dada por el Tribunal Constitucional

Todo lo que estamos afirmando ha encontrado su reflejo también en la jurisprudencia constitucional¹¹⁰, destacando a este respecto el FJ 7 de la STC 173/1998, de 23 de julio, que afirma que

“En cuanto al límite que supone la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 C.E. (...), conviene advertir de entrada que la técnica de la reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución histórica, una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. (...) Por ello, como hemos reiterado desde la STC 5/1981, la reserva de ley orgánica del art. 81.1 C.E. no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado. (...), siendo cierto que la reserva de ley orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 C.E., sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del art. 81.1 C.E”.

En esta misma Sentencia y relacionado con el acotamiento del objeto de las leyes orgánicas, se recuerda la STC 5/1981 como punto de partida de esta labor de delimitación del objeto de este tipo de leyes con el objetivo de

¹¹⁰ Jurisprudencia que no ha sido uniforme siempre. En la STC 5/1981, de 13 de febrero, el Tribunal utiliza los arts. 81.1 y 149.1.1 CE en un plano de igualdad, con lo que sí parecía dotar al art. 81.1 CE de precepto delimitador de competencias.

evitar petrificaciones del ordenamiento. El Tribunal reconoce la necesidad de determinar el alcance de la reserva de ley orgánica de acuerdo con un criterio restrictivo. Continuando con la cuestión antes planteada, reitera el Tribunal que sólo requerirá ley orgánica el desarrollo directo y en elementos esenciales la libertad o derecho fundamental reconocidos constitucionalmente¹¹¹, diferenciando el ámbito de reserva de ley orgánica de las competencias del Estado propiamente dichas.

Sin embargo, el Tribunal acaba diciendo en el mismo FJ 7 de esta misma Sentencia que se ha usado como criterio el de

“reservar al Estado ex. art. 81.1 C.E. la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o "en cuanto tal", en tanto que se atribuye la regulación de la "materia" sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma”.

Con ello, parece estar el Tribunal retomando la idea antes apuntada de la utilización del art. 81.1 CE como un título competencial en favor del Estado. Recordemos que ya había determinado, en este mismo fundamento jurídico, que *“la reserva de ley orgánica del art. 81.1 C.E. no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado”*. La expresión “en puridad” de esta afirmación es la que permite al Tribunal afirmar posteriormente que, a pesar de no ser el art. 81.1 CE un título competencial, sí reserva al Estado

¹¹¹ En este sentido se recuerdan también las SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 6º; 67/1985, de 24 de mayo; 140/1986, de 11 de noviembre; 160/1987, de 27 de octubre y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3º b).

la función encomendada en este artículo, por ser el sujeto competente para la elaboración de la ley orgánica, como habíamos visto.

Viendo la posición doctrinal y la jurisprudencia constitucional respecto de esta cuestión, es necesario detenerse en la función que el art. 149.1.1 CE cumple en este entramado. Hemos entendido que el objeto de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE es el derecho fundamental en sí mismo considerado¹¹² –su núcleo básico– y este no actúa como un título competencial propiamente dicho. Aunque esto sea así, *de facto* sí supone una atribución al Estado por cuanto la ley orgánica es producto de las Cortes Generales. Por su parte, el artículo 149.1 CE sí contiene los títulos competenciales en favor del Estado. Concretamente, es el art. 149.1.1 CE el que otorga al Estado la competencia para “*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las garantías constitucionales*”. Por tanto, se hace necesario analizar el encaje del art. 149.1.1 CE con respecto al art. 81.1 CE, partiendo de que el objeto de la competencia atribuida al Estado central por vía del art. 149.1.1 CE es el régimen jurídico y no todo del derecho fundamental.

3.4.- El artículo 149.1.1 CE como título competencial en favor del Estado respecto de los derechos fundamentales.

¹¹² Villaverde Menéndez, I, *La igualdad...* *ob. cit.*, pág. 169. Sin embargo, encontramos que en Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, pág. 250, no se llega a la misma conclusión por cuanto afirma que “*una materia, aludida por una reserva de ley orgánica, es objeto de reparto competencial...*”, con lo que parece entender que el objeto de la ley orgánica, en este caso un derechos fundamental, sí puede ser objeto de reparto competencial.

Como habíamos visto, en la jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional parece confundirse o al menos tratarse indistintamente los arts. 139.1 y 149.1.1 CE al tratar la igualdad respecto de los derechos fundamentales. Ya hemos intentado trazar una distinción con el análisis del art. 139.1 CE y continuando con esta intención pasaremos a continuación a analizar el art. 149.1.1 CE.

El art. 149.1.1 CE supone el principal exponente en materia competencial de la conjugación del principio autonómico o federal de un modelo de distribución territorial del poder como es el caso español, con el aseguramiento del principio de igualdad de la ciudadanía en todo el territorio.

3.4.1.- Interpretaciones doctrinales sobre objeto y alcance del artículo 149.1.1 CE

Como ya hemos visto, la jurisprudencia se ha encargado de este precepto en no pocas ocasiones y con una línea no siempre homogénea¹¹³. Que este artículo es un título competencial no está en duda, por la interpretación doctrinal, jurisprudencial, normativa y por su ubicación en el texto constitucional y su literalidad. Sin embargo en la doctrina se ha tratado este título competencial con diversos matices, como veremos a continuación.

¹¹³ Un análisis detallado de esta jurisprudencia se puede encontrar en Barnes, J., *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1ª CE*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.

Los diferentes análisis doctrinales se han basado, principalmente, en el significado de la competencia establecida en el art. 149.1.1 CE, así como en su posible función hermenéutica¹¹⁴.

Según una interpretación inicial, este artículo sería una garantía más de la igualdad desde la perspectiva territorial y tendría una doble virtualidad. Por una parte como cláusula general de intervención puntual en favor del Estado en caso de haberse infringido la igualdad básica, y por otra como competencia sustantiva del Estado que este pudiera de ejercitar de manera espontánea. Así, supondría también la obligación del Estado de garantizar un mínimo de igualdad en los derechos fundamentales¹¹⁵. Este aseguramiento de un mínimo de homogeneidad a través de esta competencia, la convertiría en una cláusula típica del modelo federal que, en el caso concreto, tendría la función de promover cierta homogeneidad social básica¹¹⁶.

Profundizando más en la interpretación de esta cláusula competencial como un elemento de homogeneidad, y recogiendo la formulación realizado por el Tribunal Constitucional, el profesor Baño León destaca que este artículo no sólo haría referencia a las condiciones básicas de ejercicio los derechos sino también a las posiciones jurídicas fundamentales. Desde esta perspectiva las Comunidades Autónomas en el desarrollo de sus

¹¹⁴ Un estudio pormenorizado de las diferentes posiciones doctrinales lo podemos encontrar en Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, págs. 41 y ss.

¹¹⁵ Carro Fernández-Valmayor, J.L., “Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1, 1ª de la Constitución”, *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 1, Nº 1, 1981, págs. 133-160; y Alonso de Antonio, J.A., “El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nº. 91, 1998-1999, págs. 9-80.

¹¹⁶ García de Enterría, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 139 y ss.

competencias, tendrán que respetar estas condiciones básicas y posiciones jurídicas fundamentales que ya se extraen de la propia Constitución, sirviendo así este artículo como un criterio de interpretación de las competencias estatales¹¹⁷.

Desde otros puntos de vista, se ha negado la existencia de este principio de uniformidad de las condiciones de vida, argumentando que este artículo no haría referencia a un sector material concreto, sino que debería entenderse como una regla de cierre del sistema de distribución de competencias permitiendo al Estado intervenir siempre que estén en juegos las condiciones básicas referidas en el propio art. 149.1.1 CE¹¹⁸. Sobre esta posición se volverá más concretamente al revisar la jurisprudencia constitucional al respecto.

La interpretación hermenéutica aludida al principio la encontramos en los trabajos de De Otto¹¹⁹. El autor parte de la afirmación de que el art. 149.1.1 CE tendría un marcado carácter finalista para garantizar la igualdad mediante la potestad de regulación de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos. Sin embargo, esta interpretación literal otorgaría tal fuerza expansiva a este artículo que podría entrar en conflicto con la distribución territorial del poder fijada en la Constitución y así con la propia autonomía. Por ello se hace necesaria una interpretación sistemática de todo el conjunto del art. 149.1 CE, teniendo en cuenta que la cláusula del art. 149.1.1 CE no puede servir para ampliar las competencias del Estado y que en las materias

¹¹⁷ Baño León, J.M, *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1988, págs. 272 y ss.

¹¹⁸ Pemán Gavín, J., *ob. cit.*, págs. 190 y ss.

¹¹⁹ De Otto, I., “Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RVAP*, nº 10 (2), 1984, págs. 68 y ss.

que no sean de competencia exclusiva del Estado este artículo no le habilitaría para aprobar legislación básica, sino sólo como límite de la competencia autonómica. Esta interpretación parte de una comprensión restrictiva de la competencia exclusiva establecida.

Tesis comúnmente aceptada también es la de entender la competencia establecida en este artículo como una competencia transversal, ya que se proyecta sobre un amplio número de materias¹²⁰. Tanto es así que podría suponer una ampliación excesiva del ámbito competencial del artículo. Según esta interpretación el Estado estaría facultado para regular las condiciones básicas del ejercicio de cualquier derecho, aunque no tenga competencia sobre la materia sobre la que se proyecta. El peligro de esta interpretación pasaría por desnaturalizar las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y se ampliaría las del Estado de manera exponencial. Por ello es necesario clarificar que la competencia establecida en el art. 149.1.1 CE no daría al Estado más competencias ni más ámbitos materiales de su competencia, sino que simplemente serviría para interpretar el alcance de los que ya tiene¹²¹.

Otra interpretación ofrece el profesor Aja, al entender esta como una competencia específica y no como un criterio interpretativo ni como límite negativo de las competencias de las Comunidades Autónomas. En este caso la competencia no haría referencia a una materia sino un objetivo –la igualdad–

¹²⁰ López Guerra, L., “Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales: Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del Artículo 149.1.1 CE”, en Pérez Calvo, A. (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1990, págs. 79-94.

¹²¹ Barceló i Serramalera, M. y De Carreras Serra, F., *ob. cit.*, , págs. 103 y ss.

, actuando así como cláusula de cierre que permita al Estado garantizar la igualdad de derechos¹²².

Recogiendo y sistematizando las interpretaciones doctrinales del art. 149.1.1 CE, el profesor Tudela rechaza la consideración de esta competencia como un principio general o una cláusula de cierre del sistema competencial, principalmente por su ubicación en el texto constitucional, ya que se encuentra en el listado de competencias y no como principio general de la organización territorial del Estado. Por ello se sostiene, en el sentido en que apuntaba Baño León, que las posiciones jurídicas fundamentales de toda la ciudadanía ya se encuentran en el texto constitucional, especialmente en el resto del art. 149.1 CE¹²³.

Finalmente, estas interpretaciones del art. 149.1.1 CE como cláusula de cierre del sistema de competencias o título de intervención puntual en favor del Estado, ha llevado a entenderlo como el otorgamiento al Estado de la posibilidad de una incidencia extraordinaria sobre el sistema de competencias, en relación en este caso con el art. 150.3 CE referido a las leyes de armonización¹²⁴. Esta interpretación otorga una competencia no material, sino de garantía, ya que habilitaría al Estado a intervenir con la activación del art. 150.3 CE. Sin embargo, en este caso, lo más adecuado parece tratarlo

¹²² Aja Fernández, E., “El art. 149.1.1 de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social”, en AAVV, *La función del art. 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Seminario celebrado en Barcelona el 7 de junio de 1991, IEA, Barcelona, 1992, pág. 37.

¹²³ Tudela Aranda, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 288 y ss.

¹²⁴ Balaguer Callejón, F., “Igualdad de los ciudadanos y proceso de descentralización”, en Asensi Sabater J. (Coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Alicante, 1997, págs. 653-666.

como un título competencial con las mismas características que el resto, tanto por su literalidad como por su ubicación en el texto constitucional. Además, parece un poco complejo por las mismas razones entenderlo como un título de intervención estatal extraordinario, más aún cuando la activación de la intervención estatal por vía del art. 150.3 CE no requeriría, según su propio texto, de otra habilitación específica¹²⁵.

Si relacionamos lo expuesto hasta ahora sí cabría matizar que sería posible calificar la competencia que la Constitución otorga al Estado central por vía de este artículo como de concurrente¹²⁶. Para ello, si tenemos en cuenta la distinción realizada en el apartado anterior entre “regulación” y “desarrollo” de un derecho, y por cuanto hemos afirmado cuál es el objeto de la ley orgánica, concluíamos que el “desarrollo” del derecho no cabía hacerlo por vía del art. 81.1 CE, sino por la vía de la ley ordinaria, que también puede ser autonómica. Recordemos también la distinción entre el derecho fundamental en sí considerado como objeto de regulación por ley orgánica pero no materia de reparto competencial, y la materia sobre la que este se proyecta que sí es objeto de reparto competencial. Así, debemos entender que el régimen jurídico del derecho corresponderá desarrollarlo al sujeto que ostente la competencia legislativa sobre la materia.

Es por ello por lo que podríamos entender la competencia a que se refiere el art. 149.1.1 CE de concurrente, por cuanto las Comunidades Autónomas también pueden regular la materia sobre la que se proyecta el derecho. Más aún, si tenemos en cuenta alguna de las posiciones doctrinales

¹²⁵ Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, págs. 83 y ss.

¹²⁶ Así se entiende, de forma novedosa respecto de la doctrina anterior en Villaverde Menéndez, I, *La igualdad...* *ob. cit.*, pág. 170.

antes enumeradas¹²⁷, las Comunidades Autónomas también ostentarían la competencia de cumplir las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos que vienen fijadas por la propia Constitución cuando ejerciten sus propias competencias de desarrollo legislativo. A continuación, y con base en la jurisprudencia constitucional, profundizaremos más en esta idea.

3.4.2.- Consideraciones del Tribunal Constitucional sobre el artículo 149.1.1 CE

Además de la consideración doctrinal del precepto como título competencial, la jurisprudencia constitucional lo ha entendido también, como un límite a las competencias autonómicas. En este sentido encontramos la STC 87/1985, de 16 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 15/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario. Concretamente, su FJ 8 versa sobre la impugnación del establecimiento de un régimen sancionador distinto al establecido para el resto del Estado, frente a la cual la defensa se apoya en un título competencial distinto al alegado en el recurso. A este respecto, y tras rechazar la dicha argumentación de la defensa, aclara el Tribunal que *“aunque tuviera en aquella materia competencia exclusiva la Comunidad Autónoma, no por ello sus disposiciones quedarían libres del límite predispuesto en el art. 149.1.1 C.E”*. Así, califica el Tribunal al art. 149.1.1 CE de “límite” a las competencias autonómicas.

También se le otorga esta calificación en la STC 136/1991, de 20 de junio, que versa sobre el recurso planteado por el Gobierno frente a determinadas expresiones contenidas en la Ley 20/85, de 25 de julio, del

¹²⁷ Baño León, J.M, *ob. cit.*

Parlamento de Cataluña, de prevención y asistencia en materia de sustancias que puedan generar dependencia. En este caso, la impugnación también hace referencia al régimen sancionador que se entiende incompatible con el art. 149.1.1 CE y recuerda el Tribunal la anteriormente citada STC 87/1985 al reiterar, en su FJ 1, que

“el art. 149.1.1 C.E. supone un límite a la normación sancionadora autonómica, derivado de su carácter de normación limitada ratione loci, y ello en función de que la previsión de ilícitos administrativos suponga siempre una delimitación negativa del ámbito del libre ejercicio del derecho, cuya igualdad de goce en todo el territorio nacional trata de asegurar el art. 149.1.1”.

Es decir, si los ilícitos suponen un límite al ejercicio de un derecho, este régimen sancionador autonómico deberá respetar el alcance de la igualdad que garantiza el art. 149.1.1 CE para todo el territorio del Estado y, por tanto, este artículo actuará como un límite a la capacidad normadora de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, la STC 173/1998, de 23 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. El Tribunal reconoce en el FJ 14 de la Sentencia que la Comunidad Autónoma podrá regular el régimen jurídico relativo a las asociaciones, materia que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en virtud del art. 10.13 de su Estatuto pero *“deberá respetar las condiciones básicas dictadas por el Estado ex. art. 149.1.1 C.E. para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación”*. Posteriormente, en lo relativo a los efectos de la inscripción registral, establece que *“...en tanto las Cortes Generales, ex. art. 149.1.1 C.E., no precisen lo que crean conveniente al respecto, ninguna tacha puede formularse a la previsión del art.9 de la Ley 3/1988 que, bajo la rúbrica "efectos de la inscripción"...”*. Esto supone admitir que esta función de límite a las competencias autonómicas del

que venimos hablando sólo podrá ser entendido en este sentido desde que el Estado haya ejercitado su competencia y haya dictado esas “condiciones básicas” de ejercicio del derecho.

Se retomará ahora, como ya comentábamos anteriormente, la posición doctrinal que otorgaría al art. 149.1.1 CE una función hermenéutica. Es necesario detenernos brevemente en esta cuestión ya que esta idea la encontramos en la doctrina ya citada como en jurisprudencia¹²⁸ constitucional al respecto.

Este posicionamiento se basa, respecto de los títulos competenciales, en que la finalidad de estos debe ser la de cierre del sistema. Así, se puede entender que tenga alguna efectividad en el sistema de distribución de competencias¹²⁹. Se entiende así que el constituyente no dio en bloque al Estado la competencia sobre derechos y deberes –que como ya hemos visto no pueden ser entendidos como “materia” competencial-. Por el contrario, cuando ha querido uniformidad ha otorgado competencias exclusivas al Estado sobre la materia correspondiente. Cuando ha querido una simple homogeneidad le ha concedido las bases y cuando entendido procedente la heterogeneidad ha permitido que las Comunidades Autónomas adoptasen competencias sobre las materias sobre las que se proyectan los derechos. Así, este artículo no estaría otorgando al Estado ninguna competencia nueva, sino que serviría para interpretar las que ya tiene, es decir, no se trata de que el

¹²⁸ Un análisis más detallado de esta jurisprudencia lo encontramos en Cabellos Espíerrez, M.A., *ob. cit.*, págs. 51 y ss.

¹²⁹ Cascajo Castro, J.L., “Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, en Pérez Calvo, A. (Dir.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, Madrid, 1990, págs. 95-99.

Estado regule un contenido mínimo de cada derecho¹³⁰, sino que su virtualidad dependerá del reparto competencial.

Frente a este argumento, se esgrime también que cada título competencial estatal posee un contenido y alcance propios, sin que sea necesario recurrir a otros títulos estatales sobre concretos derechos y deberes para interpretar su alcance. Esto supondría renunciar a interpretar aquellos por sí mismos y que “condiciones básicas” sería una noción intercambiable con las restantes que definen una función normativa compartida, no entendiéndose entonces la opción del constituyente por nociones como “bases”, “normas básicas” o “legislación básica”. Se entiende así que el art. 149.1.1 CE ha de tener un significado y un alcance propios como título competencial y no puede ser su única función la de ayudar a la interpretación de otros¹³¹.

Finalmente, respecto a la interpretación que entendía el art. 149.1.1 CE como un título de intervención puntual, especialmente relacionado con el art. 150.3 CE cabe hacer algunos matices. Esta teoría parece encontrar cierto reflejo en la jurisprudencia constitucional con la STC 82/1986, de 26 de junio, que dice, en su FJ 4 que

“...la norma vasca no excluye ni podría excluir una Ley estatal correctora en el supuesto de que se vulnerara por la legislación autonómica la igualdad de los españoles en el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes constitucionales, Ley a cuyas previsiones debería atenderse la Comunidad Autónoma”.

¹³⁰ Barceló i Serramalera, M., *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 108 y ss.

¹³¹ En este sentido se entiende y discute en Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, pág. 54.

Sin embargo, esta postura parece obviar que sí, como ya hemos afirmado, el art. 149.1.1 CE supone un límite negativo para el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias, lo correcto en caso de una extralimitación por su parte sería el acudir, precisamente, al propio Tribunal Constitucional por vía del recurso de inconstitucionalidad. Si obviamos esto, el recurso de inconstitucionalidad perdería para tales casos su razón de ser y pasaríamos de un sistema autonómico a uno de tutela ejercida por el Estado. Este posicionamiento llevaría a convertir el art. 149.1.1 CE en una especie de título de constante uso del Estado para acabar con cuántas desigualdades se detectasen, con el correspondiente peligro para la autonomía en su conjunto que esto implicaría.

Como ya hemos podido comprobar, la jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional venía a identificar el art. 81.1 y el art. 149.1.1 CE y, por tanto, se identificaba también el desarrollo de los derechos fundamentales con las condiciones básicas de igualdad a que se refiere el título competencial. La Sentencia que da pie al posicionamiento doctrinal inicial¹³² sería la STC

¹³² El primer posicionamiento en contra se encuentra en el mismo Voto Particular a la Sentencia formulado por Jerónimo Arozamena y Francisco Rubio Llorente: “...al definir así, mediante la simple acumulación de las fórmulas empleadas en diferentes artículos de la Constitución (en concreto en los arts. 81 y 149.1.1.º y 30.º), el ámbito propio de la Ley Orgánica, se incurre en un error lógico (manifiestamente las normas que se refieren al desarrollo de un derecho constituyen un género del que forman parte «las que establecen las condiciones básicas para su ejercicio» y las «normas básicas para su desarrollo») que conduce inevitablemente a una ampliación de ese ámbito mucho más allá de lo querido por la Constitución y, consiguientemente, en cuanto que la ley orgánica es una competencia exclusiva del Estado, a una reducción constitucionalmente insostenible del campo dentro del que pueden adquirir las Comunidades Autónomas competencias propias, sea por vía de Estatuto, sea por vía de delegación o transferencia. A nuestro juicio, las indicadas normas constitucionales no pueden ser simplemente yuxtapuestas; su interpretación exige relacionarlas entre sí y de esta relación resulta evidente que, frente a las Comunidades Autónomas, el ámbito reservado a la ley orgánica en materia educativa no se extiende necesariamente a todo el desarrollo del derecho a la educación y los demás derechos fundamentales enumerados en el art. 27

5/1981, de 13 de febrero, que identifica ambos preceptos. No comete el Tribunal en este caso el único error de identificar el desarrollo del derecho con las condiciones básicas de ejercicio del derecho, sino que además identifica una norma atributiva de competencias con una norma referida al sistema de fuentes, transformando así “*el continente (la forma de ley) en contenido*”¹³³.

Retomamos de nuevo ahora la ya comentada STC 173/1998, pero si antes ha sido analizada en lo referente a diferenciar el art. 139.1 CE con el art. 81.1 CE, cometido que efectivamente realiza, veamos ahora qué función cumple respecto del art. 149.1.1 CE¹³⁴. A este respecto, no da respuesta a una de las cuestiones que ella misma se planteaba: si el alcance de la reserva de ley orgánica venía determinado por orden constitucional de reparto de competencias para así saber el papel del art. 149.1.1 CE al respecto. Se limita a afirmar finalmente que el art. 149.1.1 en el marco de ese reparto competencial atribuiría al Estado la potestad de dictar normas que regulen elementos primarios de la definición constitucional de los derechos y sus límites principales para asegurar un régimen de igualdad en su disfrute por

de la Constitución, sino a la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.º), al establecimiento, de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30.º), y a las normas básicas para el desarrollo del art. 27 a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Posteriormente, este posicionamiento sería desarrollado por la doctrina en Otto y Pardo, I., *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 143 y ss.

¹³³ Barceló i Serramalera, M., *La ley orgánica... ob. cit.*, pág.52.

¹³⁴ Se realiza un análisis detallado de la Sentencia en el sentido apuntado en Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, págs. 232 y ss.

toda la ciudadanía¹³⁵. Este pronunciamiento ha suscitado críticas doctrinales por cuanto, si bien niega el carácter competencial del art. 81.1 CE finalmente parece dar la impresión de que acaba identificándose el objeto de la reserva de ley del art. 81.1 CE con el alcance de la competencia atribuida en el art. 149.1.1 CE al Estado¹³⁶. Si en la Sentencia se pretendía casar ambos artículos en el sentido de que el primero establecía una reserva de ley orgánica, pero no una competencia al legislador estatal en materia de derechos fundamentales, con esta interpretación parece estarse volviendo de nuevo la reservada a la ley orgánica. Así el Tribunal estaría tomando la tesis según la cual el art. 149.1.1 CE fija el alcance de la reserva del art. 81.1 CE.

Por su parte, la STC 61/1997, de 20 de marzo, determina en su FJ 7b que la "materia" sobre la que recae la competencia del art. 149.1.1 CE son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Aclara a continuación el Tribunal que *“las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan”*. Así, el Tribunal limita el alcance de la competencia del art. 149.1.1 CE ya que

“De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 C.E.), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º C.E., que no puede operar como una especie de título

¹³⁵ STC 173/1998, FJ 9: *“El art. 149.1.1 C.E. habilita, pues, al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho”*.

¹³⁶ En este sentido, Barceló i Serramalera, M., *La ley orgánica... ob. cit.*, pág. 59; Cabellos Espiérrez, M.A., *ob. cit.*, págs. 239 y ss; y Villaverde Menéndez, I, *La igualdad... ob. cit.*, pág. 173.

horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional”.

Con esto, el Tribunal reconoce como objeto del art. 149.1.1 CE los derechos en sí mismos y no los sectores materiales sobre los que se proyectan. Esta posición del Tribunal la podemos relacionar claramente con las distintas posiciones doctrinales comentadas, así como con la consideración de la competencia del art. 149.1.1 CE como una competencia concurrente. En este sentido profundiza la Sentencia, ya que continúa el citado Fundamento Jurídico diciendo que

“el art. 149.1.1º C.E. no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, (...), porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico”.

Sin embargo, con este planteamiento volvemos a ver cómo el Tribunal no distingue con claridad los objetos correspondientes a los artículos 81.1 y 149.1.1 CE¹³⁷.

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se puede establecer la crítica que no se haya superado el aparente solapamiento

¹³⁷ Más adelante, cuando se trate la STC 247/2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, veremos cómo el Tribunal parece establecer una diferenciación más nítida de los objetos de ambos preceptos constitucionales.

entre los artículos que nos ocupan, más concretamente, la diferenciación clara del objeto de los mismos. A pesar de haber dicho que la regulación de las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1 CE no debe confundirse con la regulación del contenido esencial del derecho fundamental, lo cierto es que la argumentación realizada en la jurisprudencia observada no permite observar esta distinción con claridad. Sin embargo, por los citados argumentos y por la intención que manifiesta el Tribunal, ambos objetos no pueden ser identificables.

Otro aspecto criticado, que ya se apuntaba anteriormente, es el de la identificación de la materia del art. 149.1.1 CE con los derechos en sí mismos considerados y no con las materias sobre las que estos se proyectan¹³⁸. Fruto de esta identificación se observa la complejidad que para el propio Tribunal supone establecer las relaciones entre una “ley autonómica de desarrollo de un derecho” y la ley estatal que surge del art. 149.1.1 CE. Esta complejidad se observa al parecer en ocasiones que el Tribunal otorga un tratamiento a las leyes surgidas al amparo del art. 149.1.1 CE de leyes de bases¹³⁹ o incluso de leyes de armonización.

¹³⁸ Villaverde Menéndez, I, *La igualdad...* *ob. cit.*, págs. 178 y 179.

¹³⁹ En este sentido, la STC 209/2000, de 30 de noviembre, en su FJ 14: “*la exigencia constitucional de protección de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional requiere que éstos, en correspondencia con la función que poseen en nuestro ordenamiento (art. 10.1 CE), tengan una proyección directa sobre el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas ex art. 149.1.1 CE para asegurar la igualdad de todos los españoles en su disfrute. Asimismo, que dicha exigencia faculta al Estado para adoptar garantías normativas y, en su caso, garantías institucionales*”.

3.4.3.- La garantía de la igualdad a través del establecimiento de condiciones materiales mínimas: la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE

A la hora de concretar el objeto al que se refiere el art. 149.1.1 CE, es necesario partir de la idea de que las Comunidades Autónomas tienen competencia para regular el ejercicio de los derechos fundamentales en el ámbito material de sus propias competencias. Además, la igualdad básica en el ejercicio de los derechos fundamentales deriva directamente de la definición constitucional del propio derecho fundamental y que admite un cierto grado de diversidad. Con esto se entendería la función del art. 149.1.1 CE como la de limitar la diversidad derivada de la potestad autonómica sobre regulación de derechos fijando las garantías que aseguren unas condiciones uniformes de ejercicio de los derechos fundamentales.

Con este punto de partida, el art. 149.1.1 CE atribuiría al Estado una competencia puntual específica, no tanto para definir las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales, sino sus garantías .

Siguiendo con las dudas apuntadas respecto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los estudios doctrinales analizados establecen cómo la principal problemática interpretativa del artículo precisamente su objeto.

En este sentido, debido al término “básicas” de la literalidad del artículo se ha identificado el mismo con la noción de “bases” en ocasiones¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Sobre este debate, Tudela Aranda, J., *ob. cit.*, pág. 311 y López Guerra, L., “Consideraciones sobre la regulación de las condiciones de vida básicas en el artículo 149.1.1 CE”, en Pérez Calvo, A.(Dir.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, Madrid, 1990.

Y ello a pesar de que el Tribunal Constitucional deja claro en la STC 61/1997, de 20 de marzo, en su FJ 14^a que

“Ha de añadirse que "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1º C.E., en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento - eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad.”

Reconoce aquí el Tribunal la capacidad que tienen las Comunidades Autónomas de incidir en los derechos en función de su ámbito competencial. Concretando este objeto de la competencia establecida por el art. 149.1.1 CE, se afirma que

“el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias”.

Sin embargo, jurisprudencia posterior ha vuelto a establecer la identificación, pareciendo así que el art. 149.1.1 CE se concibe como una competencia estatal sobre las bases para alcanzar una igualdad mínima de los españoles en el goce de sus derechos constitucionales. Por ejemplo, veremos

la STC 54/2002, de 27 de febrero, que resuelve un Recurso de Inconstitucionalidad promovido por el Gobierno estatal frente a la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, por cuanto no sigue la distinción realizada por la legislación estatal respecto de la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado. La Sentencia, en su FJ 4, establece que el criterio de consolidación estaría amparado por la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, entendiendo este criterio como de condición básica que no invadiría la competencia material de la Comunidad Autónoma.

Encuadrar el art. 149.1.1 CE en el esquema bases-desarrollo podría suponer grandes inconvenientes referidos al respeto y garantía de la autonomía reconocida por el art. 2 CE. Según lo que ya hemos afirmado con anterioridad, mientras las Comunidades Autónomas respeten la uniformidad de contenido de los derechos fundamentales en el sentido del art. 139.1 CE son plenamente libres el ejercicio de su competencia legislativa del ejercicio del derecho fundamental para establecer su régimen jurídico.

La competencia estatal del art. 149.1.1 CE debe garantizar que, a pesar de esa diversidad que permite la autonomía, todos los españoles y españolas en cualquier Comunidad Autónoma puedan ejercer un mínimo indispensable del derecho fundamental en cuestión. No supone una habilitación para que el Estado fije justamente los principios o directrices del régimen jurídico de los derechos a partir del cual el legislador autonómico regulará su ejercicio. Si así fuera, no podríamos hablar de diversidad por cuanto la Comunidad Autónoma carecería de la potestad para definir cómo regular el ejercicio de los derechos ya que siempre debería hacerlo en el marco de las bases estatales.

Como ejemplo de este objeto, podemos traer a colación la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Esta Ley supondría un ejemplo de cómo concretar las exigencias del art. 149.1.1 CE puesto que se determina un catálogo de prestaciones que garantizan “las condiciones básicas y comunes para una atención integral continuada”, acompañando esta Ley de las medidas financieras adecuadas para su efectiva realización en todo el territorio del Estado¹⁴¹.

Acogiéndonos a esta línea doctrinal de interpretación del precepto, cabría hacer las siguientes afirmaciones. El objeto del art. 149.1.1 CE serían así las condiciones básicas que aseguren una igualdad sustancial en el disfrute de los derechos constitucionales y que deberán condicionar todos los sectores de la vida social sobre que se proyecten el concreto derecho fundamental. De este modo, estaría condicionando la competencia estatal ya que el Estado, así entendida la competencia, ya no recibe una habilitación genérica para regular el ejercicio de los derechos fundamentales sino sólo y exclusivamente en lo relativo a aquellas condiciones básicas de igualdad.

Con base en todo lo expuesto y a la doctrina constitucional analizada, el art. 149.1.1 CE no perseguiría atribuir al Estado la competencia necesaria para someter los derechos fundamentales a un régimen jurídico unitario, lo cual sería contrario al modelo autonómico. Lo que el legislador estatal puede garantizar serían las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos a las que las Comunidades Autónomas deberán someterse. Por ello, cabe afirmar, que las condiciones básicas referidas por el art. 149.1.1 CE no se deben identificar con aspectos de los elementos esenciales del derecho.

¹⁴¹ García Herrera, M.A., “Estado, Comunidades Autónomas y Derechos Sociales: relaciones y tendencias”, *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002, págs. 138 y ss.

Como ya hemos adelantado, el objeto del art. 149.1.1 CE no sería el derecho fundamental en sí mismo considerado, sino las garantías necesarias para que su ejercicio pueda ser uniforme en todo el Estado.

Con todo lo dicho, es posible afirmar que este objeto no tendría un carácter normativo, sino material. Esto es, el Estado debería así regular las condiciones materiales y de hecho, es decir, de prestaciones de bienes y servicios, sin que esto suponga privar a las Comunidades Autónomas de su potestad para regular el ejercicio de los derechos en el marco de sus títulos competenciales.

Además, tal y como se había adelantado, esta competencia estatal tendría el carácter de concurrente¹⁴², entendiéndose por tal aquella materia sobre la que pueden legislar tanto el Estado central como las Comunidades Autónomas. Esto es así con base en la afirmación de que el art. 53.1 CE establece una reserva general a cualquier norma con rango de ley, sin distinguir entre legislación estatal o autonómica¹⁴³. Así, el art. 53 CE habilitaría tanto al Estado central como a las Comunidades Autónomas para regular por ley el ejercicio de los derechos fundamentales en función de sus títulos competenciales.

Dicho esto, cabría hacer una última reflexión a este respecto y es precisamente acerca de la capacidad que tendrían las Comunidades Autónomas en este marco para establecer un nivel mayor de garantías de los derechos que las determinadas por el Estado con base en el art. 149.1.1 CE.

¹⁴² Albertí Rovira, E., *Federalismo y cooperación en la República federal de Alemania*, CEC, Madrid, 1988, pág. 89.

¹⁴³ Bastida, F.J. y otros, *ob. cit.*, pág. 171.

En este sentido cabría mantener una postura favorable a esta posibilidad por cuanto este artículo habilita al Estado para una actuación básica, es decir, de mínimos¹⁴⁴. El Estado central puede uniformar las condiciones de ejercicio de los derechos estableciendo unas condiciones materiales mínimas indispensables, con lo que nada impediría que las Comunidades Autónomas pudieran regular el ejercicio de los derechos en aquellas materias de su competencia estableciendo mayores garantías.

4.- EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA EN LA CONSTITUCIÓN: RELACIÓN ENTRE FUENTES Y RELACIÓN ENTRE PODERES

Aunque tradicionalmente hemos podido ver las elaboraciones del principio de competencia como un principio de relación entre fuentes del derecho, en el concreto caso español este principio se ha visto también como una forma de garantía de la propia autonomía de los entes territoriales.

Como principio de relación entre fuentes¹⁴⁵, el principio de competencia implica asignar a ciertas normas la regulación de ciertas materias y sólo de estas para determinar su validez. La distribución de competencias entre normas es así compatible con el principio de jerarquía. Así, cuando una norma regule una materia que no es de su competencia implicará su nulidad

¹⁴⁴ Villaverde Menéndez, I, *La igualdad...* *ob. cit.*, pág. 203.

¹⁴⁵ De Otto, I., *Derecho...* *ob. cit.*, págs. 90 y ss. Este autor habla de “distribución de materias” entre normas, entendiéndolo así que las diversas normas podrán ocuparse también de otras materias distintas a las encomendadas por el reparto.

en virtud de este vicio de competencia. Así, la nulidad será tal simplemente por la regulación de la materia ajena a su competencia, sin necesidad de determinar si existe o no contradicción entre normas.

Respecto de la autonomía, parece evidente que esta no tendrá virtualidad efectiva sin un adecuado reparto de competencias. Así, “*no hay autonomía posible sin competencias*”¹⁴⁶. Siendo esto así debemos entender el principio de competencia también como un principio de relación entre poderes. Así, en cualquier modelo de distribución territorial del poder será una característica estructural básica la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales¹⁴⁷.

Es más, de hecho el principio de competencia en los modelos territorialmente descentralizados implica una nueva articulación de la clásica división de poderes dentro del Estado¹⁴⁸. Este principio de competencia actúa entre órganos del Estado, pero también entre los entes territoriales que forman parte del mismo. Así el poder que efectivamente podrán ejercer los distintos órganos y territorios vendrá determinado y a su vez será limitado por la distribución de competencias que se realice entre estos.

En el modelo español las competencias implican igualmente la delimitación efectiva del ámbito de poder de cada uno de los entes territoriales y su vulneración supondría también la de los principios de unidad y

¹⁴⁶ De Otto, I., *Derecho... ob. cit.*, pág. 252.

¹⁴⁷ Ruipérez, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, pág. 179.

¹⁴⁸ En este sentido, González Encinar, J.J., *El Estado unitario-federal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 97 y ss.

autonomía¹⁴⁹. Así, la misma descentralización política en el modelo español se fundamenta precisamente en el principio de competencia¹⁵⁰.

Con ello, será necesario analizar cómo se ha articulado en el modelo español el reparto competencial en el ámbito referido al desarrollo de los derechos. Como bien hemos visto, las Comunidades Autónomas podrán regular el ámbito material de los derechos que forme parte de sus competencias, con lo que se hace necesario una revisión de estas materias objeto del reparto competencial. Del mismo modo, si partimos de la consideración del principio de competencia como un principio de relación entre poderes será necesario observar si este principio permite a las Comunidades Autónomas tanto la realización efectiva de los derechos como su reconocimiento *ex novo* en los Estatutos de Autonomía.

4.1.- Reparto competencial en el modelo autonómico español: las materias sobre las que se proyectan los derechos

Atendiendo a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que realiza la Constitución sabemos que podemos encontrar un sistema complejo de articulación competencial. Así, podemos

¹⁴⁹ Balaguer Callejón, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992, pág. 158. El autor afirma que “*ambos principios, unidad y autonomía, se manifiestan a través de los órdenes competenciales asignados a cada poder (general y territoriales), cuya vulneración es también violación de los principios que ese orden competencial expresa*”.

¹⁵⁰ De la Quadra-Salcedo Janini, T., “Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado autonómico”, *RJUAM*, nº 20, 2009-II, págs. 219-238.

hablar de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas que estas hayan adoptado en sus respectivos Estatutos de Autonomía –instituciones propias, sector primario, turismo, servicios sociales, industria, urbanismo, etc.-. Por su parte, el art. 149.1 CE determina las competencias exclusivas del Estado –defensa, relaciones internacionales, nacionalidad y extranjería, etc.-. Sin embargo, sabemos que este tipo de competencias no suponen que el Estado realice todas las funciones relacionadas con las materias. En este sentido, algunas de estas competencias se ejercitarán de manera concurrente o compartida¹⁵¹ con las Comunidades Autónomas por el sistema bases-desarrollo o legislación-ejecución –educación, régimen local, sanidad, medio ambiente, legislación laboral, etc.-. Finalmente, encontramos competencias concurrentes propiamente dichas –cultura-. Pero el panorama competencial no termina aquí, puesto que debemos tener en cuenta la existencia de otras leyes delimitadoras de competencias, tal y como viene reconocido en el art. 28.1 LOTC, como puedan ser las leyes del art. 150 CE.

Concretamente, en la cuestión que estamos tratando, cabe detenerse en las competencias sobre políticas sociales de reproducción social, ya que son sobre las que, mayoritariamente, se proyecten los derechos sociales. Respecto de las políticas sociales prestacionales, en lo que se refiere a sanidad, educación y Seguridad Social –aunque no son todos los ámbitos materiales referentes a derechos sociales sí son destacables-, la distribución territorial de competencias queda determinada constitucionalmente de manera

¹⁵¹ Al no establecer el texto constitucional un catálogo específico de competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como sí se encuentra en otros modelos federales o regionales comparados, la denominación utilizada en el caso español difiere con la habitual de los sistemas federales.

compartida¹⁵². Así, el art. 149.1.16 CE otorga a la competencia del Estado las “Bases y coordinación general de la sanidad”; el art. 149.1.17 la “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social” y el art. 149.1.30 las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución” referido al derecho a la educación. Con ello, en estas materias, el Estado tendrá la competencia para determinar la legislación básica mientras que las Comunidades Autónomas podrán desarrollar estas bases y ejecutar la competencia. De hecho, así han asumido todos los Estatutos de Autonomía efectivamente estas competencias¹⁵³, con lo que quedarán atribuidas de manera compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El Estado Autonómico configurado en la Constitución de 1978 conlleva la articulación, como ya se ha dicho, de un sistema de reparto de competencias, las cuales se proyectan sobre el ámbito material de los derechos que dan sentido al Estado social. Por ello, esta distribución territorial de competencias será además determinante para alcanzar los objetivos que

¹⁵² Un análisis interesante respecto de las discusiones en los debates constituyentes a este respecto en Sáenz Royo, E., *Estado Social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, págs. 180-184.

¹⁵³ Esta asunción competencial se ha realizado del siguiente modo: a) en materia de sanidad: arts. 18 EAPV, 162 EACat., 33 EAG, 55 EAAAnd., 11.2 EAAst., 25.3 EACant., 9.3 EALR, 11.1 EAMur., 54 EACV, 71.55 EAAr., 32.3 EAC-LM, 32.10 EACan., 53.1 LORAFNA, 9.24 y 10.9 EAExt., 30.48 y 31.4 EAIB, 27.4 EAMad. y 74 EACyL; b) en materia de Seguridad Social: arts. 18 EAPV, 165 EACat., 33 EAG, 63 EAAAnd., 11.3 EAAst., 25.3 EACant., 9.3 EALR, 11.1 EAMur., 54 EACV, 75.1 EAAr., 32.3 EAC-LM, 32.18 EACan., 54 LORAFNA, 10.6 EAExt., 31.12 EAIB, 27.5 EAMad. y 71.3 EACyL; c) en materia de educación: arts. 16 EAPV, 131 EACat., 18 EAAst, 31 EAG, 52 EAAAnd., 28 EACant., 10 EALR, 16 EAMur., 53 EACV, 73 EAAr., 37 EAC-LM, 32.1 EACan., 47 LORAFNA, 10.4 EAExt., 36 EAIB, 29 EAMad. y 73 EACyL.

impone el Estado Social¹⁵⁴. Esto nos lleva, necesariamente, a analizar las competencias que se distribuyen en la configuración del modelo autonómico constitucional. Además de las materias de contenido social objeto de reparto competencial, se hace necesario también un análisis acerca de la relación entre el reparto competencial y los derechos, cuestión que ya habíamos adelantado.

El reparto competencial define las habilitaciones y potestades que posee cada nivel territorial autónomo en el marco del Estado descentralizado. En realidad, lo que se reparten no son tanto competencias como materias sobre las que los poderes públicos ejercen distintos tipos de funciones y competencias. Más aún, en algunos casos lo que se distribuye sí son precisamente las funciones¹⁵⁵ que se ejercen sobre determinada materia – legislación, ejecución, bases o desarrollo-. Esta cuestión ha sido objeto de estudio tanto por la doctrina¹⁵⁶ como por la jurisprudencia constitucional. El FJ 5 de la STC 32/1981 aclara que *“El apartado primero del art. 149 de la Constitución está construido por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales”*. El Tribunal ha manifestado la importancia de la cuestión cuando ha afirmado que la materia, como concepto jurídico es una de las líneas principales del sistema competencial¹⁵⁷. Así, ha venido realizando una delimitación del concepto que ha venido siendo realizada en

¹⁵⁴ García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1980.

¹⁵⁵ Balaguer Callejón, F., *Fuentes... ob. cit.*, pág. 243. Aclara que *“aquí nos encontramos con que sobre una misma materia recae la competencia normativa de dos órganos distintos”*.

¹⁵⁶ Viver i Pi Sunyer, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992; y Carrillo, M., “La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RVAP*, nº 36 (II), 1993.

¹⁵⁷ STC 40/1982, de 30 de junio, FJ 6.

cada uno de los supuestos de acuerdo con diversos criterios en función de los objetivos¹⁵⁸.

Si tenemos que aproximarnos a un concepto del término “materia” en lo que a reparto competencial se refiere, podríamos definir la misma de acuerdo con un diverso catálogo de posibilidades tales como un objeto físico concreto (minas), entidades o instituciones de diversa índole (fundaciones), disciplinas jurídicas específicas (Derecho Civil), institutos jurídicos concretos (expropiación) y actividades (comercio). Con esta base, la delimitación competencial podrá basarse en criterios objetivos –en función del objeto o actividad- o finalistas¹⁵⁹.

4.2.- Los derechos fundamentales como objeto del reparto competencial

Entendiendo la materia en términos constitucionales referentes al reparto competencial como un objeto físico concreto, entidades o instituciones, disciplinas o institutos jurídicos o como actividades¹⁶⁰ parece claro que un derecho fundamental no sería una materia objeto de reparto competencial. La Constitución no contiene ninguna norma que atribuya al Estado central una competencia exclusiva sobre derechos, ni siquiera a través del art. 149.1.1 CE, como veremos, y, por supuesto, tampoco hay una norma

¹⁵⁸ Un análisis más detallado de esta labor del Tribunal Constitucional en Tomás y Valiente, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988, págs. 105 y ss.

¹⁵⁹ Carrillo, M., *ob. cit.*

¹⁶⁰ De acuerdo con estos parámetros se designa la materia en Carrillo, M., *ob. cit.*

constitucional que convierta los derechos fundamentales en una materia de competencia autonómica.

Sin embargo, tanto los derechos fundamentales como el reparto competencial sí coincidirían en la materia sobre la que ambos se proyectan, ya que dicha materia puede ser objeto de las competencias que se repartan entre los distintos sujetos del ordenamiento jurídico¹⁶¹. Esta cuestión se verá más claramente al analizar la distinción que el propio Tribunal Constitucional establece entre el derecho fundamental propiamente dicho y su régimen jurídico.

Un derecho fundamental supone un poder jurídico de autodeterminación a disposición del individuo titular del derecho pero indisponible al legislador, sea este estatal o autonómico¹⁶². Sin embargo, mientras que para el legislador de los derechos fundamentales los límites a su poder de regulación derivan del propio objeto que regulan –los derechos-, para el legislador de las materias competenciales no se impone ningún límite a su poder derivado de la materia que tratan.

Como decíamos, los derechos fundamentales guardan relación estrecha con la organización territorial del Estado porque mientras estos son indisponibles por el legislador, su objeto sí se proyecta sobre realidades o situaciones que pueden estar sujetas a reparto competencial. La regulación por parte del ente territorial que ostente la competencia de esas realidades o situaciones será la que dará lugar a su régimen jurídico¹⁶³. Y esa realidad en

¹⁶¹ Villaverde Menéndez, I, *La igualdad...* *ob. cit.*, pág. 91.

¹⁶² Bastida, F.J. y otros, *ob. cit.*, pág. 32.

¹⁶³ Villaverde Menéndez, I, “La intangibilidad...”, *ob. cit.*, págs. 321-357.

términos competenciales se encuadra siempre en una “materia”, en el sentido anteriormente observado. La competencia para establecer ese régimen jurídico del derecho fundamental en cuestión sí la determina el sistema de reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así viene reconocido por la STC 173/1998 en su FJ 7 cuando establece, respecto de los criterios de definición de los derechos fundamentales, que la Constitución reserva

“al Estado ex artículo 81.1 CE la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o “en cuanto tal”, en tanto que se atribuye la regulación de la “materia” sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma”.

En esta misma línea se pronuncia la STC 37/1981, de 16 de noviembre en su FJ 2 cuando dice que si bien el art. 53 CE requiere una norma de rango legal para regular los derechos y libertades fundamentales, reconoce que la misma sólo será de las Cortes Generales cuando afecten a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, es decir, cuando impliquen el ejercicio de una competencia estatal. Y esto es así en virtud del art. 81 CE –en tanto en cuanto la regulación afecte al contenido esencial del derecho- o a la garantía de cumplimiento del art. 149.1.1 CE –ejercicio de la competencia del Estado-. Sin embargo, continúa el Tribunal reconociendo que

“Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya

regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.”.

Con esto, se confirma en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de regular el ejercicio de derechos. Como decíamos, esta posibilidad incidirá de uno u otro modo en la igualdad de derechos de la ciudadanía del Estado, con lo que cabe detenerse en las previsiones constitucionales al respecto.

5.- LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El modelo territorial del Estado español se asienta en la combinación de dos principios: el de unidad de la Nación y el derecho a la autonomía de los entes territoriales¹⁶⁴. Estos dos principios se encuentran ya en el Título Preliminar de la Constitución y se combinan en el art. 2 CE.

Este modelo territorial no es identificable con ningún otro modelo de derecho comparado: no es un Estado unitario y centralizado, ni es un Estado federal puro, además de haber ido mutando a lo largo de su desarrollo sin modificar la regulación constitucional. Este tipo de distribución territorial del poder, a medio camino entre los modelos territoriales clásicos, ya se plasmó en la Constitución de la II República Española de 1931, que a su vez inspiró

¹⁶⁴ Principios distintos y heterogéneos, que no pueden identificarse como un solo principio dual, en González Encinar, J.J., *ob. cit.*, pág. 94.

el modelo regional italiano de su Constitución de 1948. Sin embargo, el elemento característico del Estado autonómico actual es esa capacidad de mutación y desarrollo sin necesidad de modificación del texto constitucional, es decir, el principio dispositivo.

El primer objetivo que se puso de manifiesto en la regulación constitucional y el proceso previo que tuvo lugar fue el de ruptura con el tipo de Estado centralista imperante durante la dictadura franquista. Sin embargo, esta regulación constitucional adolece de considerables carencias como la elaboración de un mapa autonómico, por el desconocimiento de las voluntades de los diferentes territorios, la naturaleza jurídica de las autonomías, la asimetría de los diferentes resultados, así como otras tantas que se irán viendo.

En la Constitución se contemplan dos posibles vías de acceso a la autonomía: la vía general o lenta (arts. 143 y 144 CE) y la vía especial o rápida (art. 151 y Disposición Transitoria 2ª CE) diseñada para un mayor grado de autonomía en un periodo más corto de tiempo y, en el caso de la Disposición Transitoria 2ª, por un procedimiento más simple -para las nacionalidades históricas de Catalunya, Euskadi y Galicia¹⁶⁵-. La primera de ellas ha sido

¹⁶⁵ Porras Nadales, A.J., “Del proceso autonómico a un sistema en red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del S. XXI)”, *Revista de Fomento Social*, nº 58, 2003, págs. 35-59. Respecto de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, al referirse a las Comunidades que “en el pasado” hubiesen plebiscitado afirmativamente Estatutos de autonomía, el autor remarca que “*Bajo el benévolo eufemismo del pasado se escondía evidentemente una realidad mucho más escabrosa: se trataba de las regiones que durante el régimen republicano, bajo la Constitución de 1931, habían tramitado sus procesos de iniciativa antes de la sublevación militar de 18 de julio de 1936 que inicia la guerra civil.*”. El autor entiende que el golpe de Estado se presenta así como un mecanismo de discriminación territorial.

catalogada de resultado de la descentralización administrativa y la segunda de la descentralización política, incluyendo diferencias en el tipo de competencias que serían susceptibles de asumir –diferenciación sin virtualidad en el momento actual-, la fuerza de sus Estatutos y sus instituciones, aunque la misma evolución del Estado autonómico ha evidenciado que esta diferenciación no es tal. Todo esto se cierra con la previsión del art. 148.2 CE de equiparación de los niveles competenciales de los dos tipos de autonomías transcurridos cinco años, así como las diversas posibilidades que se permiten con las leyes del art. 150 CE. El estado de equiparación actual de las Comunidades Autónomas hace que esta dicotomía inicial pierda sentido en la realidad actual –siempre salvando los denominados “hechos diferenciales”¹⁶⁶.

Así, esta construcción realizada del Estado autonómico a posteriori de la elaboración de la Constitución se ha venido materializando en los Estatutos de Autonomía, siendo estos además reflejo de los diversos acuerdos políticos que posibilitaron la construcción del modelo.

La materialización del modelo y las carencias citadas de la regulación constitucional se comprende mejor si hacemos un repaso del momento

¹⁶⁶ Aja, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Ed., Madrid, 2007, pág . 172. “Suele aludirse a la idea genérica de que algunas CCAA poseen caracteres propios, singulares, respecto al conjunto de España, mediante la expresión “hecho diferencial”, aunque lo importante es el concepto y puede utilizarse esa expresión u otra semejante. En lo sustancial significa que algunas CCAA poseen caracteres particulares respecto al resto de las CCAA (lengua propia, financiación particular, derechos civiles especiales, etc.) que ha generado una personalidad política diferenciada, para la que resulta insuficiente el tratamiento general que supone un Estado homogéneo de tipo federal. Como todo elemento estatal destacado, el hecho diferencial posee una dimensión constitucional, y semejante reconocimiento produce efectos jurídicos importantes, sobre las instituciones y sobre los ciudadanos.”

histórico de creación del modelo y a su desarrollo posterior a lo largo de los años. Para ello, partiremos del modelo autonómico que viene efectivamente fijado por el texto constitucional, lo que nos permitirá comprender de manera global ese proceso de materialización del modelo y la función que pueda otorgarse a los Estatutos de Autonomía.

5.1.- El modelo autonómico en la Constitución Española

La estructura territorial del Estado que encontramos establecida por el texto constitucional ha sido calificada desde varios sectores de la doctrina como de modelo *inacabado, no constitucionalizado*¹⁶⁷, o de *constitucionalización incompleta*¹⁶⁸. De hecho, analizando el proceso de configuración del modelo autonómico actual se puede ver cómo fue una labor donde los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos fueron los protagonistas¹⁶⁹, es decir, el

¹⁶⁷ Entre otros, Pérez Royo, J., “Hablando en prosa sin saberlo: Reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002, págs. 20 y ss, donde se afirma que “*El poder constituyente remitía al poder estatuyente la concreción de la estructura descentralizada del Estado que la Constitución posibilitaba pero no la definía*”;

Expósito, E., “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 5/2007, pág. 165, donde habla de “*...un modelo territorial que sólo a grandes rasgos fueron capaces de perfilar los constituyentes*”.

¹⁶⁸ Torres del Moral, A., “Estado Autonómico, segunda fase”, en Vera Santos J.M. y Díaz Revorio, F.J. (coords.), *La Reforma Estatutaria y Constitucional*, Temas La Ley, Madrid, 2009, págs. 47 y ss., donde afirma preferir esta expresión ya que la Constitución sí que incorpora elementos importantes, como los principios que vertebran la organización territorial del poder en España.

¹⁶⁹ Para una visión pormenorizada del proceso de construcción del Estado Autonómico puede consultarse el artículo de Aragón Reyes, M., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*,

modelo efectivamente no se estableció y cerró en el texto constitucional, sino en acuerdos políticos posteriores, como ya se ha visto; el modelo autonómico con que contamos actualmente no es una opción constitucional reflejada en el texto, sino una opción política fruto de las diferentes mayorías de cada momento y sus respectivos acuerdos. Más adelante, el modelo ha continuado definiéndose con base en la práctica a que han dado lugar las autonomías y, especialmente, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En este mismo sentido, se ha hablado de *desconstitucionalización*¹⁷⁰ del modelo territorial español, ya que se entiende que, en el momento de elaboración de la Constitución se perfiló un modelo, el autonómico, sin sus elementos básicos. Los Estatutos de Autonomía contaban con libertad - dentro del respeto a los límites constitucionales- para concretar las competencias asumidas, para elaborar su marco institucional y la financiación se postergó a una ley orgánica posterior. Serán así los Estatutos de Autonomía los que acabarán el modelo.

Concretamente, la regulación que la Constitución contiene sobre el modelo territorial sería la unidad del Estado y de la soberanía en el pueblo español en los arts. 1 y 2, así como el derecho de las nacionalidades y regiones

nº 54/55, Valencia, 2006, págs. 75-95, o los libros Aja, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Ed., Madrid, 2007; y Tudela Aranda, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

¹⁷⁰ Expresión utilizada por primera vez por Cruz Villalón, P., “La estructura del Estado y la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, Madrid, 1982, págs. 53-63; aunque también utilizada por Balaguer Callejón, F., “La constitucionalización del Estado autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 9, 1997, Murcia; entre otros.

-sin identificarlas- a la autonomía en el mismo art. 2. Determina así mismo la denominación de “Comunidades Autónomas” en el art. 137 y el principio de solidaridad entre las mismas, sin privilegios ni discriminaciones (arts. 138 y 139). Los procedimientos necesarios para el acceso a la autonomía vienen establecidos en los arts. 143 y 151; así como que el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, deberá seguir determinados cauces (arts. 147, 81, 146 y 151). En cuanto a las competencias, quedan fijadas las del Estado y las susceptibles de asunción por las Comunidades Autónomas en listados de los arts. 148 y 149 y la división territorial del poder (excepto del judicial) en el art. 152. Finalmente se completa con la imposibilidad de las Comunidades Autónomas de federarse en el art. 145.1.

Con todo ello, el constituyente es consciente de que el modelo se definirá más adelante por razón del principio dispositivo, ya que no determina el llamado “mapa autonómico” y se contempla la voluntariedad del acceso a la autonomía y el tipo de autonomía (de mayores competencias (art. 151.1) o de menores (arts. 148.1 y 143)), diferenciación que también podrá ser disipada tras cinco años según el art. 148.2, como definitivamente ocurriría.

En cuanto a la terminología empleada por la doctrina y a la vista de lo expuesto, parece más acertada la opción de hablar de una “constitucionalización incompleta” que de la “desconstitucionalización” a cuya conclusión llegaba el jurista persa que se enfrenta a esta cuestión¹⁷¹. Esta afirmación resulta de que sí existe cierta regulación constitucional en la

¹⁷¹ Cruz Villalón, P., *ob. cit.*, págs. 53-63. En esta mítica reflexión de los primeros años de vigencia de la Constitución, se habla de un hipotético jurista persa que quisiera conocer el sistema político y jurídico español y cómo no lograría averiguarlo con la mera lectura de la Constitución.

materia, aunque también es cierto que el constituyente deja en decisiones posteriores la concreción del modelo de Estado, imponiendo simplemente ciertos límites. Por otra parte, el término “desconstitucionalización”¹⁷² parece reflejar más los casos en que algo que ha estado constitucionalizado deje de estarlo, por muy diversas causas, lo que, en principio, no parece ocurrir en este caso.

Sin embargo, si se observa el proceso elaboración de la actual Constitución de 1978 sí podría observarse en cierto sentido una “desconstitucionalización” –teniendo siempre en cuenta que hablamos de los diferentes textos elaborados en este proceso y no de una constitucionalización de la cuestión en sentido estricto-. El Anteproyecto de Constitución¹⁷³ parece contener una definición más clara del modelo territorial del Estado. Se regulaba el acceso a la autonomía en condiciones y procedimiento uniforme y el Título VIII, bajo la denominación de “Territorios Autónomos” otorga la iniciativa del proceso a los dos tercios de los municipios, la constitución de una Asamblea encargada de la redacción del proyecto de Estatuto de Autonomía, que posteriormente sería negociado con la Comisión Constitucional del Congreso, identidad entre los territorios en cuanto a la distribución de competencias y la financiación. Respecto del Senado, como Cámara de representación territorial, estaba compuesto por los senadores que eligieran las propias Asambleas de las Comunidades Autónomas. Sin

¹⁷² Sagüés, N. P., “El concepto de “desconstitucionalización””, *XVIII Encuentro Argentino de profesores de Derecho Constitucional*, septiembre de 2007, disponible en <http://encuentroparana.aadconst.org/ponencias-3.html>

¹⁷³ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, nº 44, el 5 de enero de 1978. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

embargo, el siguiente Anteproyecto de Constitución¹⁷⁴ cambia esta regulación para contener un Título VIII bajo el nombre de “De la organización territorial del Estado”, en el cual encontramos el paso a la dirección del procedimiento por parte de las provincias, con la incorporación de representantes provinciales no elegidos por la ciudadanía a tal efecto, para la redacción del proyecto de Estatuto. Este proyecto será tramitado como ley orgánica en las Cortes Generales, siendo el Estado quien tenga la última palabra. No se delimita la organización política de los entes constituidos y se establece una delimitación competencial desigual. Finalmente, la composición del Senado – y con ello su verdadero carácter de Cámara de representación territorial- será un problema que se arrastrará hasta la actualidad. Es respecto de este cambio del que se puede hablar en cierta manera –sabiendo que nos referimos a cambios durante el proceso constituyente- de una cierta “desconstitucionalización” de la cuestión¹⁷⁵.

Las carencias de la definición del modelo territorial del Estado en la Constitución permite una pluralidad de opciones en la configuración del mismo¹⁷⁶. Las continuas remisiones a los estatutos, así como la forma de elaboración y rigidez de éstos les otorgan cierto carácter constitucional, con lo que la *desconstitucionalización* de la estructura territorial en la Constitución

¹⁷⁴ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, nº 82, de 17 de abril de 1978. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF

¹⁷⁵ Pérez Royo, J., “Hablando en prosa...” *ob. cit.*, págs. 11-31, Ver n.p.p.10.

¹⁷⁶ Cruz Villalón, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 1999, pág. 388, donde se afirma que “...se trata de una Constitución que permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales”.

constitucionaliza los Estatutos de Autonomía, siendo estos utilizados en los márgenes de interpretación del Tribunal Constitucional¹⁷⁷ dentro del llamado “bloque de la constitucionalidad”¹⁷⁸. De esta forma, “*el poder estatuyente de las autonomías se convirtió en una prolongación inevitable del poder constituyente*”¹⁷⁹.

En cuanto al papel del Tribunal Constitucional en todo este proceso es reiterada doctrina la que reconoce su importancia para la consolidación del modelo final, además de las disposiciones constitucionales, los Pactos Autonómicos y los Estatutos de Autonomía¹⁸⁰. El Tribunal es el que ha ido poniendo los puntos a este desarrollo a lo largo de los años con sus resoluciones¹⁸¹. Así, la doctrina del Tribunal Constitucional se ha configurado

¹⁷⁷ Vernet i Llobet, J., “El Estado Autonómico y los retos de un modelo abierto”, *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002, pág. 241.

¹⁷⁸ Así, el art. 28.1 LOTC: “*Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.*”

¹⁷⁹ De Vega, P., “Prólogo”, *Constitución Española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997; donde continúa “...*distorsionando la lógica del Estado constitucional, conforme al cual el poder constituyente desaparece con la aprobación de la Constitución*”.

¹⁸⁰ Fernández Farreres, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Portal Derecho, Madrid, 2005; Aragón Reyes, M., “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 16, sept.-dic. 1986, págs. 7-12, entre otros.

¹⁸¹ Por ejemplo, anulación del contenido principal de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) de 1982 en la STC 76/1993; diferenciación entre autonomía y soberanía en la STC 4/1981; la posición de los Estatutos de Autonomía como parte del bloque de la constitucionalidad y fuerza ante la reforma en diferentes Sentencias, entre las que destacan la 76/1983, de nuevo, y las SSTC 99/1986 y 56/1990; diferenciación entre los Estatutos de Autonomía y el resto de leyes orgánicas por cuestión competencial también en la STC 56/1990;

como una doctrina constituyente¹⁸² en tanto en cuanto ha realizado una labor sistematizadora de todo el ordenamiento creado a lo largo del tiempo.

Con todo esto, cabe afirmar que los más de treinta años de historia de la Constitución Española han dado lugar a importantes cambios para los que sería conveniente una reforma constitucional que ha venido retrasándose conscientemente. Las citadas reformas de los Estatutos de Autonomía han dado a entender a ciertos sectores de la doctrina, como decíamos, como una reforma constitucional encubierta o implícita¹⁸³ de aspectos concretos de la forma territorial del Estado.

Esta postura doctrinal justifica su posición en que, a pesar de la rigidez que se predica de los Estatutos, estos cuentan con un procedimiento de reforma más sencillo que el constitucional y, como ya hemos visto, son capaces de introducir ajustes o concretar asuntos a nivel del bloque de la

en cuestiones relativas a la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en las SSTC 32/1983, 87/1985, 152/1988; la supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997; que la Constitución y los Estatutos de Autonomía son las únicas fuentes del orden constitucional de competencias en las SSTC 79/1992, 360/1993 y 132/1998; el Estatuto de Autonomía como norma institucional que regula la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma en las SSTC 225/1998 y 62/1990; la STC 247/2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y un largo etcétera.

¹⁸² De Cabo Martín, C., *La Reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003, pág. 78.

¹⁸³ Lo que en Torres del Moral, A., *ob. cit.*, pág. 41, se llama como “reforma por vías espurias”. Ver también en este sentido Pegoraro, L., “Revisione Costituzionale e potestà statutaria”, en Vera Santos J.M. y Díaz Revorio, F.J. (coords.), *La Reforma Estatutaria y Constitucional*, Temas La Ley, Madrid, 2009, págs. 405-423.

constitucionalidad¹⁸⁴. La apertura constitucional del modelo territorial hace que los Estatutos de Autonomía cuenten con un notable potencial reformador, lo que ha venido denominándose como “vocación transformadora de los Estatutos de Autonomía”. Esta “vocación transformadora” resulta de todo lo anteriormente expuesto: del mismo modo en que han sido los Estatutos de Autonomía los que han concretado el modelo autonómico no definitivamente establecido en la Constitución - además de la doctrina del Tribunal Constitucional-, pueden volver a modificar el modelo mientras éste no venga determinado expresamente en la Constitución. El Estatuto es una norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad y que ostenta, además, importantes funciones constitucionales¹⁸⁵ en este sentido, como veremos a continuación.

Volviendo de nuevo a esta cuestión, la inclusión de los Estatutos de Autonomía en el bloque de la constitucionalidad ha posibilitado que, por lo expuesto, hayan sido estas normas -así como otras leyes orgánicas dictadas al efecto- las que hayan completado la Constitución, dando lugar a lo que se ha venido en llamar un “ordenamiento constitucional deforme”¹⁸⁶. Lo más importante de este asunto es que las necesidades de reforma constitucional se han venido supliendo mediante la introducción, en la medida de lo posible, de las modificaciones a través de esta vía, evitando de este modo la reforma constitucional temida.

¹⁸⁴ Aspecto el del “bloque constitucional” o “bloque de la constitucionalidad” sobre el que se volverá más adelante.

¹⁸⁵ Viver i Pi-Sunyer, C., “L’Estatut de 2006”, *Activitat Parlamentària*, nº 10, oct. 2006, págs. 35-39. Traducción propia.

¹⁸⁶ De Cabo Martín, C., *La reforma constitucional... ob. cit.*, pág. 78.

Sobre algunos de los aspectos concretos que critica cierta parte de la doctrina, son estas cuestiones no pacíficas. Por ejemplo, sobre la forma de ejercicio de las competencias ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, así como otras cuestiones sobre las que también se ha pronunciado el Tribunal pero que no dejan de ser objeto de debate doctrinal entre posturas encontradas, como por ejemplo la propia cuestión de la inclusión de derechos. Sin embargo, en las nuevas reformas no se observan aspectos claros de disposición, por parte de los Estatutos, del marco constitucional, bien excluyendo la vigencia de la Constitución o bien imponiendo a ésta un contenido que no tiene. Estas críticas que sí podían contar con cierto fundamento en aspectos de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (*Plan Ibarretxe*) de 2004 pero que no se observan en los Estatutos finalmente aprobados¹⁸⁷.

Otras de las posiciones doctrinales que hemos visto no se centran tanto en aspectos concretos de la última oleada de reformas, sino en el panorama normativo de la cuestión del Estado autonómico configurado tanto por la Constitución, como por 17 Estatutos de Autonomía, y otras leyes. En estos casos lo que se viene a reclamar, a mi entender, es el asentamiento de un núcleo básico del modelo autonómico dentro del texto constitucional, más definido que el actual pero sin que ello suponga el cierre del modelo. Sería precisamente este aspecto el que requeriría de una reforma constitucional del modelo territorial del Estado: el de sistematizar la regulación del Estado Autonómico para definirlo desde la Constitución. Además, la necesaria

¹⁸⁷ Solozábal Echavarría, J.J., *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

reforma del Senado en este sentido, el de dotar a esta Cámara de los aspectos concretos para convertirla en una verdadera Cámara de representación territorial si es que tal característica es posible con el actual sistema de partidos.

Sin embargo, nada hay de objetable en una reforma estatutaria que tenga el objetivo de adecuar el autogobierno a las necesidades actuales de los territorios, incrementar la legitimidad del Estatuto y reforzar la autonomía. A pesar de la llamada “vocación transformadora” de los Estatutos de Autonomía y de su papel claro como norma cuasiconstitucional en lo que a definición del modelo autonómico se refiere¹⁸⁸, no parece que en este caso se haya operado con las reformas un cambio global en las bases del modelo constitucional de organización territorial del Estado. Por otra parte, aunque podamos reconocer la labor de los Estatutos de Autonomía de concreción del modelo, sin acometer una reforma de la Constitución la posición de las Comunidades Autónomas seguirá siendo la misma y el modelo seguirá sin estar en el texto constitucional¹⁸⁹.

5.2.- Fases de la construcción del Estado Autonómico

A pesar de que el objetivo que aquí nos trae no sea el de plasmar la evolución histórica en la construcción del modelo autonómico, sí se hace necesario identificar los rasgos y etapas determinantes de esta evolución. Y

¹⁸⁸ Sobre esta cuestión, la de la función constitucional de los Estatutos de Autonomía se profundizará más adelante.

¹⁸⁹ Aparicio Pérez, M.A., “Reforma estatutaria y mutación constitucional”, *Iura Vasconiae*, nº 7, 2010, págs. 55-96

ello con el objetivo de comprender adecuadamente la situación actual y las técnicas utilizadas a lo largo del tiempo para el desarrollo del modelo. Así, identificaremos esos principales rasgos siguiendo un criterio cronológico.

El centralismo unitarista del franquismo y su persecución de los rasgos identitarios y culturales de las nacionalidades históricas supuso que las reivindicaciones de autogobierno ya estuvieran presentes desde el último periodo del franquismo, junto con las de democracia y libertad, especialmente en Cataluña y Euskadi. Posteriormente, y ya durante la Transición, estas reivindicaciones fueron asumidas por otros territorios y por los partidos políticos. Esto puso de manifiesto que la consolidación de la democracia sólo sería posible en la medida en que se vieran satisfechas esas demandas de autonomía¹⁹⁰, además con la idea generalizada de que la descentralización era una fórmula de organización territorial del Estado más eficaz y democrática que la centralización anterior¹⁹¹.

5.2.1.- Las preautonomías y el momento constituyente

Las primeras elecciones de 1977 pusieron de manifiesto la necesidad de que el texto constitucional que estaba por redactarse debía contener alguna fórmula de descentralización. Sin embargo, las amplias mayorías obtenidas por los partidos en Cataluña y Euskadi que reivindicaban el restablecimiento de sus estatutos de autonomía republicanos hizo que el Gobierno del momento tuviera que dar una respuesta inmediata. Así, se pactó con el President de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas, el restablecimiento

¹⁹⁰ Aja, E., *El Estado...* *ob. cit.*, pág. 60.

¹⁹¹ Aragón Reyes, M., “La construcción...”, *ob. cit.*, pág. 77.

provisional de la autonomía en Cataluña hasta la decisión constitucional¹⁹²; mientras que en Euskadi, al no prosperar la misma fórmula, se constituyó una Asamblea de parlamentarios –diputados y senadores- que eligieron un Presidente de la autonomía provisional¹⁹³. Esta última fórmula se fue extendiendo a otras Comunidades Autónomas¹⁹⁴, y se crearon para cada una de ellas una Comisión Mixta paritaria entre el Gobierno central y el ente autonómico para el desarrollo de los traspasos de servicios.

Estos entes preautonómicos se configuran como consecuencia de acuerdos políticos del Estado central, configurados mediante decreto-ley. No existe definición de su naturaleza jurídica en las normas de constitución de los entes y sólo tenían potestad administrativa, no legislativa¹⁹⁵. Aunque las preautonomías se crearon como una solución temporal a las demandas autonomísticas del momento hasta la configuración que diera la Constitución

¹⁹² Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24354>.

¹⁹³ Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-304>.

¹⁹⁴ Galicia (16 de marzo de 1978); Aragón, Canarias y País Valenciano (17 de marzo de 1978); Andalucía (27 de abril de 1978), Castilla y León, Extremadura e Islas Baleares (13 de junio de 1978), Asturias y Murcia (29 de septiembre de 1978) y Castilla-La Mancha (29 de septiembre de 1978). Debe tenerse en cuenta la peculiaridad de Navarra y el debate sobre su inclusión en el País Vasco (Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, por el que se regula el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra, a que se refiere el Real Decreto-ley 1/1978). Así, del futuro mapa autonómico no contaron con régimen de preautonomía Cantabria, La Rioja, Madrid, ni las Ciudades de Ceuta y Melilla.

¹⁹⁵ Ferrando Badía, J., “Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso”, *Revista de Derecho Político*, nº 5, 1980, págs. 7-19.

y no existió continuidad jurídica entre estas y las Comunidades Autónomas ya constituidas –recordemos que el sujeto de activación de la autonomía serían las provincias-, este acuerdo político entre el Gobierno central y los representantes de los territorios sí que tuvieron importantes consecuencias en esa configuración definitiva. Así, las preautonomías se convierten en el primero de los distintos acuerdos políticos que contribuirían a configurar el modelo autonómico.

Siguiendo a Aja¹⁹⁶, serían tres las principales consecuencias que podrían extraerse de las preautonomías en la configuración definitiva del modelo. En primer lugar, contribuyeron a clarificar el mapa autonómico, evitando mayores conflictos en este sentido en el momento postconstitucional de configuración de las diferentes Comunidades Autónomas. A pesar de esto, los constituyente no incluyeron el mapa concreto de Comunidades Autónomas en el texto constitucional, carencia ya comentada. En segundo lugar, la generalización de las preautonomías supuso que la autonomía se iba a extender a todas las nacionalidades y regiones, en contraste con el mapa republicano configurado en la Constitución de 1931 en el que sólo algunos territorios accederían a la autonomía. A este respecto, también se afirma que el principio dispositivo utilizado en el texto constitucional como elemento clave de la construcción del Estado autonómico tenía, precisamente, la razón de ser de que el texto constitucional no tuviera que pronunciarse sobre una generalización o no de la autonomía¹⁹⁷. Siendo cierta esta cuestión, difícilmente podría haberse dado un sistema de

¹⁹⁶ Aja, E., *El Estado... ob. cit.*, págs. 61-64.

¹⁹⁷ Fossas Espaldaler, E., “El principio dispositivo en el Estado autonómico”, *UNED. Revista de Derecho Político*, nº 71-72, enero-agosto 2008, págs. 151-173.

autonomías no generalizado en todo el territorio si previamente ya se habían generalizado las preautonomías en la realidad. Cuestión distinta es que los elementos configuradores del modelo constitucional, aunque con el objetivo de la generalización, tuvieran de entrada vocación de asimetría¹⁹⁸ —reflejada en las dos vías de acceso a la autonomía, los niveles competenciales, el reconocimiento de las categorías “nacionalidades-regiones”, etc.- que será determinante en la construcción inicial. Finalmente, la última consecuencia de las preautonomías fue la de contribuir a un proceso pacífico de descentralización, encauzando los debates más controvertidos como la pertenencia o no de Navarra a Euskadi, la configuración de los entes autonómicos insulares, denominaciones o capitalidades. Además, por otra parte, el modelo institucional previsto para las preautonomías fue el que finalmente se impuso de manera general para todas las Comunidades Autónomas posteriores: un parlamento o asamblea que elige a la presidencia de la Comunidad Autónoma y un Gobierno autonómico dependiente de éste.

Es importante tener en cuenta, a la hora de analizar la configuración constitucional del modelo autonómico, que el texto constitucional se elaboró por consenso de los partidos que tomaron parte en el proceso e intentando evitar la imposición de la opción de una sola mayoría parlamentaria. Así, el punto de más difícil acuerdo fue, precisamente, la organización territorial del Estado¹⁹⁹. Las posturas de los diferentes partidos con representación parlamentaria respecto de la estructura territorial del Estado eran muy diversas entre las posturas nacionalistas, las de los partidos de izquierdas y las de los partidos surgidos directamente del aparato franquista. Las diversas

¹⁹⁸ Tudela Aranda, J., *El fracasado... ob. cit.*, págs. 65 y ss.

¹⁹⁹ Aparicio Pérez, M.A., “Reforma...”, *ob. cit.*, pág. 61.

orientaciones respecto del modelo supusieron que la única forma de alcanzar el consenso fuera dejando el modelo abierto e indefinido y posponiendo su concreción a un momento posterior y a través de diferentes acuerdos políticos²⁰⁰.

Así, el modelo autonómico español se asienta en un contenido constitucional de meros principios, procedimientos y límites que se ha ido definiendo posteriormente, especialmente a través de los Estatutos de Autonomía y leyes del Estado.

5.2.2.- Los pactos entre partidos como eje en la construcción del modelo autonómico

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, el modelo territorial se ha ido definiendo posteriormente, en diversas fases y a través de diversa legislación, acuerdos políticos y jurisprudencia constitucional. Aunque sobre esta cuestión profundizaremos más adelante, sí conviene exponer el iter cronológico de la construcción postconstitucional del modelo autonómico y poder observar así cómo los acuerdos políticos puntuales fueron los determinantes para la construcción del modelo.

La primera fase en la construcción del Estado autonómico tuvo lugar con la constitución de las Comunidades Autónomas de Euskadi²⁰¹,

²⁰⁰ Jaria i Manzano, J., “La forma del Estado en los debates constituyentes”, en Aparicio, M.A. (coord.), *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1999, págs. 13-28.

²⁰¹ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País

Cataluña²⁰² en 1979 –que se acogieron a la Disposición Transitoria 2ª de la CE- y Galicia²⁰³ en 1981 con la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía. También se promulgó en esta fase la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas²⁰⁴.

Tras la aprobación de los Estatutos catalán y vasco y los resultados de sus primeras elecciones autonómicas, mayoritarios para las fuerzas políticas nacionalistas, se reaccionó desde los partidos políticos centralistas tratando de frenar la amplia asunción de competencias del resto de territorios, destacando los procesos de Galicia y Andalucía²⁰⁵.

Así, en el caso de Galicia, -que igualmente accedió a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, acogéndose a la Disposición Transitoria segunda- se produjo un intento de cambio en el modo de asunción de competencias. El Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso sobre el proyecto de Estatuto para Galicia, aprobó un segundo apartado de la Disposición Transitoria tercera del proyecto según el cual la Comunidad Autónoma gallega no asumiría efectivamente sus competencias en virtud de la aprobación del Estatuto, sino que debería esperar a su atribución mediante posteriores leyes del Estado. Aunque finalmente el texto pasó de nuevo para su revisión por la

Vasco, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-30177>.

²⁰² Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30178>.

²⁰³ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-9564>.

²⁰⁴ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>.

²⁰⁵ Prada Fernández de Sanmamed, J.L., “La construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 7, dic. 2002, págs. 169-211.

Comisión Constitucional del Congreso el proceso fue dañado y no se alcanzó el máximo competencial que se recogía en el Estatuto catalán.

Por su parte, Andalucía fue la única Comunidad Autónoma que accedió a la autonomía por la vía del artículo 151 CE –sin entrar en el supuesto de la Disposición Transitoria segunda CE–, opción no compartida por UCD ni el Gobierno central. En el primer referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica que exige el art. 151 CE, la opción alcanzó el respaldo mayoritario, pero no alcanzó la mayoría absoluta en la provincia de Almería, lo que bloqueó el proceso. De nuevo, un acuerdo político llevó a la solución del bloqueo a través de una reforma legislativa pero inconstitucional. Frente a la exigencia del art. 151.1 CE de la obtención del voto afirmativo de la mayoría absoluta del cuerpo electoral de cada provincia, Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, que modificó el artículo 8.4²⁰⁶ de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de las Modalidades de Referéndum, y que contemplaba en su Disposición Transitoria su aplicación retroactiva al referéndum ya celebrado. Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Andalucía se aprobó por referéndum que expresó un apoyo popular mayor que el que

²⁰⁶ *“Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años.*

Esto no obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno.

Previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior.”

se había obtenido en las otras tres Comunidades Autónomas que habían plebiscitado sus Estatutos. Este caso ha sido analizado como una quiebra en esta vocación de asimetría antes aludida que distinguía modelos distintos, al menos inicialmente, entre nacionalidades y regiones²⁰⁷.

En 1981 se realizaron los “Acuerdo autonómicos”, pactos políticos entre las dos principales fuerzas políticas (UCD y PSOE) para armonizar la configuración del Estado autonómico²⁰⁸. Con estos pactos se dirigía el proceso desde el Estado central y se generalizaba un modelo autonómico común, cambiando así el sentido de las prescripciones constitucionales que diferenciaban dos modelos sin modificar la propia Constitución. Los problemas ocurridos en el acceso a la autonomía de Andalucía entre el PSOE –defensor de la autonomía andaluza por el procedimiento agravado- y UCD –que pretendía que todas las Comunidades Autónomas, salvo las supuestas en la Disposición Transitoria segunda de la CE, accedieran a la autonomía por la vía del art. 143 CE- supusieron el pacto de que el resto de Comunidades Autónomas accederían a la autonomía por la vía del art. 143 CE. Además de este aspecto, se pactó el modelo institucional de todas las futuras Comunidades –con una Asamblea y un Ejecutivo-, se cerró la existencia transitoria de dos niveles competenciales –los plenos, para las Comunidades Autónomas ya constituidas por vía del art. 151 CE, y los de régimen común

²⁰⁷ Un análisis en este sentido se encuentra en Tudela Aranda, J., *El fracasado... ob. cit.*

²⁰⁸ *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero español el 31 de julio de 1981*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981. Disponibles en <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol36/>

Estos acuerdos estaban basados en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, de mayo de 1981. Disponibles en <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol32/index.html>.

para el resto-. A este respecto, hubo un pacto especial para los casos de País Valenciano y Canarias. Estos territorios habían comenzado el proceso para alcanzar la autonomía por vía del art. 151 CE²⁰⁹ con lo que, debido a sus especiales “hechos diferenciales”, se acordó elevar su nivel competencial, una vez aprobado sus Estatutos, utilizando la vía del art. 150.2 CE²¹⁰. A un pacto similar se llegó en el caso de Navarra²¹¹. Estos acuerdos también pactaron la constitución de las Comunidades Autónomas uniprovinciales –Cantabria, La Rioja y Madrid-, así como la integración de la provincia de León en Castilla y León. Finalmente, se acordó la unificación de la fecha de las elecciones autonómicas, para su celebración el mismo día. Estos pactos han sido vistos por la doctrina como una verdadera mutación constitucional, ya que cambiaban el sentido de lo poco marcado por la Constitución y dejaban de diferenciar entre dos modelos de autonomía²¹².

Tras los Acuerdos se aceleró todo el proceso de configuración del Estado Autonómico con la promulgación de los Estatutos de Autonomía de Asturias y Cantabria en 1981; La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana –cuyo nivel competencial se elevó con la LOTRAVA, Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana-, Aragón, Castilla-

²⁰⁹ Se trata la cuestión en profundidad en Alcaraz Ramos, M., *Cuestión nacional y autonomía valenciana*, Instituto Juan Gil-Albert, Alicante, 1985.

²¹⁰ “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.”

²¹¹ Juanto Jiménez, C., “La conformación del Estado autonómico”, *GLOSSAE. European Journal of Legal History*, 12, 2015, págs. 409-445.

²¹² Para un análisis detallado, ver Aparicio Pérez, M.A., “Reforma...”, *ob. cit.*, págs. 55-96.

La Mancha, Canarias –cuyo nivel competencial se elevó con la LOTRACA, Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias- y Navarra –utilizando una fórmula distinta para la aprobación de su Estatuto²¹³- en 1982; Extremadura, Madrid, Castilla y León y Baleares en 1983.

El resultado a nivel competencial, una vez aprobados todos los Estatutos de Autonomía, fue el de siete Comunidades Autónomas con el máximo competencial previsto en la Constitución –Euskadi, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, País Valenciano y Canarias²¹⁴-, y diez Comunidades con el nivel inferior. Sin embargo, la redacción estatutaria de las competencias y de las materias no fue uniforme, lo que supuso que se debieran ir homogeneizando posteriormente.

²¹³ Lo que ha llevado a parte de la doctrina a sostener que Navarra no cuenta con un verdadero Estatuto de Autonomía ni es una verdadera Comunidad Autónoma, sino una “Comunidad foral” (Prada Fernández de Sanmamed, J.L., *ob. cit.*, págs. 169-211 o Aragón Reyes, M., “La construcción... *ob. cit.*, pág. 82, donde lo considera otro tipo de Estatuto), aunque el Tribunal Constitucional ya resolvió la cuestión con la STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 3, donde aclara que “*La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de «Comunidades Autónomas», sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que se hayan adoptado, para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y emplea el término de «Estatuto de Autonomía» para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así, en la misma disposición adicional primera de la C.E. se especifica que la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral «se llevarán a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».*”

²¹⁴ Aunque el nivel máximo de competencias de estas últimas Comunidades Autónomas, al haberse realizado por transferencia del Estado central y no por asunción estatutaria, no tenía carácter definitivo, era reversible y sometido a control del Estado central.

Estos Acuerdos políticos se intentaron plasmar jurídicamente con la aprobación de la LOAPA (Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico). Este único intento de hacer uso de las leyes de armonización previstas en el art. 150.3 CE -aunque se utilizara una técnica sui generis entre la ley orgánica y la ley de armonización que fue rechazada por el Tribunal Constitucional-, fue impugnada por los Gobiernos de Euskadi y Cataluña -Gobiernos de los partidos nacionalistas que no eran firmantes de los acuerdos políticos de 1981²¹⁵-. La STC 76/1983, de 5 de agosto, resolvió la cuestión y se convirtió en el primer y más claro ejemplo de cómo el Tribunal Constitucional también ha ido perfilando la construcción del Estado autonómico. Con la declaración de inconstitucionalidad de 15 de los 38 artículos, el Tribunal deja claro que los Estatutos de Autonomía sólo derivan de la Constitución, sin que cualquier otro tipo de ley pueda interponerse. Se fijaba así el carácter constitucional de la autonomía política sin posibilidad de interposición²¹⁶.

En 1991 se llevaron a cabo las reformas necesarias para que se asumiera el pacto de 1981 en virtud del cual las elecciones autonómicas de las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por vía del art. 143 CE se celebraran el mismo día²¹⁷. Así, se modificó el artículo 42 de la LOREG, y se realizó una reforma en 1991 de los Estatutos de Autonomía de

²¹⁵ Prada Fernández de Sanmamed, J.L., *ob. cit.*, págs. 169-211.

²¹⁶ Aja, E., *El Estado...* *ob. cit.*, pág. 78.

²¹⁷ Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, 3ª ed., vol. 2, Universidad Complutense, Madrid, 1992, p. 332. El autor sostiene que esta reforma obedece a “una evidente armonización, si bien no instrumentada en una ley de tal índole”.

Murcia, Madrid, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla-La Mancha.

En 1992 tuvieron lugar los segundos acuerdos autonómicos entre las fuerzas políticas mayoritarias (PSOE y PP) con el objetivo de homogeneizar los poderes políticos de todas las Comunidades Autónomas ya que habían transcurrido más de cinco años desde la aprobación de los Estatutos. De hecho, las reivindicaciones de ampliación del marco competencial de acuerdo con lo establecido en el art. 148.2 CE habían comenzado años antes, pero no fueron atendidas al no tenerse claro el procedimiento adecuado para su realización –si por ley de transferencia del art. 150.2 CE, más rápido pero sin rango estatutario, o por reforma estatutaria-. Finalmente, se transfirieron por Ley Orgánica treinta y dos competencias estatales (LO 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución) y se promulgaron las consiguientes leyes de reforma estatutaria a partir de 1994 de las Comunidades Autónomas afectadas: Castilla y León, Castilla-La Mancha, Baleares, Extremadura, Comunidad Valenciana, Murcia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón y Madrid. Llegaba así el “café para todos”.

Finalmente, el mapa autonómico se terminará de configurar con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla., en virtud del art. 144 CE. Estos Estatutos configuran estas dos Ciudades Autónomas con sus características particulares, unificando de alguna manera las instituciones autonómicas con las de Gobierno local.

La victoria del PP en las Elecciones Generales de marzo de 1996 pero sin mayoría absoluta dio lugar al Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad

con las fuerzas nacionalistas CiU, PNV y CC. La construcción del Estado autonómico continuaría en esta legislatura con once reformas estatutarias y, de nuevo, diversos acuerdos políticos puntuales. El 30 de diciembre de 1996 se sancionaron y promulgaron las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón. En 1997 reformó el Estatuto de Castilla-La Mancha; en 1998 se reformaron los Estatutos de la Región de Murcia, Madrid y Cantabria; en 1999 se reformaron los Estatutos de Asturias, de La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura. Los pilares básicos de estas reformas, y a nivel genérico, fueron de carácter institucional y para completar el techo competencial que no pudo realizarse de manera definitiva con las reformas de 1994.

Con todo lo expuesto, podemos observar cómo la estructura territorial del Estado se fue desarrollando a través de pactos políticos y acuerdos entre partidos. Esto supone que la configuración del modelo autonómico, no estando cerrada en la Constitución, se hizo con un consenso mucho menor del que se hubiera podido dar de afianzar el modelo en el texto constitucional -de hecho, el resto fuerzas políticas no suscribieron los Acuerdos de 1981 y de 1992 y quedaron fuera los grupos nacionalistas- y sin participación del

cuerpo electoral²¹⁸. Este hecho se ha visto como un déficit de legitimidad de origen del Estado de las Autonomías²¹⁹.

5.3.- Última fase: reformas estatutarias completas y agotamiento del modelo

Con esta evolución nos encontramos ante reformas estatutarias producidas entre 2006 y 2011. El inicio podemos determinarlo con la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi –conocido popularmente como *Plan Ibarretxe*- de 2004, el cual finalmente fracasó. Sin embargo, este intento de modificación estatutaria fue continuado por Catalunya, con la LO 6/2006, de 19 de julio; Comunidad Valenciana, LO 1/2006, de 10 de abril; Islas Baleares, LO 1/2007, de 28 de febrero; Andalucía, LO 2/2007, de 19 de marzo; Aragón, LO 5/2007, de 19 de marzo; Castilla y León, LO 14/2007, de 30 de noviembre; Navarra, LO 7/2010, de

²¹⁸ En Aparicio Pérez, M.A., “Reforma...”, *ob. cit.*, págs. 65 y 66 se discute la posición sostenida en Portero Molina, J.A., “El Estado de las Autonomías en tiempos de reformas”, en Terol, M.J. (coord.), *El Estado autonómico «in fieri»*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, págs. 252 y 256. Este segundo autor sostiene que la modificación de la voluntad constitucional realizada fue legítima ya que se realizó, según él, por la voluntad-soberanía popular ejercida por los dos grandes partidos estatales en función de la regla de las mayorías.

Frente a esta posición, el primer autor responde que *“el confundir sin más la soberanía popular con el poder constituyente y ambos conceptos con los resultados electorales nos lleva, en sus consecuencias más débiles, a entender que la Constitución se puede modificar sin reforma alguna por la mera presencia de tales mayorías. En sus consecuencias más fuertes llevaría a la declaración de la inutilidad funcional de la rigidez de una Constitución normativa.”*

²¹⁹ Pérez Royo, J., *ob. cit.*, pág. 29.

27 de octubre; y finalmente Extremadura, con la LO 1/2011, de 28 de enero. A todas estas reformas estatutarias aprobadas debemos añadir la propuesta de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, finalmente retirado y de Castilla- La Mancha, cuya reforma se paralizó en 2007 y que fue escuetamente modificado por la LO 2/2014, de 21 de mayo.

Es especialmente tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la STC 31/2010 cuando las tensiones con el Estado central se agudizan profundamente. El fortalecimiento político de las reivindicaciones independentistas surgido al calor de la crisis económica nos pueden llevar a concluir que el modelo autonómico se encuentra en una suerte de crisis para la que no parece haber voluntad política de poner fin.

A continuación profundizaremos en esta última etapa, que es la que ciertamente nos ocupa, teniendo en cuenta con la evolución mostrada que partimos de un Estado políticamente descentralizado y necesitado de un reconocimiento constitucional completo para su estabilización.

5.3.1- El contexto de las reformas estatutarias y sus objetivos

En el momento de la realización de las últimas reformas estatutarias, desde la doctrina se había escrito mucho acerca de la necesidad de estas modificaciones completas de los Estatutos. Más allá, muchas voces defendían y defienden una reforma constitucional²²⁰ y, algunas otras reconocían la

²²⁰ Desde un plano más teórico y general, son de destacar las obras que realizan un análisis de la reforma constitucional en De Vega, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985; y, más recientemente en De Cabo Martín, C., *La Reforma constitucional... ob. cit.* Por su parte, en referencia concreta

capacidad transformadora de los Estatutos de Autonomía para operar una suerte de reforma por vías extraconstitucionales, del mismo modo en que se creó el Estado autonómico²²¹.

Estas posiciones por el cambio constitucional han continuado hasta la actualidad por muy diversas razones²²², incluyendo la cuestión territorial²²³ que es la que nos ocupa en estas líneas. De hecho, el modelo de descentralización territorial del poder cada vez más se observa como un elemento central en este reivindicado cambio constitucional, especialmente, tras las tensiones operadas en las relaciones entre el Estado central y Cataluña sobre lo que se profundizará más adelante.

a la reforma constitucional referida al modelo territorial, Aparicio Pérez, M.A., “¿Qué reforma constitucional?”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 2, 2006, págs. 101-124; entre otros.

²²¹ Cruz Villalón, P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 2, 2006, págs. 77-99, donde afirma que “La actual situación puede ser perfectamente calificada de repetición del “proceso autonómico”, tal como entendimos el de aquellos primeros cuatro años de vigencia de la Constitución de 1978”, pág. 80.

²²² Así, más recientemente, VVAA, *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la crisis*, Ediciones sequitur, Madrid, 2012; Martínez Dalmau, R. (ed.), *Teoría y práctica del poder constituyente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014;

²²³ Por ejemplo, Sáenz Royo, E., “Los márgenes de mejora del Estado autonómico: ¿una reforma en clave federal?”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, págs. 181-203; Tudela Aranda, J., “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 151, Madrid, enero-marzo (2011), págs. 231-279; o López Basaguren, A., “Sobre el desarrollo federal del sistema autonómico”, en García Herrera, M.A., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F. (coords.), *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 1085-1108; entre mucho otros.

Cabe hacer un apunte acerca de las posibles razones que dieron lugar a esta oleada de reformas estatutarias.

Los nuevos estatutos han incorporado novedades en asuntos relacionados con financiación, competencias, relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, organización institucional e incorporación del marco de la Unión Europea en la norma institucional básica. Todo ello se ve, por parte de la doctrina²²⁴, simplemente como una actualización del Estado autonómico con la incorporación de cuestiones entendidas como carencias tras la experiencia vivida en estos años²²⁵.

²²⁴ Balaguer Callejón, F., “Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 13, 2008, págs. 11-31. En este sentido también Solozábal Echavarría, J.J., “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, *UNED. Teoría y realidad constitucional*, nº 22, 2008, págs. 315-335, donde habla de “*revisión generacional del marco democrático constitucional*”, pág. 318. Sin embargo, desde otros sectores doctrinales no se comparte esta visión de mera actualización del modelo, así en Tudela Aranda, J., “El Estado autonómico treinta años después: ensayo de una valoración”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, págs. 191-242, donde afirma que “*el modelo de reforma planteado desde la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña distaba mucho de ser una mera revisión de la norma estatutaria a objetos de actualización*”, pág. 218.

²²⁵ Así se manifiesta expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura al afirmar que “*La presente reforma reordena las materias tradicionales del Estatuto e incorpora mejoras dictadas por las nuevas tendencias de la técnica legislativa, opta por no establecer un cuadro diferencial de derechos y deberes de los extremeños, refleja los nuevos objetivos políticos de los poderes públicos acordes con los cambios sociales, amplía el elenco competencial teniendo en cuenta las precisiones jurisprudenciales, refuerza la autonomía de las instituciones de autogobierno y crea otras de relevancia estatutaria, profundiza en los mecanismos de cooperación vertical y horizontal, refleja y ordena la actividad exterior de la región, reconoce y refuerza la autonomía política y financiera de las entidades locales, es exigente en materia de relaciones financieras con la hacienda estatal e introduce garantías para las sucesivas reformas del propio Estatuto.*”. Al igual que el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de

Especialmente, se justifica la reforma en los siguientes aspectos:

- Concreción de aspectos institucionales, tales como las relaciones entre Ejecutivos autonómicos y Asambleas o la concreción de otras instituciones que fueron apareciendo con el tiempo²²⁶.

- Mejorar la claridad en la determinación del ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en el plano competencial, especialmente en el marco de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas²²⁷. En este sentido, ya venía existiendo la perspectiva de la necesaria concreción del ámbito de ejercicio de las competencias, ya que en ocasiones se parte de la consideración de que la amplitud en el ejercicio de ciertas facultades por parte del Estado central impedían un efectivo ejercicio de competencias exclusivas por parte de las Comunidades Autónomas. Así, se habla de la reserva de ley orgánica, de la delimitación estatal de lo básico y del ejercicio de títulos competenciales transversales recogidos en los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE²²⁸.

marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía que afirma que *“Después de casi tres décadas de ejemplar funcionamiento, resulta evidente que el Estado de las Autonomías implantado por la Constitución de 1978 ha producido en estos años un rápido y eficaz proceso de descentralización. Ahora bien, transcurrida esta fructífera etapa de experiencia autonómica se hacen necesarias reformas que modernicen el modelo territorial.”*

²²⁶ Solozábal Echavarría, J.J., “Algunas...”, *ob. cit.*, págs. 315-335.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Biglino Campos, P., “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del orden de competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 65, 2005, págs. 7-29; Ortega Álvarez, L., “La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución”, en Ortega Álvarez, L. (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 11 y ss.; De La Quadra-

- Las posibles reformas en el sistema de financiación autonómica, cuestión más o menos profundizada en los diferentes textos aprobados²²⁹.

- El necesario reconocimiento del proceso de integración europea, teniendo en cuenta la intervención de las Comunidades Autónomas en la fase descendente de aplicación del derecho de la Unión Europea, así como la participación directa de estas en la Unión²³⁰.

Por otra parte, desde algunos sectores doctrinales ya se había producido el reclamo de descentralización política de determinados órganos, como el Tribunal Constitucional²³¹ o el Consejo General del Poder Judicial – aunque estas reformas no fueran posibles con la mera reforma de los Estatutos-.

Salcedo Janini, T., “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, nº 72, sept-dic 2004, págs. 135-161; Viver Pi i Sunyer, C., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

²²⁹ Merino Muñoz, I., “Financiación autonómica y sistema de fuentes: ¿LOFCA o Estatutos de Autonomía?”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 24, 2011-II, págs. 141-163.

²³⁰ Un análisis detallado de ello en Montilla Martos, J.A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

²³¹ Sobre este aspecto, puede consultarse Castellá Andreu, J.M., “La diferente posición del Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional”, en García Herrera, M.A., (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, CEPC-UPV, Bilbao, vol. II, págs. 521 a 542.

Desde otros sectores se recogen algunos de estos aspectos y otros para tratar la cuestión desde la perspectiva de la reforma constitucional²³², para que sean contemplados en la norma suprema, añadiendo en todos los casos la necesidad de reforma del Senado²³³. Son varios los autores que reclaman una reforma constitucional para poner fin al proceso de construcción del Estado autonómico a modo de clausura o normativización definitiva del mismo si tenemos en cuenta el resultado del proceso de construcción y la indefinición constitucional del modelo, como veremos a continuación. Así, desde algunos sectores doctrinales y políticos, se han querido ver estas reformas estatutarias como una forma de reforma constitucional encubierta²³⁴.

²³² López Aguilar, J.F., “Constitución, Estado autonómico, reformas estatutarias y Plan Ibarretxe”, en García Herrera, M.A., (ed.), *Constitución... ob. cit.*, págs. 413 a 424.

²³³ La mayoría de los autores que tratan la cuestión de la reforma constitucional abogan por la necesidad de la reforma del Senado, por ejemplo Solozábal Echavarría, J. J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Senado, 2008; VV.AA., “El Senado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, monográfico, 2006; Aparicio Pérez, M.A., “¿Qué reforma...”, *ob. cit.*, págs. 101-124; Sáenz Royo, E., “Los márgenes...”, *ob. cit.*, págs. 181-203; etc. Además, en el discurso de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno en 2004, ya aborda la cuestión de la reforma constitucional en cuatro aspectos: sucesión a la Corona, denominación constitucional de las Comunidades Autónomas, reforma del Senado y referencia a la Unión Europea; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 2004, VIII Legislatura, nº 2, jueves 15 de abril de 2004, págs. 18 y 19.

Más recientemente, se ha vuelto a retomar la necesidad de reforma del modelo autonómico por parte de los diferentes actores políticos.

²³⁴ Así, en Tudela Aranda, J., “¿Reforma...”, *ob. cit.*, págs. 231-279, el autor afirma que “*Con independencia del calificativo que pueda llegar a merecer, con independencia de que se pueda considerar excesivo calificar de mutación el cambio acaecido, creo que existe una verdadera transformación del modelo. Una transformación que, curiosa y paradójicamente, puede resultar más cercana al espíritu constitucional que lo que el desarrollo constitucional había acabado por dibujar.*”. En el sentido apuntado, Fernández, T.R., “De la reforma de los Estatutos a la

Desde un punto de vista teórico, la necesidad de que la Constitución sea reformada se ha visto reflejada a lo largo de la historia y la teoría constitucionales interna y comparada. Esta necesidad lo es tanto para la adecuación de la norma suprema a las realidades cambiantes como para asegurar su propia permanencia, lo cual no sería posible en el caso de una Constitución que se catalogue de inmutable²³⁵. La deseable existencia estable y duradera que se suele predicar de las constituciones no sería posible sin procedimiento de reforma de la misma. Este procedimiento de reforma, en el caso de la Constitución Española de 1978, ha sido establecido para dotar de rigidez a la propia Constitución. Sin embargo, esa rigidez que podría ser apropiada para evitar reformas a la ligera y dependiendo de las mayorías políticas coyunturales de cada momento puede tener el inconveniente, en el caso español del art. 168 CE, de ser tan gravoso que llegaría a dotar a la Constitución de una inmutabilidad indeseada. La posibilidad de una reforma constitucional supone un temor para las mayorías parlamentarias, tanto por la modificación de la intocable Constitución como por la posibilidad de la pérdida de esta mayoría. Además, en nuestro contexto político actual no parece muy posible llegar al acuerdo exigido por el art. 168 CE para llevar a cabo la reforma. Los problemas que conlleva la reforma por vía del artículo 168 CE son más políticos que jurídicos.

5.3.2.- Situación actual: Cataluña y el agotamiento del modelo

reforma de la Constitución”, *Foro, Nueva época*, nº 5/2007, págs. 13-28.

²³⁵ Sobre esta cuestión, Torres del Moral, A., “Estado...”, *ob. cit.*, págs. 36 y ss.

A pesar de sostener en el apartado anterior la afirmación, según la cual, las reformas estatutarias no supusieron una verdadera mutación constitucional en lo que a organización territorial del Estado se refiere, es necesario analizar el momento actual y los hechos que nos han traído hasta esta situación. Habla la doctrina de crisis o agotamiento del modelo autonómico con base en las tensiones que se han venido produciendo desde hace varios años entre el Gobierno central y Cataluña –tanto la Generalitat, como el Parlament, como una considerable parte de la sociedad civil-.

El punto de partida de todos estos hechos acontecidos se puede poner en 2010, ya que en este año se pronuncia el Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña con la STC 31/2010 y se produce, paralelamente, la reforma del art. 135 CE²³⁶. Sin detenernos en un análisis más profundo de la reforma constitucional, ya que no es la cuestión que nos trae aquí, sí es necesario tenerlo en cuenta por cuanto supone el punto de partida de una serie de recortes en servicios públicos referentes a la efectividad de los derechos sociales. Y en este sentido, la voluntad de mayores cotas de autogobierno, sumado a la percepción ciudadana de restricciones en derechos que vienen del Estado central, generan el caldo de cultivo adecuado para el desarrollo del proceso que dará lugar a las tensiones posteriores.

Así, con el lema “*Som una Nació. Nosaltres decidim*” se convocó la manifestación el 10 de julio de 2010 –tras la Sentencia del Tribunal Constitucional- y con el lema “*Som una Nació. Volem Estat propi*” la de la Diada de 2010 y 2011. En este tiempo se realizan diversas actuaciones por la independencia, tales como consultas municipales, manifiestos de la sociedad

²³⁶ Punto de partida también en el análisis realizado en Tudela Aranda, J., *El fracasado... ob. cit.*, pág. 210.

civil y la asamblea constituyente de la Assemblée Nacional Catalana²³⁷ en 2012 como impulsora, ahora sí de manera unitaria, del proceso posterior. Todo ello desembocó en la multitudinaria manifestación de la Diada de 2012²³⁸ con el lema “*Catalunya, nou Estat d’Europa*”, estableciéndose esta fecha como el punto de inflexión en las relaciones. Este mismo año se produce la disolución anticipada del Parlament de Catalunya al calor del reforzamiento del movimiento independentista y del fracaso de la propuesta de Pacto fiscal realizada al Estado central²³⁹. Las elecciones a la X Legislatura del Parlament de Catalunya tuvieron lugar el 25 de noviembre de 2012, sin una clara alteración en el número de escaños obtenidos por los partidos nacionalistas y no nacionalistas²⁴⁰ respecto de la anterior composición del Parlament.

La legislatura se inicia con la Resolución 5/X del Parlament de Catalunya, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña²⁴¹, afirmando, en su principio primero que “*El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad*

²³⁷ Más información en <https://assemblea.cat/>

²³⁸ “Cronología del movimiento independentista en Cataluña”, *Levante*, 13 de marzo de 2017, <http://www.levante-emv.com/espana/2017/03/13/cronologia-movimiento-independentista-catalan/1540590.html>

²³⁹ “Artur Mas tras el 'no' de Rajoy: "La semana que viene tomaremos decisiones"”, Masreal, F. y Santos, P., *El Periódico*, 20 de septiembre de 2012, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/reunion-mas-tensa-rajoy-mas-2208721>

²⁴⁰ Los resultados fueron: CIU 50 escaños, ERC 21 escaños, PSC 20 escaños, PP 19 escaños, C’s 9 escaños y la CUP 3 escaños.

²⁴¹ Disponible en <http://www.parlament.cat/document/intrade/7217>

democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”. Posteriormente, este principio sería declarado inconstitucional en la STC 42/2014, de 25 de marzo.

El Decreto 113/2013, de 12 de febrero, crea el Consejo Asesor para la Transición Nacional²⁴², el cual ha venido trabajando en los aspectos jurídicos relacionados con la independencia que se han plasmado en diecinueve informes que han dado lugar al Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña²⁴³.

En 2014 se realizan los trámites para la realización de la consulta²⁴⁴, prevista mediante acuerdos políticos para el 9 de noviembre de ese año. Así, el Parlament de Catalunya solicitó al Congreso de los Diputados la cesión de soberanía para la realización de la misma con la aprobación de la Resolución 479/X, por la cual se acuerda presentar en la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica de delegación a la Generalitat de Catalunya de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, solicitud que fue rechazada el 8 de abril²⁴⁵. La respuesta fue la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de

²⁴² Disponible en http://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=628243&language=es_ES

²⁴³ Trabajos disponibles en http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/consells-assessors/consell_assessor_per_a_la_transicio_nacional_catn/

²⁴⁴ Documentos sobre la consulta popular no refrendaria en Cataluña, en http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/agenda/dossier-catalu%C3%B1a-consulta1211_ver2.pdf?sfvrsn=2

²⁴⁵ “El Congreso rechaza entregar a Catalunya competencias para convocar la consulta soberanista”, León, S., *Diario Público*, 8 de abril de 2014, <http://www.publico.es/actualidad/congreso-rechaza-entregar-catalunya->

septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana²⁴⁶ y la convocatoria de la consulta prevista mediante el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña²⁴⁷. El recurso del Gobierno central frente a la Ley y al Decreto ante el Tribunal Constitucional supusieron la suspensión de los mismos, lo que obligó al President de la Generalitat a cambiar la campaña de la consulta por una de participación ciudadana que también fue recurrida por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional resolvió la primera cuestión en las SSTC 31/2015²⁴⁸ y 32/2015²⁴⁹, ambas de 25 de febrero. Posteriormente, la STC 138/2015, de 11 de junio, declara inconstitucionales las actuaciones de la Generalitat relativas a la consulta alternativa.

La consulta –ya no planteada en clave de referéndum- se celebró finalmente el 9 de noviembre de 2014 con las siguientes preguntas: “*¿Quiere que Cataluña sea un Estado?*” y “*En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea*

competencias.html

²⁴⁶ Disponible en

http://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=671069&language=es_ES

²⁴⁷ Disponible en

http://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_sumari_del_dogc/?anexos=1&annex=A&numDOGC=6715A&seccion=0

²⁴⁸ La Sentencia resuelve la inconstitucionalidad de la Ley con la declaración de inconstitucionalidad de “*las dos primeras frases del art. 3.3 («las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5.») y los apartados 4 a 9 del art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*”

²⁴⁹ Declara inconstitucional y nulo el Decreto de convocatoria de la consulta.

independiente?". De un total de 2,305.290 votos emitidos -de unas 6,300.000 personas aproximadamente llamadas a votar²⁵⁰-, más de un 80% del total respondió afirmativamente a las dos preguntas²⁵¹. Se debe tener en cuenta, para cualquier valoración de la consulta, que la misma no tenía efectos jurídicos. Esto se hace necesario para valorar los índices de participación, la orientación de las personas participantes en una consulta simbólica y la lectura política que se hizo de los resultados.

Días después se anuncia la convocatoria de nuevas elecciones, a las que se les pretende dar carácter plebiscitario, para el 27 de septiembre de 2015. El resultado de esta elecciones permite la formación, in extremis, de un Govern de las fuerzas políticas independentistas²⁵². El Parlament resultante de las elecciones inicia la legislatura con la *Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015*²⁵³, en la que se expresa que “El Parlamento de Cataluña, como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente, reitera que esta

²⁵⁰ La cifra estimada de 6,300.000 personas se obtiene de sumar 5,400.000 personas del censo electoral, más 766.000 personas extranjeras, más 134.000 menores de 16 y 17 años que también estaban llamadas al voto. Más datos sobre participación en el Informe elaborado por GESOP, disponible en http://www.gesop.net/images/pdf/ca/BREUS%20DE%20DADES/22.%20Breu Dades_9NProcesParticipatiu.pdf

²⁵¹ Todos los datos en <http://www.participa2014.cat/resultats/dades/es/escr-tot-resum.html>

²⁵² Los resultados finales fueron: Junts pel Sí 62 escaños, C's 25 escaños, PSC 16 escaños, Catalunya Sí que es Pot 11 escaños, PP 11 escaños y la CUP 10 escaños. Datos disponibles en http://governacio.gencat.cat/es/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_eleccions/pgov_dades_electorals/resultats-2/?a=a&id_eleccions=A20151&id_territori=CA09

²⁵³ Disponible en <http://www.parlament.cat/document/activitat/153122.pdf>

*cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, que considera carente de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia del 2 de junio de 2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras sentencias*²⁵⁴. Esta resolución fue impugnada por el Gobierno central, declarándose su inconstitucionalidad y nulidad por la STC 259/2015, de 2 de diciembre²⁵⁵.

Posteriormente, se adopta la *Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern*, en la que se insta al Govern de la Generalitat a la celebración de un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, como tarde, en septiembre de 2017, además de hablar del proceso constituyente propio. El Tribunal Constitucional vuelve a declarar la nulidad de la misma por el Auto 24/2017, de 14 de febrero, que estima el incidente de ejecución de la Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, y de los Autos 141/2016, de 19 de julio, y 170/2016, de 6 de octubre, planteado por el Gobierno de la Nación.

Esta breve cronología, a pesar de no ser concretamente la cuestión que nos ocupa, se realiza con el fin de evidenciar la situación actual a la que se ha llegado entre las partes y que han hecho ver a parte de la doctrina una crisis o agotamiento del modelo autonómico. Más allá de los diversos análisis en torno a la actualidad política de la cuestión que puedan hacerse, que pudieran ser muchos y de muy distinto tipo²⁵⁶, nos centraremos en las repercusiones

²⁵⁴ Traducción propia.

²⁵⁵ Sobre este iter soberanista, ver Torres Gutiérrez, A., “Nuevos pasos en el desafío soberanista en Cataluña”, *Civitas Europa*, nº 37, 2016/2, págs. 389-396. Disponible en <http://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-389.htm>

²⁵⁶ Algunos de los análisis doctrinales más recientes los encontramos en Tudela

que se dan en el modelo autonómico. Para este análisis se hace necesario recordar tres aspectos fundamentales: la crisis política e institucional que ha vivido y vive el Estado en este tiempo; la inadecuación del actual sistema de partidos a las necesidades actuales; y el fin del proceso de construcción competencial de la autonomía²⁵⁷.

En primer lugar, recordemos que en la cronología de hechos citada establecíamos el punto de partida en el año 2010 por dos hechos fundamentales: la Sentencia del Estatuto de Cataluña y la reforma del art. 135 CE que supondría el fin definitivo del Estado Social y el inicio de las políticas de recortes en derechos sociales²⁵⁸. Este último hecho ha tenido como consecuencia una crisis política y sistémica²⁵⁹ que no podemos dejar de lado al analizar el momento. Esto se manifiesta en dos derivas distintas en la

Aranda, J., *El fracasado... ob. cit.*; y en Rivera Otero, J.M., Montabes Pereira, J. y Lagares Díez, N. (coords.), *Cataluña en proceso: las elecciones autonómicas de 2015*, Tirant lo Blanch, 2017.

²⁵⁷ Criado de Diego, M., “Integración y sistema político en la crisis del estado de las autonomías”, *The Economy Journal*, *¿Está caduco el Estado de las autonomías?*. Disponible en <http://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591891/integracion-sistema-politico-estado-autonomias>

²⁵⁸ Escudero Alday, R., “Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 2, marzo-agosto 2012, págs. 86-98; Faggiani, V., “La constitucionalización del “equilibrio presupuestario”: entre spending review y garantía del nivel mínimo de las prestaciones sociales”, en García Herrera, M.A., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F. (coords.), *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 709-743.

²⁵⁹ Entre otros, Cámara Villar, G. (Ed. y coord.), *Pensamiento crítico y crisis capitalista, una perspectiva constitucional*, Universidad de Granada, Granada, 2010.

articulación del discurso centro-periferia que han afectado a todo este proceso que veremos a continuación.

Por una parte, la crisis económica ha supuesto un discurso centralista sobre la necesidad de recentralización y de regresión de los niveles de descentralización alcanzados²⁶⁰. Y no sólo en lo discursivo, sino que en lo que respecta a las medidas políticas adoptadas frente a la crisis económica, ha sido el Estado central quien ha asumido todo el protagonismo –aunque el margen de decisión pueda ser limitado por las exigencias de organismos internacionales-²⁶¹. Así, el uso de las competencias básicas y transversales del Estado –arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE- y la interpretación extensiva de las competencias estatales que ha venido haciendo el Tribunal Constitucional en los últimos tiempos²⁶² han erosionado considerablemente las competencias autonómicas. Por otra parte, las medidas de austeridad adoptadas por el Estado central han supuesto un considerable impacto en las Comunidades Autónomas²⁶³. Estas limitaciones, sumadas a los problemas de financiación

²⁶⁰ Tudela Aranda, J., “La crisis económica y el Estado autonómico”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, págs. 145-179.

²⁶¹ Un análisis pormenorizado de la cuestión y las diferentes medidas en Viver Pi-Sunyer, C., “El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 13, 2011, págs. 146-185. Por otra parte, y retomando la idea inicial del uso discursivo de la crisis económica para la articulación discursiva de la recentralización, el autor finaliza afirmando que “...la crisis posiblemente no habría sido la causa de la recentralización, pero sí una excusa extraordinariamente útil a tales efectos”.

²⁶² VVAA, *Crisis y Constitución*, CEPC, Madrid, 2015.

²⁶³ La fijación del déficit público de 2010 se realizó sin consulta a las Comunidades Autónomas, por ejemplo. La consecuencia del incumplimiento de los límites del déficit es, además, la no autorización para la emisión de deuda pública o acudir a

autonómica existentes y al uso que se ha venido haciendo de las competencias básicas y transversales por parte del Estado central han supuesto una afectación clara al sistema de distribución territorial de competencias, si bien no en su vertiente nominal, sí en su ejecución efectiva. Con ello también un límite a la autonomía.

Por otra parte, desde la articulación del discurso pro independencia en Cataluña frente al Estado central se ha utilizado este como un argumento fundamental: el hecho de que los recortes en derechos sociales, entre otras políticas de austeridad, vienen del Estado central. Así, se plantea que la independencia acabaría con el sufrimiento por parte de la ciudadanía de este tipo de políticas. Ello, conjugado con el modelo de financiación autonómica genera el marco perfecto. Pero no sólo esto, sino que estas políticas de austeridad han supuesto una crisis del sistema político e institucional en su conjunto del que parece no haber otra salida, según este discurso creado, que la independencia. Al margen de cómo esta cuestión ha venido siendo utilizada discursivamente sí esconde un problema fundamental del actual Estado de las autonomías: un sistema de financiación que no permite el ejercicio efectivo de las competencias asumidas, como ya se ha visto al analizar el principio de autonomía.

En segundo lugar, se hace necesario dejar claro un aspecto del momento político que nos servirá para entender las consecuencias: el problema de partida en esta cuestión es un problema creado y gestionado por los partidos políticos. Y, por tanto, su solución también podría venir de estos

operaciones de crédito internacional para las Comunidades Autónomas.

si hubiera la voluntad suficiente. Aunque es evidente que no la hay y frente a ello el sistema político no tiene mecanismos de respuesta.

Como hemos podido ver, son muchas las posiciones y los discursos políticos que abogan por una reforma constitucional del modelo autonómico introduciendo elementos federalizantes como solución a sus problemas. Sin embargo, este tipo de reformas no resultarán útiles sin una reforma constitucional que implique un cambio profundo en el sistema político y en el sistema de partidos. El cambio institucional necesario para esos elementos federales del modelo implicaría reformas en el sistema electoral, y todo ello afectaría directamente al sistema de partidos políticos. De hecho, sin esa afectación los cambios no serían útiles. A modo de ejemplo podríamos tener en cuenta la reforma del Senado, de la cual se entiende su necesaria modificación de modo más o menos homogéneo en la doctrina. Con el actual sistema de partidos, la representación que pueda realizar el Senado, por muchos elementos federalizantes que se le modifiquen, nunca será una representación territorial, sino una representación política articulada a través de los partidos políticos²⁶⁴. No se está afirmando con esto la necesaria supresión de la segunda Cámara por su inoperancia, sino que se trata de poner de relieve que la necesaria reforma constitucional que debiera llevarse a cabo para solucionar las carencias del modelo autonómico no pasa por una reforma exclusiva del Título VIII, sino que requeriría una reforma profunda de todo el sistema político e institucional²⁶⁵.

²⁶⁴ Sáenz Royo, E., “Los márgenes...”, *ob. cit.*, págs. 181-203.

²⁶⁵ En este sentido, Criado de Diego, M., *ob. cit.* Donde el autor afirma que “...la reforma constitucional en España está íntimamente ligada al cambio político”.

Y finalmente, ya desde los primeros análisis y estudios que se realizaron en torno a la STC 31/2010 se vaticinaba que el modelo autonómico se vería afectado de una u otra manera²⁶⁶, aunque en la mayoría de casos sin poderse prever las consecuencias de esa afectación. Como podremos analizar más adelante, la STC 31/2010 implica un cambio en la concepción del Estado autonómico especialmente en dos aspectos: el fin del proceso de construcción competencial del modelo y, como consecuencia, el cambio en la función constitucional de los Estatutos de Autonomía para esta y otras funciones.

Aunque se analizarán los cambios en la función constitucional del Estatuto a continuación, sí es necesario adelantar alguna de las cuestiones. La STC 31/2010 supone una limitación en la construcción competencial del Estado autonómico, como veremos. Por otra parte, y relacionado con lo que acabamos de decir anteriormente respecto de los partidos políticos no debemos perder de vista que el Estado autonómico se construyó a partir de los acuerdos políticos entre partidos. Mientras el modelo estaba abierto el acuerdo político era posible y el modelo seguía funcionando porque su articulación política era posible. Con las limitaciones actuales y el aparente cierre del modelo la negociación política deja de tener sentido y el sistema entra en crisis.

²⁶⁶ Por ejemplo, Fossas Espadaler, E., “El Estatuto como norma y su función constitucional”, *Revista Catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010, págs. 91-95; o De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., “El Estatuto de Cataluña y el Estado autonómico tras las Sentencias del Tribunal Constitucional”, *Revista de Administración Pública*, nº 184, enero-abril 2011, Madrid, págs. 41-77; entre otros.

5.4.- Función constitucional de los Estatutos de Autonomía

Desde el inicio de la construcción del Estado autonómico mucho se ha escrito en torno a la función que los Estatutos de Autonomía cumplían en el sistema constitucional y en el sistema de fuentes. Sin embargo, esa función que tradicionalmente se ha otorgado a este tipo de normas parece haber cambiado tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ya se ha comentado en las páginas anteriores cómo los Estatutos han contribuido a la configuración del modelo autonómico actual, desarrollando así una función de complemento a la Constitución en lo que a este aspecto se refiere. De ahí que se haya podido hablar de esa labor de concreción del modelo o incluso de “vocación transformadora” de los Estatutos de Autonomía sobre la configuración territorial del Estado.

Nuestro objetivo en este análisis es poder concluir si el Estatuto de Autonomía es fuente adecuada para el reconocimiento de derechos subjetivos. Para ello tenemos que analizar detenidamente la función de este tipo de norma en el ordenamiento jurídico ya que su posición en el sistema de fuentes, el de ley orgánica, no es suficiente para esta determinación debido al carácter especial del Estatuto.

5.4.1.- El Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes: Ley Orgánica y bloque de la constitucionalidad

Aunque ya ha sido apuntado como un rasgo insuficiente para la tarea que nos ocupa, no podemos pasar por alto que el Estatuto de Autonomía es formalmente una ley orgánica de conformidad con lo establecido en el art. 81.1 CE. Sin embargo, frente a las leyes orgánicas reguladoras de las materias a ellas reservadas, en este caso nos encontraríamos simplemente con el acto

formal de aprobación. Así, las leyes orgánicas sólo se encargan de perfeccionar un acto normativo preexistente –el Estatuto de Autonomía- para integrarlo efectivamente en el ordenamiento²⁶⁷. Con ello se puede llegar a afirmar que el Estatuto de Autonomía y la ley orgánica no son lo mismo, precisamente por la propia especialidad del Estatuto de Autonomía como norma jurídica – diversos y propios procedimientos de elaboración y reforma, y función constitucional de los mismos- y por cuanto los actos sometidos a aprobación no son absorbidos por los actos mediante los cuales son aprobados²⁶⁸. En este caso, la ley orgánica sería la manifestación de un acto jurídico que tendría la virtualidad de crear normas con eficacia, mientras que los Estatutos de Autonomía serían la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma²⁶⁹.

Por ello, más allá de la consideración formal del Estatuto como una ley orgánica, cabría analizar su posición en el sistema de fuentes desde el denominado bloque de la constitucionalidad. Aunque hemos tratado la cuestión desde una perspectiva más teórica en otro apartado, en esta ocasión nos circunscribiremos al concepto de bloque de la constitucionalidad que viene determinado en el art. 28.1 LOTC como parámetro para determinar la constitucionalidad de normas con rango legal. Este bloque de la constitucionalidad implica una garantía para la propia autonomía frente al legislador, basando el parámetro de la constitucionalidad precisamente en el ya mencionado principio de competencia. Por ello y a pesar de estar integrado

²⁶⁷ Barceló i Serramalera, M., *La ley orgánica...* *ob. cit.*, págs. 91 y ss.

²⁶⁸ Tomás Villarroya, J., “Las fuentes del derecho en las Comunidades Autónomas”, *La Constitución española y las fuentes del derecho*, Madrid, 1979, págs. 143 y ss.

²⁶⁹ Barceló i Serramalera, M., *La ley orgánica...* *ob. cit.*, pág. 104.

por normas con rango legal, se ha visto en la función que cumple el bloque de la constitucionalidad función similar a la de la Constitución federal en los sistemas federales²⁷⁰.

Sin embargo, estas consideraciones se verán directamente afectadas por la STC 31/2010. El Tribunal afirma respecto de los Estatutos que “*su posición en el sistema de fuentes es, por lo tanto, la característica de las leyes orgánicas*” (FJ 3). Además, realiza esta afirmación tras determinar que su función como parámetro de validez de las normas con rango legal “*no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico*”. Sin embargo, si observamos la caracterización del Estatuto realizada en la STC 247/2007, en su FJ 6, vemos cómo el Tribunal reconoce la inclusión del Estatuto en el bloque de la constitucionalidad, recordando su propia doctrina al respecto. Además, añade que “*no puede desconocerse tampoco la diferente posición de los Estatutos respecto de las leyes orgánicas...*”.

Estas afirmaciones realizadas por la STC 31/2010 han sido vistas como una importante devaluación del valor normativo de los Estatutos²⁷¹. En este sentido, pasamos de la consideración del Estatuto como norma con una especial posición en el sistema de fuentes debido a su función constitucional a relegarla a la mera posición de ley orgánica sin mencionar en la argumentación al bloque de la constitucionalidad. Con ello el propio Tribunal modifica su doctrina sobre la singularidad del Estatuto²⁷².

²⁷⁰ De Otto, I., *Derecho... ob. cit.*, págs. 257 y ss.

²⁷¹ Albertí Rovira, E., “Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010, págs. 81-85.

²⁷² Fossas Espadaler, E., *ob. cit.*, págs. 91-95.

5.4.2.- El carácter paccionado y la especial rigidez del Estatuto de Autonomía

Aunque sobre este carácter de pacto del Estatuto de Autonomía se volverá más adelante, es necesario traerlo aquí por cuanto supondrá un elemento básico de la función del Estatuto. Como hemos visto, la construcción del modelo autonómico se ha realizado con base en acuerdos políticos. En muchas ocasiones estos acuerdos políticos se han visto materializados en el texto de los Estatutos de Autonomía. Por su parte, es este carácter paccionado del Estatuto el que le otorgará su especial rigidez, que obedece tanto al especial procedimiento de reforma en él mismo determinado, como a la necesaria confluencia de dos voluntades –central y autonómica- y que lo hace indisponible de manera unilateral para ninguna de ellas. Esto supone una de las principales garantías de la autonomía en el ordenamiento constitucional español.

En este sentido, el Estatuto ha sido calificado por el profesor Balaguer Callejón como de norma estatal no en el sentido de ser una norma del Estado central o de las Cortes Generales, sino en el sentido de entender que expresa la voluntad conjunta de los ámbitos de poder del Estado, el general y el territorial. Así, la entiende como la única ley estatal del territorio, desde esta perspectiva²⁷³.

De este modo, la aludida rigidez del Estatuto supone una garantía para la autonomía puesto que garantiza el mantenimiento del reparto competencial establecido en el Estatuto. Si tenemos en cuenta los anteriormente dicho

²⁷³ Balaguer Callejón, F., *Fuentes... ob. cit.*, pág. 145.

sobre el principio de competencia, este reparto competencial y su mantenimiento suponen a su vez la limitación de los distintos poderes territoriales.

Siguiendo con la relación anteriormente establecida entre Estatuto y ley orgánica, este hecho aparece como determinante para no categorizar el primero como de simple ley orgánica. La necesaria concurrencia de dos voluntades y el procedimiento especial de reforma implican una especialidad de la norma que no se puede pasar por alto.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional sí pasa por alto este carácter del Estatuto en la STC 31/2010. Aunque no lo niega, tampoco lo tiene en cuenta, lo que llama la atención en una Sentencia de tal entidad como la citada. Si tenemos en cuenta la caracterización que del Estatuto hizo la STC 247/2007 esta y otras ausencias llaman más la atención, si cabe²⁷⁴. Así, la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Comunidad Valenciana reconocía, en sus fundamentos jurídicos 5 y 6, el carácter paccionado de la norma y su rigidez como garantía del derecho a la autonomía, como hemos apuntado. Además, recordaba aspectos como su singular posición en el sistema de fuentes, norma de operación del principio dispositivo y su calificación de “*pieza esencial en la estructura compuesta del Estado*” (FJ 5).

5.4.3.- Función de concreción constitucional del Estatuto de Autonomía

²⁷⁴ Castellà Andreu, J.M., “La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010, págs. 86-90.

Esta función ya ha podido ser analizada en el apartado anterior cuando hablábamos de la función del Estatuto para concretar el modelo o incluso transformarlo debido a la “desconstitucionalización”, modelo inacabado u ordenamiento deforme del modelo territorial del Estado.

Más allá de las diversas consideraciones y denominaciones doctrinales que hemos visto retomaremos aquí la cuestión y veremos también la perspectiva del Tribunal Constitucional en este asunto.

Esta función del Estatuto de concreción de un modelo territorial abierto en la Constitución es evidente si atendemos al propio proceso de construcción del Estado autonómico. Así, el Estatuto de Autonomía será la norma mediante la cual se materializa la autonomía reconocida en la Constitución y configurará, en virtud del principio dispositivo, aquellas cuestiones no cerradas por la Constitución y para las que está expresamente llamada.

En primer lugar, respecto de la delimitación de competencias, reconoce la STC 247/2007, en su fundamento jurídico 7, que *“se deriva que los Estatutos atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en ejercicio del principio dispositivo que la Constitución les reconoce y, al hacerlo, también determinan las del Estado”*. Esto es así en tanto en cuanto el art. 149.3 CE incluye una cláusula residual que atribuye al Estado aquellas competencias que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos. Seguidamente, el Tribunal recuerda que *“superado el alcance temporal que tuvo el art. 148 CE, según su apartado 2, y sin menoscabo de su valor hermenéutico, la Constitución tampoco establece el elenco de materias sobre el que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los Estatutos de Autonomía la función de determinarlas”*.

Con ello, el Tribunal termina con el reconocimiento de la función constitucional del Estatuto establecida por la doctrina de que los Estatutos

pueden completar así *“el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado”*.

Por otra parte, en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia, el Tribunal reconoce al Estatuto su función de intérprete del texto constitucional. Así, aclara que *“el legislador estatutario, como cualquier legislador, ha de interpretar necesariamente la Constitución al ejercer la función atributiva de competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma que la Constitución le reconoce”*. Esta posición será modificada en la STC 31/2010 en la que el Tribunal establece, en su fundamento jurídico 57 que él es el único competente para la realización de esta tarea interpretativa. Así, afirma que *“el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica -e indiscutible- de las categorías y principios constitucionales”*.

Si bien el Tribunal excluye la capacidad interpretativa del Estatuto y obvia los elementos fundamentales de su función constitucional no podemos afirmar que efectivamente esta haya cambiado. Todo legislador realiza tareas de interpretación constitucional con mayor o menor acierto, en tanto elabora normas supraordenadas a la Constitución. Si esa interpretación realizada es o no adecuada le corresponderá determinarlo al Tribunal Constitucional en su función de intérprete supremo de la Constitución, que no único.

Por otra parte, la función de concreción del contenido Constitucional del Estatuto queda fuera de toda duda. Hemos podido ver cómo los debates doctrinales giraban en torno al grado de concreción y si esta, debido a la apertura del modelo, implicaba mutación constitucional o no. Pero no hay más que observar el proceso de construcción del modelo para saber que esta función del Estatuto no sólo se encuentra prevista en la Constitución, sino que efectivamente así se ha realizado.

CAPÍTULO III

LAS DECLARACIONES DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: ¿REFORMA ESPURIA DE LA CONSTITUCIÓN O EVOLUCIÓN DEL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO?

Con todo lo expuesto, cabe preguntarse ahora si la inclusión de derechos en los reformados Estatutos de Autonomía forma parte de esta “reforma por vías espurias” de la Constitución o se trata de una evolución del Estado autonómico a través de las reformas de los Estatutos de Autonomía, opción esta ajustada a la Constitución. En este caso se estarían usando las cartas de derechos como reconocimiento para las aspiraciones autonomistas definiendo así unos valores propios de cada Comunidad Autónoma²⁷⁵.

El debate doctrinal que ha suscitado la incorporación de un catálogo de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía se ha desarrollado en torno a la viabilidad o no de dicha incorporación. Los argumentos principales en torno a los cuales giran las diferentes posiciones serían, por un lado, si los derechos son materia propia o no de los Estatutos de Autonomía; por otro lado, aunque derivado del anterior, si el reconocimiento de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía puede provocar desigualdades entre los españoles entre sí en función del lugar geográfico en que residan. A parte de estos debates doctrinales, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de

²⁷⁵ Vernet i Llobet, J., y Jaria Manzano, J., “El Estado autonómico en la Constitución: balance y perspectivas”, en García Herrera, M.A., (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, CEPC-UPV, Bilbao, vol. II, págs. 406-407.

pronunciarse con las SSTC 247/2007 y 31/2010, determinando así el régimen jurídico aplicable a dichas declaraciones de derechos.

Si bien ya se ha analizado la cuestión de la igualdad en torno a los derechos y el principio de autonomía es necesario retomar la cuestión por cuanto este ha supuesto un argumento esencial en torno a la posibilidad o no de considerar los derechos como materia estatutaria.

Según esta posición, se esgrimiría el argumento según el cual la incorporación de un catálogo de derechos contravendría los artículos 14 y 139.1 del texto constitucional. Es este, además, uno de los argumentos que ha servido de base para los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional frente a las declaraciones estatutarias de derechos. Esta discusión ha girado en torno a la distinción, utilizada por varios autores y por el propio Tribunal, entre la “igualdad integradora de la autonomía” y la igualdad del art. 14 CE.

Se ha afirmado por una parte que al ser todos los Estatutos de Autonomía obra de un mismo legislador, el estatal, éste no puede establecer diferencias en cuanto a derechos subjetivos en función de la Comunidad Autónoma de que se trate²⁷⁶. Así, se entiende que al ser un mismo legislador

²⁷⁶ En este sentido, una de las teorías que más ha dado que hablar es la del “legislador esquizofrénico” o “legislador abúlico” que sostiene Díez- Picazo, L.M., en “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, sept-dic, de 2006, págs. 63-75., así como en “De nuevo sobre las declaraciones de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, sept-dic. de 2007, págs. 63-70.

En contra de esta teoría, Caamaño, F., “Sí, pueden”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril de 2007, págs. 33-46; Cámara Villar, G., “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, enero-abril de 2009, pág. 283; Aparicio Pérez, M. A. y Barceló Serramalera, M., “Los derechos públicos estatutarios”, en Aparicio Pérez, M.A. (ed.),

el que interviene en cada uno de los Estatutos se le debe exigir un mínimo de coherencia a la hora de ofrecer respuestas a cuestiones de ética pública. A esta postura se ha respondido alegando la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y el carácter necesariamente paccionado de su origen y reforma, el cual hace intervenir al legislador estatal, pero también al legislador estatuyente de la de las Comunidad Autónoma de que se trate. Por tanto, esta intervención autonómica, impide que pueda afirmarse la identidad del legislador que aprueba cada uno de los Estatutos de Autonomía, tal y como se ha sostenido en la anterior afirmación²⁷⁷. Por otra parte, del mismo modo que se recogerá en la STC 247/2007, cabe afirmar en contra de este argumento del “legislador esquizofrénico” que es el principio dispositivo, el cual viene establecido por la propia Constitución, el que ha sido utilizado en el diseño del Estado autonómico actual²⁷⁸, es decir, no es algo novedoso a las declaraciones de derechos que las Comunidades Autónomas tengan diferentes instituciones, competencias y políticas, lo que en estos momentos no tiene ninguna duda de inconstitucionalidad.

Frente a las afirmaciones²⁷⁹ que sostienen que las declaraciones estatutarias de derechos crean desigualdades entre los españoles que viven en

Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía, Atelier, Barcelona, 2008, pág. 17 y ss. También disponible en www.fundacionmgimenezabad.es, pág. 7; Expósito, E., “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 5/2007, pág. 159; entre otros.

²⁷⁷ Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 284.

²⁷⁸ Aparicio Wilhelmi, M. y Pisarello, G., “El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los estatutos de autonomía. ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?”, *El Clip*, n° 42, IEA, Barcelona, 2007, pág. 3.

²⁷⁹ En este sentido, por ejemplo, puede hacerse referencia al recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el cual se afirma: “...el Gobierno de

distintas zonas del territorio, parece haberse obviado la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto que ya hemos tenido ocasión de ver, la cual se verá confirmada en la STC 247/2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. De esta doctrina puede destacarse la afirmación recogida en el FJ 2 de la STC 37/1981, de 16 de noviembre²⁸⁰.

Por otra parte, también ha sostenido el Tribunal Constitucional que “... la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad”, como recoge el FJ 3, de la STC 76/1986, lo que hace referencia a los poderes de las distintas Comunidades Autónomas. Esta afirmación puede servir también para aclarar la discusión a que antes se ha hecho referencia sobre si el legislador estatuyente es el mismo para todos los Estatutos de Autonomía -el legislador estatal por cuanto el Estatuto es formalmente una ley orgánica-, o se trata de un legislador diferente -en cuanto para su reforma, en el caso que nos atañe, participa en cada proceso del legislador de cada Comunidad Autónoma, lo que le otorga al Estatuto su carácter paccionado-.

Aragón sostiene que la configuración del derecho al agua recogido en el art. 17.1 EAV excede del contenido estatutario constitucionalmente posible. De la conjunción del art. 147 CE con los arts. 138.2 y 139.1 CE resultaría que el régimen de derechos y libertades de los españoles en el conjunto del territorio nacional debe ser común, pues es en los individuos en quienes reside la soberanía nacional (art. 2 CE), sin que quepa la territorialización de aquel régimen mediante la configuración de los derechos como elementos específicos y ajenos al propio elenco de la parte dogmática de la Constitución, en la que se contiene una carta de derechos, deberes y libertades vinculada a un sistema específico de garantías. De admitirse nuevos derechos al margen de los constitucionales, se establecería una diferencia de carácter sustancial entre los ciudadanos españoles en función de su residencia.”, Antecedentes de Hecho, 2, STC 247/2007, de 12 de diciembre.

²⁸⁰ “... tal principio (el de igualdad) no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones.”

Por su parte, también hemos visto ya que la STC 37/1987, de 26 de marzo, en su FJ 10 afirma que “... *un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, (...) sería frontalmente incompatible con la autonomía*”.²⁸¹

Así, y recogiendo lo ya apuntado al respecto, frente al argumento citado de que las declaraciones estatutarias de derechos supondrían un menoscabo intolerable en la igualdad de los españoles y españolas cabe oponer que no sólo sería constitucionalmente viable, sino que lo contrario supondría un menoscabo en la autonomía.

A todo ello habría que añadir lo que el propio Tribunal ha establecido como un límite a lo expuesto. Así, la STC 76/1983 dice que

“... es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impide un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas”.

Estas condiciones básicas harían referencia a los arts. 149.1 y 81.1 de la Constitución. En cuanto a estos límites existen también diferentes posturas doctrinales, respecto de quienes lo consideran límite en lo que atañe al ejercicio de todos los derechos²⁸² -al art. 149.1 CE, claro está, ya que el art.

²⁸¹ A pesar de esta doctrina, que el Tribunal reitera en la STC 247/2007, según la cual el Tribunal sostiene todo lo expuesto, cabe apuntar que olvida soluciones anteriores, como la del FJ 5 de la STC 25/1981 en la cual se afirma que los derechos fundamentales “no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado”, lo cual, como ya se ha visto, se rectificó a partir de la citada STC 37/1981 hasta ahora.

²⁸² En este sentido, Carrillo, M., en “La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes

81.1 se refiere a derechos fundamentales en sentido estricto-, y otra postura que lo entendería referido, exclusivamente, como límite a los preceptos estatuarios que se refieran a derechos constitucionales, lo que no impediría la referencia a otro tipo de derechos²⁸³.

Sin embargo, si se garantizan las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos a través de los límites que se encontraban en los arts. 81 y 149.1 de la Constitución, cabe matizar que el art. 81.1 CE se está refiriendo a los derechos fundamentales. Los Estatutos de Autonomía podrían regular derechos siempre que estos tengan relación con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, ya hemos visto también que los derechos fundamentales no son objeto de reparto competencial, aunque sí lo sería la materia sobre la que se proyecta el régimen jurídico de estos derechos.

Podría defenderse el argumento de la forma de ley orgánica del Estado que tienen los Estatutos de Autonomía, lo cual sería una habilitación para regular derechos fundamentales. Sin embargo, esta afirmación supondría desconocer la doctrina del Tribunal Constitucional que ha reiterado el carácter especial de este tipo de leyes orgánicas, en atención a su aplicación territorial y a su especial procedimiento de elaboración y reforma, lo que no las incluiría en la referencia que hace el art. 81.1 CE a las leyes orgánicas como norma reguladora de derechos fundamentales. En este caso, se trataría de determinar si el art. 81.1 CE opera como norma de reparto competencial. Así, una

públicos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, pág. 74.

²⁸³ Esta postura en, Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación Derechos- Estado Autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto Valenciano”, *Revista d’Estudis Autonòmics i federals*, núm. 7, octubre 2008, pág. 114.

respuesta posible sería la que entiende que los Estatutos de Autonomía podrían desarrollar aspectos consustanciales de los derechos fundamentales, lo cual ya ha sucedido en algunas reformas, entendiendo la superación de los obstáculos que se derivan de este artículo a partir del principio de articulación complementaria entre las regulaciones estatal y autonómica de los derechos²⁸⁴. Por otra parte, se ha visto también que esta distribución de competencias debe enjuiciarse exclusivamente en función de las reglas de reparto competencial constitucionales y estatutarias, es decir, la competencia para regular derechos fundamentales será exclusiva del Estado cuando ésta derive de los títulos competenciales aplicables a la materia en cuestión²⁸⁵. En conclusión de lo expuesto y teniendo en cuenta también la doctrina constitucional en este sentido²⁸⁶, el régimen jurídico de los derechos fundamentales es desarrollado por quien constitucionalmente ostente la competencia concreta para desarrollar el derecho fundamental en cuestión.

El otro límite al que se hacía alusión es el del art. 149.1.1 de la Constitución. En este sentido, se entiende el art. 149.1.1 CE como límite en cuanto que el Estado haya establecido las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, no siempre se entiende este precepto como

²⁸⁴ Aparicio Wilhelmi, M. y Pisarello, G., *ob. cit.*, pág. 6. Se cita a este respecto la STC 101/1991.

²⁸⁵ Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 219-220.

²⁸⁶ SSTC 77/1985, de 27 de junio; 137/1986, de 6 de noviembre; 25/1992, de 24 de febrero; 193/1989, de 16 de noviembre; 226/2004, de 29 de noviembre; 141/2007, de 18 de junio. Más sobre esta cuestión en Ortega Álvarez, L., “Los derechos ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Seminario del Institut d’Estudis Autònoms (octubre de 2006), Barcelona, 2007, págs. 60 y ss.

límite, sino como poder de vigilancia que sólo operaría como límite cuando sea utilizado por el Estado, lo que hace que no pueda ser invocado *a priori*²⁸⁷. Concretando un poco más, como después se verá de forma detallada respecto de la STC 247/2007, el art. 149.1.1 CE, en primer lugar, operaría como límite sólo respecto a derechos fundamentales, como ya se ha apuntado anteriormente. Si tenemos en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional en este ámbito, podremos ver que la STC 61/1997, de 20 de marzo, en su FJ 7 establece que

“...conviene recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la "materia" sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos”.

Este argumento sirve para excluir la aplicación del art. 149.1.1 CE a lo que estamos analizando, siempre y cuando se entienda que los derechos recogidos en los Estatutos de Autonomía no son derechos “en sentido estricto”. Y esto es por dos elementos a tener en cuenta. Por un lado, por cuanto si nos centramos en el margen de intervención de las Comunidades Autónomas en los derechos sociales estos en su mayoría no estarían reconocidos por la Constitución como derechos fundamentales propiamente dichos –con alguna salvedad, como el derecho a la educación del art. 27 CE–, sino como principios rectores. Por otro lado, haciendo referencia a otro de los debates en los que se ha centrado la doctrina, el que diferencia los derechos

²⁸⁷Aparicio Pérez, M. A. y Barceló Serramalera, M., *ob. cit.*, pág. 23. También disponible en www.fundacionmgimenezabad.es, pág. 17.

estatutarios de los derechos fundamentales, por cuanto estos no podrían ser entendidos como aquéllos. Aunque ya se ha apuntado anteriormente la idea, el principal argumento sobre esto es que los derechos fundamentales sólo pueden ser reconocidos en la Constitución y los derechos que reconocen los Estatutos de Autonomía y para los que estarían habilitados a reconocer serían otro tipo de derechos²⁸⁸. Otra de las opiniones a este respecto, sería la que afirma la no existencia de derechos reservados a la Constitución, sino que “*al haber sido reservados por el constituyente gozan de un estatuto jurídico especial que les permite poseer la fuerza jurídica de la Constitución*”²⁸⁹.

Continuando con el art. 149.1.1 CE, cuando se sostiene que este artículo no puede ser invocado *a priori*, se puede encontrar su justificación en la afirmación que realiza el Tribunal en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en su fundamento jurídico 17, al tratar la distinción entre el contenido normativo de los derechos y las condiciones básicas para su ejercicio. Y esta distinción la realiza el Tribunal para dejar claro que dichas condiciones básicas no tendrían la función de que el Estado pudiera homogeneizar derechos sólo

²⁸⁸ Esta teoría la sostienen diferentes autores, entre ellos, Expósito, E., *ob. cit.*, pág. 152; Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación...”, *ob. cit.*, pág. 138; Aparicio Pérez, M. A. y Barceló Serramalera, M., *ob. cit.*, pág. 19. También disponible en www.fundacionmgimenezabad.es, pág. 10.

Con algunas reticencias en cuanto a esta delimitación tan clara, 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, pág. 22.

En contra, Díez- Picazo, L.M., “De nuevo...”, *ob. cit.*, pág. 63; argumento de que cambiando el nombre no cambia la cosa.

²⁸⁹ Caamaño, F., *ob. cit.*, pág. 38.

para evitar un exceso de diferenciaciones en el ejercicio de los mismos. Es por ello que

“nuestra doctrina entiende que no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la «condición básica» del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida”.

En conclusión, el art. 149.1.1 CE operaría para reestablecer la igualdad en el ejercicio de los derechos si la disparidad en su ejercicio a lo largo del territorio fuera tal que se entendiera necesaria esta intervención, pero ello sólo en la medida en la que el Estado haya determinado ya esas condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y estas fueran efectivamente infringidas.

Con todo lo expuesto, cabe hacer una reflexión acerca de la consideración apuntada acerca del legislador estatuyente. No parece adecuada la expresión de llamar “legislador esquizofrénico” a un mismo legislador creador de 17 Estatutos de Autonomía, y no lo es porque no es un mismo legislador. Son las Comunidades Autónomas las que hacen uso del principio dispositivo, cada una de ellas, no todas como una unidad, algo obvio si se habla de autonomía. Y es en el uso de este principio donde encontramos un legislador estatal diferente para cada Estatuto de Autonomía, ya que aunque el Estatuto de Autonomía se tramite como Ley Orgánica en las Cortes Generales, el pacto que caracteriza el origen de un Estatuto de Autonomía se realiza con cada Comunidad Autónoma en cada caso, la cual tiene sus propios y diferenciados intereses, aspiraciones, Historia, problemas, cultura, etc. No se puede hablar de un mismo legislador con 17 realidades y actores diferentes.

Finalmente, en lo que respecta a la vulneración de la igualdad que podrían provocar las declaraciones estatutarias de derechos, la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional no deja lugar a dudas. Si la igualdad no

puede ser entendida como uniformidad de ordenamiento y mientras las Comunidades Autónomas puedan regular el ámbito material de los derechos, a salvo de las condiciones básicas establecidas por el Estado en atribución a la competencia del art. 149.1.1 CE, el hecho de que los Estatutos de Autonomía reconozcan derechos no afectaría a la igualdad.

Concretamente, cuando el Tribunal Constitucional se ha tenido que enfrentar a la cuestión de la posible afectación de la igualdad por las declaraciones estatutarias de derechos ha confirmado esta posición. Así, en la STC 247/2007 hace referencia al alcance del art. 139.1 CE en el fundamento jurídico 13. A este respecto, el Tribunal confirma su anterior doctrina y las posiciones doctrinales mayoritarias al afirmar que el principio de igualdad sustancial no puede confundirse con la uniformidad. Afirma el Tribunal que puede hablarse de un sustrato de igualdad garantizado por la propia Constitución y por la reserva en el desarrollo de los derechos fundamentales por Ley Orgánica, en función del art. 81.1 CE. Con esto, se reitera que

“nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial, pues ya sabemos que ni el art. 53 ni el 81, ambos CE, son preceptos que distribuyan competencias”.

Así, confirma que salvadas las garantías de unidad que vengan determinadas por las leyes orgánicas del art. 81.1 CE y a salvo de la competencia estatal determinada por el art. 149.1.1 CE, la normativa autonómica podrá regular el régimen jurídico de los derechos en función de su propio ámbito competencial.

Al respecto de estos límites a la diversidad de las posiciones jurídicas entre territorios esgrimidos por el Tribunal, contenidos en los artículos 53.1 y

81.1 de la Constitución, cabe hacer una matización²⁹⁰. En cuanto al art. 53.1 no contiene una reserva de ley dirigida sólo al Estado, por lo que la regulación por ley a la que se refiere será ejercida por quien en cada caso ostente la competencia sobre la materia de que se trate, sea legislador estatal o autonómico. Del art. 81.1 se duda de que éste sea un título competencial por sí mismo, en cuyo caso necesitaría de un auténtico título competencial a favor del Estado. Sin embargo la referencia expresa en este artículo a las leyes orgánicas ya otorga, en mi opinión, la competencia al Estado.

Para llegar a esta conclusión, hace referencia el Tribunal de nuevo a su propia jurisprudencia²⁹¹. Como anteriormente hemos visto, la jurisprudencia en este sentido ha mantenido un criterio desde la STC 37/1981, aunque anteriormente se había sostenido un posicionamiento diferente en la STC 25/1981. Resulta sorprendente el intento del Tribunal de compatibilizar ambas posiciones²⁹², ya que la postura sostenida en la STC 25/1981 resulta

²⁹⁰ Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación...”, *ob. cit.*, pág. 122 y 123. En este caso, refuerza su posición al observar cómo finalmente el Tribunal sólo alude al art. 81.1 CE unido al art. 149.1.1 CE (como título competencial para el primero) y olvidando el art. 53.1 CE, como único límite a la diversidad.

²⁹¹ Además de las dos Sentencias comentadas, el Tribunal recuerda las SSTC 186/1993, de 7 de junio, FJ 3; 46/1991, de 28 de febrero, FJ 2; 225/1993, de 8 de julio, FFJJ 3, 5 y 6; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 2; 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 19; 14/1998, de 22 de enero, FJ 5; 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 26; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 4; y 135/2006, de 29 de abril, FJ 2.

²⁹² Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación...”, *ob. cit.*, pág. 121 y ss. Este autor critica este intento de compatibilizar las posiciones ya que el Tribunal utiliza la expresión “junto a ello” para interconectar ambas referencias cuando, en su opinión, hubiera sido más coherente utilizar “contra ello”.

incompatible con la naturaleza compuesta del Estado y con el principio de autonomía al afirmar que los derechos fundamentales atañen al conjunto estatal y “*no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado*” (FJ 5). Posteriormente, el Tribunal afirmará en el FJ 2 de la citada STC 37/1981 que el principio de igualdad no puede entenderse como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento.

Finalmente, en este sentido, el Tribunal vuelve al art. 149.1.1 CE en el fundamento jurídico 17 para confirmar la postura a que habíamos hecho referencia cuando se observaba este artículo como límite al establecimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía. Se hace referencia a la STC 61/1997 para concluir que el Estado podrá dictar las condiciones básicas, que no contenido normativo, cuando esto “*fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate*”. Así se confirma lo que anteriormente habíamos afirmado de no utilizar este artículo como límite *a priori*, sino que se entendería como un “título de intervención puntual”²⁹³ que no se usaría con carácter previo, sino cuando exista una diversidad excesiva en las regulaciones de derechos²⁹⁴. Por otra parte, en el inicio de este fundamento jurídico, aclara el Tribunal que esta regla hace referencia a los derechos constitucionales en sentido estricto, lo que excluiría de su aplicación en lo referente a otros derechos, principios o deberes

²⁹³ Tudela Aranda, J., *Derechos Constitucionales y autonomía política*, IVAP/Civitas, Madrid, 1994, págs. 288 y ss.

²⁹⁴ En el mismo sentido en que antes veíamos que se pronunciaban Aparicio y Barceló, encontramos esta posición en Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación...”, *ob. cit.*, pág. 119.

estatutarios. Sobre la diferenciación entre derechos constitucionales y otros derechos se volverá más adelante.

2.- LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

De los derechos contenidos en los nuevos Estatutos de Autonomía existen dos aspectos de los cuales ha venido ocupándose la doctrina. Por un lado, acerca de la cuestión de la no homogeneidad de las declaraciones de derechos que se contienen en cada una de las reformas de los Estatutos de Autonomía; por otro, acerca de la innovación que estos derechos han supuesto respecto de los ya existentes, su novedad u originalidad, si es que la hay.

2.1.- La tipología de las declaraciones estatutarias

Las principales diferencias entre los distintos modelos de declaraciones estatutarias de derechos lo son en cuanto a extensión e intensidad. En este sentido, se entiende que se refieren a una cuestión de diferencias en el alcance del sistema de derechos incorporado en cada reforma. Este alcance se referiría, desde una de sus perspectivas, a las densidades normativas, es decir, al potencial grado de imposición de las diferentes regulaciones de derechos, especialmente determinado por el de garantías que acompañan a cada una de ellas. En este sentido, las del primer grupo –Cataluña, Andalucía y Castilla y

León²⁹⁵- tendrían un nivel de concreción superior, con un capítulo dedicado a las garantías de los derechos²⁹⁶. Por su parte, las del segundo grupo – Comunidad Valenciana e Islas Baleares- como ya se ha adelantado, canalizan las garantías a la futura Carta²⁹⁷ y omiten ese capítulo dedicado a las garantías. Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Aragón contiene una declaración de derechos pero carece garantías establecidas para los mismos.

Otra de las perspectivas respecto de este alcance sería la de su incidencia en otras esferas normativas, con lo que se diferencian tres niveles de derechos. Por una parte, encontraríamos los derechos de doble vertiente, es decir, que complementarían el sistema constitucional e internacional, y a su vez establecen un modelo propio -principalmente contenidos en los Estatutos del primer grupo-. Por otra parte, encontraríamos aquellos derechos que sólo complementarían el sistema constitucional e internacional -constituyen el principal de los Estatutos del segundo grupo-. Finalmente, encontraríamos derechos estatutarios que suponen prácticamente una repetición de los derechos constitucionales e internacionales. Estas diferencias en las categorías de derechos no sólo se deben tener en cuenta como elemento definitorio de cada uno de los modelos, sino que implican una cuestión de necesario análisis:

²⁹⁵ Capítulo IV del Título I de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, y Capítulo V del Título I del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

²⁹⁶ Camisón Yagüe, J.A., “Las instituciones específicas de garantía”, en Balaguer Callejón, F., Ortega Álvarez, L.I., Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J.A. (coords.), *Reformas Estatutarias y declaraciones de derechos*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, págs. 171-183.

²⁹⁷ Art. 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears.

si las declaraciones de derechos contenidas en los Estatutos de Autonomía son verdaderamente originales respecto de las declaraciones ya existentes.

a) La declaración de derechos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña

Los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña se articulan de manera sistemática en el Título I (arts. 15 a 54). Así, dentro de este Título encontramos el Capítulo I bajo el nombre de “Derechos y deberes del ámbito civil y social” (arts. 15 a 28). Posteriormente el Capítulo II “De los derechos en el ámbito político y de la Administración” (arts. 29 a 31). El Capítulo III de los “Derechos y deberes lingüísticos” (arts. 32 a 36). El ya comentado Capítulo IV de las “Garantías de los derechos estatutarios” y finalmente el Capítulo V dedicado a los “Principios rectores”.

A pesar de esta sistematicidad podemos encontrar algunos derechos reconocidos fuera de este título, como los arts. 5 y 6 referidos a derechos históricos y lingüísticos respectivamente.

La declaración de derechos así establecida recuerda a las clásicas declaraciones de derechos constitucionales, por su sistematicidad y por sus enunciados.

b) La declaración de derechos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía

Del mismo modo que en el caso anterior este Estatuto cuenta con un Título I denominado “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, donde se sistematizan los derechos reconocidos en el Estatuto. En este caso, el

Capítulo I contiene los “Principio generales” de los mismos (arts.12 a 14) en lo que a titularidad, alcance, interpretación y prohibición de discriminación se refiere. El Capítulo II contiene el enunciado genérico de “Derechos y deberes” (arts. 15 a 36). Posteriormente, el Capítulo III se refiere a los “Principios rectores de las políticas públicas” en el art. 37. Finalmente, el ya comentado Capítulo IV dedicado a las Garantías (arts. 38 a 41).

Esta declaración sistemática recoge todos los derechos enunciados en el Estatuto. En este caso, el uso de fórmulas genéricas en los nombres de los Capítulos los distingue del caso anterior del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

c) La declaración de derechos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León

En este caso los derechos vienen recogidos de nuevo en el Título I bajo el título “Derechos y principios rectores”. Como en el caso anterior, el título comienza con un Capítulo I de “Disposiciones generales” referidas a ámbito personal (art. 7), derechos y deberes de los ciudadanos de Castilla y León referidos a los derechos constitucionales e internacionales (art. 8), referencia a los castellanos y leoneses en el exterior (art. 9) y la determinación de los derechos de las personas extranjeras (art. 10). El Capítulo II también tiene el nombre genérico de “Derechos de los castellanos y leoneses” (arts. 11 a 14). A continuación, el Capítulo III (art. 15) se refiere a los “Deberes de los castellanos y leoneses”. El Capítulo IV se refiere a los “Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León” (art. 16). Finalmente el ya comentado Capítulo V dedicado a las “Garantías de los derechos y principios estatutarios” (arts. 17 y 18).

Este título tiene más semejanzas con su homólogo del Estatuto de Autonomía de Andalucía por cuanto recoge sistemáticamente todos los derechos enunciados y utiliza nombres genéricos para los distintos capítulos.

d) La declaración de derechos en el Estatuto de Autonomía de Comunidad Valenciana

Los derechos recogidos en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana suponen una Carta heterogénea, más problemática aún por el poco acierto en denominaciones y sistematicidad. El Título II del Estatuto se ha denominado “De los derechos de los valencianos y valencianas” (arts. 8 a 19), incluyendo en su contenido no sólo derechos, sino también principios y mandatos, lo cual veremos más adelante. Encontramos derechos también fuera de este Título, a lo largo del articulado, como por ejemplo, los derechos lingüísticos (art. 6), derecho a solicitar la valencianidad a las comunidades asentadas fuera (art. 3.3), derecho a la formación permanente y a los medios adecuados para la orientación profesional (art. 53.2), derechos de participación (art. 54.5), derecho al consentimiento informado (art. 54.6), así como varios derechos sociales incluidos en el art. 80.

Respecto de la inclusión de derechos y principios bajo la denominación de derechos, sería conveniente que las categorías jurídicas hubieran sido utilizadas correctamente, sin que resulte confuso su significado ni eficacia. Este mismo problema se ha observado también en otros catálogos de derechos de los Estatutos de Autonomía²⁹⁸. Este problema se observa cuando

²⁹⁸ Tur Ausina, R., “La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*,

se expresan como derechos lo que en realidad serían principios rectores de políticas públicas, como por ejemplo cuando se alude al sector agrícola en el caso del Estatuto valenciano o al sector del turismo en el balear²⁹⁹, se trata de derechos que, aunque no venga como tal requerido en su enunciado se hacen depender de una actividad posterior de los poderes públicos, prestacional o legislativa –esto sin tener en cuenta que el Tribunal Constitucional reconducirá a la categoría de principios todo tipo de norma referida a derechos-.

e) La declaración de derechos en el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares

El Título II del Estatuto de Autonomía, denominado “De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears” (arts. 13 a 29). En este caso, de manera similar al ocurrido en el Estatuto de Autonomía de Comunidad Valenciana, estamos ante una carta heterogénea, que recoge sin diferenciación en Capítulos o denominaciones tanto derechos como principios.

Como en el caso anterior, esta poca sistematicidad implica ciertos problemas de entrada en cuanto a valor y alcance de cada uno de los

nº 47/48, 2007, número especial “Un Estatuto para el S. XXI”, vol.1, pág. 199.

²⁹⁹ Respecto de este tipo de derechos se ha dudado de su consideración como derecho o incluso de su alcance jurídico, al calificarlo de dudoso en Expósito, E., *ob. cit.*, pág. 173.

preceptos. También como en el caso anterior, los derechos sociales se posponen a la elaboración de una Carta por parte del Parlamento.

f) La declaración de derechos en el Estatuto de Autonomía de Aragón

En este caso encontramos las declaraciones de derechos sistematizadas en el Título I denominado “Derechos y principios rectores”. En esta ocasión también se ha escogido por la fórmula de las denominaciones genéricas de los capítulos. Así encontramos el Capítulo I con el nombre de “Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas” (arts. 11 a 19) y el Capítulo II de los “Principios rectores de las políticas públicas” (arts. 20 a 31).

Sin embargo, a diferencia de los casos comparados, este Estatuto de Autonomía carece de una previsión de garantías para el ejercicio y la efectividad de los derechos enunciados.

Tras esta caracterización genérica de las tipologías de las declaraciones estatutarias de derechos, cabe detenerse más pormenorizadamente en una clasificación de los derechos que han sido reconocidos en los Estatutos de Autonomía.

2.2.- Tipos de derechos estatutarios. Clasificación

Respecto de la primera cuestión, cabría afirmar que cada una de las reformas ha seguido su propio modelo, en función de los objetivos a conseguir en cada una de ellas. De todas las reformas llevadas a cabo se puede hacer una clasificación, dejando al margen la diferenciación ya superada entre

Estatutos de régimen común y Estatutos de régimen especial, considerando tres grupos³⁰⁰. El primero de estos grupos vendría representado por las reformas que contienen el mayor nivel en la proclamación de derechos y garantías, en el cual se incluirían los Estatutos de Cataluña, Andalucía³⁰¹, Castilla y León, y la propuesta de Castilla-La Mancha que finalmente no prosperó. El segundo grupo estaría compuesto por los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Baleares y Aragón, en los cuales los derechos reconocidos han sido seleccionados y las garantías se han visto canalizadas a la posterior proclamación de una Carta de derechos sociales por ley autonómica. En el tercer grupo, donde se encontraría la propuesta de reforma del Estatuto canario³⁰², la cual fue retirada de su tramitación en las Cortes Generales, así como el Estatuto de Extremadura y reforma de la LORAFNA, que por haber sido elaborados tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional analizaremos separadamente, en las que no se recoge declaración autonómica de derechos.

³⁰⁰ Aparicio Pérez, M. A. y Barceló Serramalera, M., *ob. cit.*, pág. 24. También disponible en www.fundacionmgimenezabad.es

³⁰¹ Respecto del Estatuto de Andalucía, hay opiniones que lo equipararían a la segunda categoría de esta clasificación ya que se le considera “cauto y poco incisivo” en materia de garantías de los derechos. En este sentido, Tur Ausina, R., *ob. cit.*, pág. 232.

³⁰² También podría haberse incluido en este tercer grupo la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Euskadi (el conocido *Plan Ibarretxe*) que tampoco llegó a prosperar.

Respecto de los dos primeros grupos señalados, cabe reconocer ciertos elementos comunes. Los derechos reconocidos³⁰³, a través de sus líneas comunes, son³⁰⁴:

- Derechos clásicos de carácter social o prestacional:

- Derecho a la educación: arts. 21 y 44 del Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC), art. 21 Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAnd.), art. 21 del Estatuto de Aragón (EAA) (como principio rector), art. 26 del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears (EAIB) y art. 13.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL).

- Derecho a la salud: art. 23 EAC (y relacionados los arts. 25, 27, 28, 41 y 49 EAC), art. 22 EAAnd., art. 14 EAA (relacionados los arts. 17 y 18 EAA), art. 25 EAIB y art. 13.2 EACyL.

- Derechos en el ámbito de los servicios y prestaciones sociales: arts. 24 y 42 (como principio) EAC, art. 23 EAAnd., arts. 12.2 y 23 (como principio) EAA y art. 13.3 EACyL.

- Derechos del ámbito laboral: arts. 25, 41 y 45.3 (como principios) EAC, art. 26 y diversos principios rectores del art. 37.1 EAAnd., art. 26 EAA, art. 27 EAIB y art. 13.4 EACyL.

³⁰³ De interés consultar el cuadro resumen de los diferentes tipos de derechos contenidos en los nuevos Estatutos de Autonomía en Marquet Sardà, C., “Derechos sociales y/o prestacionales y derechos de participación”, en Aparicio Pérez, M.A. (ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, págs. 365-405.

³⁰⁴ A continuación se citarán los derechos reconocidos como tales o como principios rectores en los Estatutos analizados, no los artículos que hacen referencia a competencias sobre las materias relacionadas.

- Derecho a la vivienda: arts. 26 y 47 EAC, y relacionado el art. 40.4 como principio; art. 16 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV); art. 25 EAAAnd.; art. 27 EAA; art. 22 EAIB y art. 16.14 (como principio) EACyL.
- Derechos en materia de personas consumidoras y usuarias: arts. 28, 34 y 49 EAC; art. 27 EAAAnd.; art. 17 EAA y art. 16.16 EACyL.
- Derechos de igualdad de género y específicos de las mujeres: arts. 19 y 41 EAC, art. 15 EAAAnd., art. 11 EACV, art. 17 EAA y art. 14 EACyL.
- Derechos del ámbito de la familia: arts. 16 y 40 EAC, art. 17 EAAAnd., art. 24 EAA y art. 16.13 EACyL.
- Derechos de los y las menores: art. 17 EAC; art. 18 EAAAnd. Y art. 13.6 EACyL.
- Derechos de la personas mayores: arts. 18 y 40.6 EAC, arts. 19 y 37.1.3 (como principio) EAAAnd. y art. 13.5 EACyL.
- Personas con diversidad funcional o en situación de dependencia: art. 40.5 (como principio) EAC, art. 24 EAAAnd., art. 13 EACV, art. 25 EAA, art. 19 EAIB y arts. 13.7 y 13.8 EACyL.
- Previsión de elaboración de una Carta de Derechos Sociales: art. 37.2 EAC, art. 10.2 EACV, art. 16.2 EAIB.
- Protección contra la violencia de género: art. 41.3 EAC y art. 16 EAAAnd.

- Derechos de solidaridad:

- Medio ambiente: art. 27 EAC, art. 28 EAAAnd., art. 17.2 EACV, art. 18 EAA, art. 23 EAIB y art. 16.15 EACyL.
- Previsión de una renta ciudadana: art. 24.3 EAC, art. 23.2 EAAAnd., art. 15 EACV, art. 23.1 EAA, art. 21 EAIB y art. 13.9 EACyL.

- Derecho de acceso al agua: art. 17.1 EACV y art. 19 EAA.

- Derechos del ámbito político:

- Derechos de participación: art. 29 EAC, art. 30 EAAnd., art. 9.4 EACV, art. 15 EAA, art. 15 EAIB y art. 11 EACyL.
- Derecho a una buena administración: art. 30 EAC, art. 9.1 EACV, art. 31 EAAnd., art. 14.1 EAIB y art. 12 EACyL.

- Derechos históricos: art. 5 EAC y arts. 7 y 12 EACV.

- Derechos lingüísticos: arts. 6, 12 y de 32 al 36 EAC; art. 9.2 EACV y art. 4 EAIB.

- Nuevas formulaciones de derechos de libertad individual:

- Testamento vital y dignidad en el proceso de la propia muerte: art. 20 EAAnd. y art. 20 EAC.
- Derecho a la libre orientación sexual: art. 35 EAAnd.

Además de estos derechos se incluyen distintas enumeraciones de principios rectores, algunos de ellos ya comentados por su relación con los derechos citados. Así, de manera sistematizada hemos visto que en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, vienen recogidos en el Capítulo V del Título I (arts. 39 a 54); en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el Capítulo III del Título I (art. 37); en el Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentran en el Capítulo II del Título I (arts. 20 a 31); y en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el Capítulo IV del Título I (art. 16). Por su parte, los

Estatutos de Autonomía de Comunidad Valenciana e Islas Baleares también recogen principios aunque no de manera sistematizada. Estos principios rectores, en el mismo sentido que los recogidos por el propio texto constitucional, se presentan así como normas de programación que tienen la función de configurar el Estado social. Por otra parte, en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, a pesar de no contener una declaración de derechos propiamente dicha, sí encontramos una enumeración de principios rectores, definidos en el Capítulo II del Título Preliminar (art. 7).

En este sentido, es de destacar que los textos estatutarios han mezclado en sus formulaciones derechos, obligaciones, principios de actuación, mandatos y otras normas³⁰⁵, tal y como hemos comentado. Todo ello implica la consiguiente problemática acerca de su aplicabilidad y exigibilidad, acrecentado por la solución que ofrece la STC 247/2007.

2.3.- Sobre la titularidad de los derechos

Sobre la cuestión de la titularidad de los derechos recogidos en los Estatutos de Autonomía, tampoco resulta un elemento homogéneo en las declaraciones. Así, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su art. 8 y más concretamente en relación con los derechos sociales, en su art. 10, otorga esta titularidad a los valencianos y valencianas. Así mismo, el art. 12 del Estatuto de Autonomía de Andalucía otorga la titularidad de los derechos a *“todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía”*. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña determina en su art. 15.3 que *“Los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Cataluña pueden*

³⁰⁵ Expósito, E., *ob. cit.*, pág. 173.

extenderse a otras personas, en los términos que establecen las leyes”. En la misma línea se pronuncia el art. 11 del Estatuto de Autonomía de Aragón al afirmar que *“Quienes gocen de la condición política de aragonés son titulares de los derechos regulados en este capítulo, sin perjuicio de su extensión a otras personas, en los términos que establezcan este Estatuto y las leyes”*. Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Illes Balears no contiene una cláusula específica de atribución de la titularidad de los derechos estatutarios, sino que esta se concreta en cada uno de los artículos³⁰⁶.

Sin embargo, también en este punto podría verse el desacierto, en los Estatutos que así lo determinan, de limitar una Carta de derechos tan heterogénea, incluyendo derechos relativos a necesidades básicas que hacen imposible esta distinción con el simple criterio de la vecindad administrativa. Aunque también puede verse cómo en algunos casos en cada precepto que regula derechos parece verse una concreción algo más acertada de esta titularidad cuando se hace referencia concreta, ciudadanos en general o algún colectivo específico (inmigrantes, personas con diversidad funcional, personas agricultoras, etc.). Respecto de las personas extranjeras no comunitarias habrá que tener en cuenta, en lo relativo a la concreción de los derechos lo dispuesto en la legislación estatal, concretamente en la LO 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, especialmente en lo que atañe a derechos ligados a la dignidad humana reconocidos en esta legislación a inmigrantes sin residencia legal. Por otra

³⁰⁶ Así, el art. 14.2, en referencia a los derechos de Administración los reconoce a *“Todos los ciudadanos”*; el art. 15.1 referido a los derechos de participación los otorga a *“Todos los ciudadanos de las Illes Balears”*; el art. 16.1 referido a los derechos sociales habla de estos respecto de *“los ciudadanos de las Illes Balears”*; el art. 18 en referencia a derechos culturales habla de *“Todas las personas”*; etc.

parte, cuando en alguna ocasión se hace referencia en el articulado a inmigrantes “*con residencia en la Comunidad Valenciana*” -por ejemplo el art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana- no queda claro si esto hace referencia a residencia legal o simplemente al empadronamiento³⁰⁷.

Con la cuestión de la titularidad de los derechos atribuida en los Estatutos de Autonomía a aquellas personas de la Comunidad³⁰⁸ se puede relacionar la resolución que ofrece el Tribunal en el fundamento jurídico 11 de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con el art. 7 EAC cuando hace referencia a “*la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña*” ya que los recurrentes argumentan que la condición de ciudadanos es exclusiva de los españoles. El Tribunal resuelve que esta categoría no se contrapone a la de la “ciudadanía española”, sino que la entiende como una especie de este género. Por otra parte, el fundamento jurídico 18 de esta Sentencia resuelve, entre otras, la impugnación del art. 15.3 EAC el cual hace extensibles los derechos

³⁰⁷ En este sentido, parece más acertada la fórmula utilizada en el art. 11.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón que, al establecer la titularidad de los derechos se dice que *Quienes gocen de la condición política de aragonés son titulares de los derechos regulados en este capítulo, sin perjuicio de su extensión a otras personas, en los términos que establezcan este Estatuto y las leyes.*

³⁰⁸ Esta titularidad atribuida a los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma se observa también en Estatutos como el de Comunidad Valenciana (art.8), el de Aragón (art.6), el de Castilla y León (art.8), la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha (art.7). El Estatuto de Autonomía de Andalucía parece utilizar una expresión más acertada ya que, aunque atribuye la titularidad de los derechos a las “personas con vecindad administrativa en Andalucía” (art. 12), también recuerda los derechos de los que gozan “Todas las personas en Andalucía” (art. 9).

reconocidos por el Estatuto “a otras personas, en los términos que establezcan las leyes”.

Por último, todos los nuevos Estatutos reconocen derechos políticos³⁰⁹ a quienes siendo de la Comunidad Autónoma residan en el extranjero y reconocen especialmente a las comunidades en el exterior³¹⁰.

2.4.- Sobre la originalidad de las declaraciones estatutarias de derechos

Tomando como punto de partida lo que acabamos de decir, entraríamos a considerar la segunda de las cuestiones que se apuntaban al inicio acerca de la originalidad o novedad que suponen los derechos reconocidos en las nuevos Estatutos de Autonomía. En este sentido, la mayor parte de la doctrina que ha tratado esta hipótesis coincide en dar una respuesta negativa a la cuestión con base en el texto de los derechos constitucionales, su desarrollo legislativo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los textos internacionales y la práctica que se haya venido realizando en cada uno de los supuestos.³¹¹

³⁰⁹ Camisón Yagüe, J.A., “Derechos, principios y objetivos relacionados con los y las emigrantes y las comunidades en el exterior”, en Balaguer Callejón, F., Ortega Álvarez, L.I., Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J.A. (coords.), *Reformas Estatutarias y declaraciones de derechos*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, págs. 655-667.

³¹⁰ Arts. 7.2 y 13 EACat, arts. 5.2 y 6 EAAnd., art. 3.2 EACV, arts. 4.2 y 8 EAAR., art. 9.2 EAIB y arts. 7.2 y 9 EACyL.

³¹¹ En este sentido, acreca de la ausencia de originalidad en los derechos reconocidos, puede verse: Expósito, E., *ob. cit.*, pág. 189 y ss.; Tur Ausina, R., *ob. cit.*; Biglino

2.4.1.- Derechos incorporados desde el texto constitucional

En cuanto a reproducciones prácticamente literales de los derechos reconocidos por el texto constitucional, estas son escasas³¹² y se pueden enmarcar en tres aspectos fundamentalmente.

En primer lugar, la reproducción del mandato a los poderes públicos de promoción de la igualdad material del art. 9.2 CE³¹³. La reproducción estatutaria del mandato la podemos encontrar en todos los Estatutos de Autonomía³¹⁴ –tanto los reformados como los que no lo han sido- salvo en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana³¹⁵ y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Sin embargo, el hecho de que los Estatutos de Autonomía recogieran este

Campos, P., “Los espejismos de la tabla de derechos”, en Ferreres, V., Biglino, P., Carrillo, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Foro Estructura Territorial, nº 8, CEPC, Madrid, 2006, págs. 39-61; Anguita Susi, A., “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 8, 2007, págs. 199-220. Entre otros.

³¹² Expósito, E., *ob. cit.*, pág. 189 y ss.

³¹³ “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

³¹⁴ Concretamente en los artículos 9.2 d) EAPV; 4.2 EAC; 4.2 EAGal.; 10.1 EAAnd.; 9.2 d) EAAst.; 5.2 EACant.; 7.2 EALR; 9.2 d) EAMur.; 20 a) EAA; 4.2 EAC-LM; 5.2 a) EACan.; 7.1 EAExt.; 7.4 EAMad.; 8.2 EACyL; 5.2 b) EACEuta y 5.2 b) EAMel.

³¹⁵ El art. 10.4 EACV tiene una formulación similar pero específicamente referida a los derechos sociales.

mandato desde sus redacciones originarias nos debe hacer puntualizar que en este caso estaríamos hablando de un principio propiamente dicho. Es decir, que no se recogió en su día como un derecho estatutario ni ha sido una innovación exclusiva de las declaraciones estatutarias de derechos.

En segundo lugar habría que destacar la proclamación del derecho a la educación, tal y como viene recogido en el art. 27 CE. En este sentido viene proclamado, aunque no con una reproducción exactamente literal en el texto, en el art. 21 EACat., art. 21 EAAnd., art. 26 EAIB y art. 13.1 EACyL. A diferencia del caso anterior, con lo que respecta al derecho a la educación, este sólo aparece en los Estatutos de Autonomía que han sido reformados y como la proclamación textual de un derecho propiamente dicho.

Finalmente, podríamos comentar las reproducciones que se realizan respecto del derecho de petición³¹⁶ que encontramos reconocido en los artículos 30.1 d) EAAnd., 15.2 d) EAIB y art. 6.1 EAExt. En esta ocasión, de nuevo, encontramos el derecho proclamado sólo en algunos de los Estatutos de Autonomía que sí han sido reformados. El caso del art. 6.1 EAExt. no se trae en esta ocasión por el hecho de suponer una reproducción literal del derecho constitucional, sino por la importancia que se le otorga al derecho en el texto del artículo. Como sabemos, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, a pesar de haber sido reformado, optó por la no incorporación de una tabla de derechos. Como reafirmación de la decisión tomada en la Asamblea sí se introdujo este artículo 6 que redundaba en que *“Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución. Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este*

³¹⁶ Art. 29.1 CE: *“Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.”*

Estatuto o en la legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición". De la lectura del artículo se destaca que, mientras se habla de los derechos fundamentales constitucionales de modo genérico, al derecho de petición se le cita específicamente, otorgándole así una importancia destacada.

A pesar de encontrar pocas reproducciones literales de los derechos constitucionales en las declaraciones estatutarias, lo que sí encontramos en todas ellas son lo que podríamos denominar como actualizaciones de los derechos constitucionales, partiendo de estos como origen de los finalmente proclamados en los Estatutos. Así se reconoce expresamente por el Estatuto de Autonomía de Andalucía mediante la fórmula *"se garantiza el derecho constitucional..."* o *"para el ejercicio del derecho constitucional..."*³¹⁷.

Así, respecto de los derechos sociales y de participación, en los Estatutos se ha ido perfilando el contenido incluyendo aquello que el legislador ordinario ya había regulado o dotándolos de un rango más elevado con su establecimiento como derechos. Respecto de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I CE, podemos citar como reflejo estatutario, por ejemplo, los siguientes artículos:

- Art. 39 CE referido a la familia: arts. 16, 24 y 40 EAC, art. 17 EAAnd., art. 10.3 EACV, art. 24 EAA, art. 16.3 EAIB y art. 16.13 EACyL –donde se habla expresamente de "distintas modalidades de familia", a modo de actualización-.

- Art. 40 CE sobre distribución de renta y pleno empleo: arts. 24.3 y

³¹⁷ Por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía se encuentran fórmulas similares en los arts. 21.1, 22.1, 25 y 26.1.

45.2 EAC, arts. 10.3.5, 23.2 y 10.3.1 EAAnd., art. 15 EACV, arts. 23.2 y 26 EAA, art. 21 EAIB y art. 13.9 EACyL.

- Art. 41 CE sobre prestaciones sociales: arts. 16 y 18.1 EAC, art. 23 EAAnd. y art. 12.2 EAA.

- Art. 42 CE en torno a trabajadores en el extranjero: en esta materia no se reconoce ninguna disposición como derecho o principio en los nuevos Estatutos. Si embargo, sí es de destacar que se hacen muchas referencias a las personas trabajadoras extranjeras que entrarían en el territorio de las diferentes Comunidades Autónomas y las competencias respecto de esta cuestión. El momento histórico de redacción de los distintos textos juega aquí un papel determinante al haber pasado España de ser un Estado de emigrantes en la década de los años 70 a serlo receptor en el momento de reforma de los Estatutos.

- Art. 43 CE en torno a la protección de la salud: puede que este sea el ejemplo más claro de cómo en las declaraciones de derechos de los Estatutos se ha tratado de elevar el rango de esta proclamación y no meramente a recepcionarla o concretar su contenido. Así, el derecho a la protección de la salud viene proclamado en los artículos 23 EAC, 22 EAAnd., 14 EAA, 25 EAIB y 13.2 EACyL.

- Arts. 44 y 46 CE referidos al acceso a la cultura, ciencia e investigación y protección del patrimonio: arts. 22 y 44 EAC, art. 33 EAAnd., arts. 13 y 28 EAA, art. 18 EAIB y art. 13.10 EACyL.

- Art. 45 CE sobre medio ambiente: como se ha comentado respecto del derecho a la protección de la salud, los Estatutos han hecho hincapié en el establecimiento de este como un derecho. Así se recoge en los artículos 27 y 46 EAC, 28 EAAnd., 17.2 EACV, 18 EAA, 23 EAIB y 16.15 EACyL.

- Art. 47 CE del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada: aunque sobre este derecho y su desarrollo posterior por las Comunidades Autónomas se volverá más adelante, está reconocido en el arts. 26 y 47 EAC, art. 25 EAAnd., art. 16 EACV, art. 27 EAA, art. 22 EAIB y art. 16.14 EACyL.

2.4.2.- Derechos incorporados desde el ámbito internacional

Por otra parte se reciben directamente derechos que aparecen en el ordenamiento internacional y de la Unión Europea. Así, encontramos derechos como:

- Derecho a una buena Administración: este derecho aparece recogido en el art. 30 EAC, art. 31 EAAnd., art. 16.2 EAA, art. 9.1 EACV, art. 39 EAExt., art. 14 EAIB y art. 12 EACyL. El Derecho a una buena Administración se recibe directamente del ordenamiento comunitario, estando recogido en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

- El art. 23.3 EAC, art. 14.3 EAA, art. 25.2 EAIB, art. 13.2.e) EACyL y art. 22.2 d) EAAnd. recogen el derecho al consentimiento libre e informado en el ámbito sanitario. Este derecho se engloba dentro del Derecho a la integridad de la persona del art. 3 CDFUE, en su apartado 2.a).

- Los artículos 25.4 EAC, 170 EAAnd. y 13.4 EACyL recogen el Derecho de información y consulta de los trabajadores en la empresa del art. 27 CDFUE.

- El art. 36 CDFUE que trata el Acceso a los servicios se recoge también en el art. 30 EAC, art. 16 EAA y art. 12.a) EACyL.

- El reconocimiento expreso de los derechos del niño del art. 24

CDFUE también cuenta con su reflejo estatutario como tal o como derecho de los menores en el art. 17 EAC, art. 13.6 EACyL y art. 18 EAAAnd.

- Los derechos de las personas mayores que establece el art. 18 EAC, art. 19 EAAAnd., art. 10.3 EACV, art. 13.5 EACyL se recogen de la proclamación del art. 25 CDFUE. Por otra parte, este derecho surge también del principio reconocido en el art. 50 CE.

- La integración de las personas con diversidad funcional se predica como derecho estatutario en los arts. 40.5 EAC, 25 EAA, 13 EACV, 13.8 EACyL y 24 EAAAnd., en reflejo del derecho recogido en el art. 26 CDFUE y del art. 49 CE.

- Por otra parte, el Derecho de protección de datos, además del art. 8 CDFUE, se recoge tras su reconocimiento por la jurisprudencia constitucional en la STC 292/2000, de 30 de noviembre. Este derecho se encuentra en el art. 31 EAC, art. 16.3 EAA, art. 12.d) EACyL y art. 32 EAAAnd.

- Finalmente la protección de las personas consumidoras y usuarias del art. 38 CDFUE – así como del art. 51 CE- encuentra su reflejo estatutario en arts. 28 y 49 EAC, art. 27 EAAAnd., art. 9.5 EACV, art. 17 EAA, art. 14.5 EAIB y art. 16.16 EACyL.

2.4.3.- La novedad del derecho al agua

Existen ciertos derechos de los que se ha aceptado su carácter de novedoso, aunque teniendo en cuenta que no aparecen en todos los Estatutos y que su aplicabilidad conlleva problemas que se analizarán más adelante. Estos derechos serían, por ejemplo, el derecho a acceder a nuevas

tecnologías³¹⁸ y el derecho al agua. Concretamente nos centraremos en el último de ellos por dos motivos. En primer lugar en tanto está apareciendo, también en el plano internacional, como un derecho de nueva creación y como tal derecho subjetivo se viene reivindicando³¹⁹. Por otro porque es precisamente este derecho al agua el que dio lugar a la STC 247/2007 que resuelve la impugnación del nuevo art. 17.1³²⁰ del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Esta Sentencia, por lo que para la cuestión de los derechos estatutarios se refiere, ha sido la de mayor repercusión y que merecerá un tratamiento diferenciado.

Sin embargo, no ha sido el único caso controvertido en materia de aguas. La Junta de Extremadura también presentó dos recursos de inconstitucionalidad por cuestiones hídricas. En primer lugar, contra el art. 75.1³²¹ de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, del reforma del Estatuto de

³¹⁸ Art. 53 EAC (como principio), art. 34 EAAnd., art. 19.2 EACV, art. 26 EAA (como principio), art. 7.6 EAExt. (como principio), art. 29 EAIB y art. 16.21 EACyL (como principio).

³¹⁹ García Morales, A., *El derecho humano al agua*, Trotta, Madrid, 2008.

³²⁰ “1. Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho 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.”

³²¹ “1. Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.”

Autonomía de Castilla y León, resuelto en la STC 32/2011, de 17 de marzo. En esta Sentencia, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de dicho artículo por entender que el precepto interfiere en las competencias estatales del art. 149.1.22 CE ya que concreta el criterio territorial de delimitación de competencias (FJ 7).

Por otra parte, contra los arts. 43, 50.1 a y 50.2 y 51 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, resuelto en la STC 30/2011, de 16 de marzo. En esta Sentencia, el Tribunal declara la inconstitucionalidad del art. 51³²² EAAnd por entender, como en el caso anterior, que vulnera el art. 149.1.22 CE. El Tribunal llega a la conclusión de la vulneración de dicho precepto desde un punto de vista sustantivo (FJ 6) y formal (FJ 8).

La Rioja, por su parte, formuló otros dos recursos de inconstitucionalidad en materia de aguas. En primer lugar, contra los arts. 19, 72 y Disposición Adicional 5ª de la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, resuelto en la STC 110/2011, de 22 de junio. En este caso no hubo declaración de inconstitucionalidad, pero sí una interpretación conforme de la Disposición Adicional 5ª³²³ en el sentido de que

³²² “La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.ª de la Constitución.”

³²³ “La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³.”

la concreción que realice la Comunidad Autónoma respecto de la planificación hidrológica no se entienda como una imposición al Estado.

El siguiente recurso de inconstitucionalidad se interpuso frente al art. 117³²⁴, entre otros, de la LO 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y fue resuelto por la STC 138/2010, de 16 de diciembre. En esta

³²⁴ “1. *Corresponde a la Generalitat, en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:*

a) La ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.

b) La planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.

c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.

d) La organización de la administración hidráulica de Cataluña, incluida la participación de los usuarios.

e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relacionadas con la concentración parcelaria y las obras de riego.

2. La Generalitat, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general.

3. La Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:

a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.

b) La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.

c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

4. La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.

5. La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.”

Sentencia se desestima la impugnación del artículo referido al agua, argumentada en su FJ 3 que se remite al FJ 65 de la STC 31/2010, ya que la redacción del precepto se hace en clave de participación autonómica en la planificación hidrológica y en ningún caso como imposición al Estado.

Contra este mismo precepto también interpuso recurso de inconstitucionalidad sobre la cuestión de aguas la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el cual fue resuelto y desestimado en la STC 49/2010, de 29 de septiembre.

Una vez dicho esto, es necesario aclarar un matiz. El hecho de que la cuestión del agua ha tenido cierto protagonismo en las reformas estatutarias y en los diferentes recursos presentados contra los Estatutos, no significa que todos ellos realicen el reconocimiento del derecho al agua. Los recursos y las Sentencias enumeradas se centran en una cuestión meramente competencial en lo que a planificación hidrográfica se refiere. El Estatuto de Autonomía de Andalucía lo menciona en relación con la calidad de vida como un objetivo de la Comunidad Autónoma (art. 10.3.7º) y como elemento a garantizar en relación con el desarrollo sostenible (art. 197.3). El Estatuto de Autonomía de Extremadura hace referencia a su uso racional y a su distribución solidaria como un principio rector de los poderes públicos (art. 7.8) Sin embargo, los únicos Estatutos que han realizado un reconocimiento explícito del derecho al agua han sido los de Comunidad Valenciana (art. 17.1) y Aragón (art. 19³²⁵).

³²⁵ “1. Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho 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.

2. Los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos,

Este reconocimiento novedoso del derecho al agua ha tenido lugar en los Estatutos de Autonomía en contraposición al silencio constitucional en este sentido y a las necesidades que esta cuestión está generando ante las deficiencias de la política hídrica del Estado. Sin embargo no queda claro que estos reconocimientos estatutarios supongan la solución necesaria en esta cuestión, los cuales tienen más un enfoque hacia las obras hídricas y la gestión de intereses propios, que de lograr un modelo alternativo, solidario y eficiente en la gestión del agua en España. Por otra parte, la Directiva Marco de Aguas (Directiva 2000/60/CE) apuesta más por una planificación hidrográfica a nivel de cuencas, sin que las aspiraciones autonómicas parezcan caminar en este sentido³²⁶.

En cuanto a la supuesta reiteración en los derechos establecidos en los nuevos Estatutos y la crítica que parte de la doctrina ha realizado a este respecto, cabría tener en cuenta ciertos matices³²⁷. En primer lugar, la mayoría de las declaraciones actuales de derechos reiteran o concretan los ya

ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.

3. Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, 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.”

³²⁶ García Morales, A., *Obligaciones derivadas del derecho humano al agua: el caso español*, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/individuals/AnizaGarcia.pdf>

³²⁷ A este respecto, Aparicio Wilhelmi, M. y Pisarello, G., *ob. cit.*, págs. 10 y ss.

existentes, incluidos en la Constitución Española de 1978 y en textos internacionales, como ya se ha visto. Esta técnica tiene su justificación en la legitimidad simbólica que otorga una declaración de este tipo a la ley básica. Por otra parte, la inclusión de derechos que ya existían en el ámbito estatal o internacional les otorga una rigidez específica y nuevas garantías, lo cual parece no ser necesario en el caso de los derechos del Capítulo II del Título I CE, pero supone un importante avance respecto de los derechos que configuran el Estado Social, los cuales son enumerados como principios rectores en la Constitución y dotados de una aplicabilidad y exigibilidad limitada. Esta importante mejora en su protección y garantía que supone dotar de rigidez y garantizar este tipo de derechos “debilitados” en el texto constitucional, no ha podido consolidarse tras las Sentencias del Tribunal Constitucional, las cuales hacen que este avance del que hablamos no sea tal.

Otro apunte en cuanto al valor que el reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía puede otorgar a los mismos sería el de su inclusión, por esta vía, en el bloque constitucional o bloque de la constitucionalidad ³²⁸. Esto aumentaría las posibilidades de dotar de valor y eficacia a los derechos reconocidos por los Estatutos de Autonomía.

³²⁸ La noción de “bloque constitucional” es la utilizada en Aparicio Wilhelmi, M. y Pisarello, G., *ob. cit.*, pág. 9, donde se reflexiona acerca de la conveniencia de entender los derechos estatutarios como incluidos en este “bloque” o en el “bloque de la constitucionalidad”.

También utiliza esta expresión Aragón Reyes, M., “El modelo territorial de Estado en España y sus problemas actuales”, *Cuestiones Constitucionales*, nº 1, julio-dic. 1999, pág. 44. Entiende este “bloque” como el conjunto normativo integrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Por otra parte, el “bloque de la constitucionalidad” sería el derivado de la interpretación del art. 28 LOTC, en el cual se incluirían las normas necesarias para

3.- LOS DERECHOS COMO MATERIA ESTATUTARIA. POSTURAS DOCTRINALES PREVIAS

Debemos entrar a considerar a continuación la cuestión de si los derechos son o no materia propia de los Estatutos de Autonomía, es decir, si estas normas pueden contener declaraciones de derechos como las que recogen los Estatutos reformados. En este caso las posturas se encuentran enfrentadas entre quienes defienden esta posibilidad y quienes la rechazan, argumentos que analizaremos a continuación sin entrar a considerar la solución que ofrece el Tribunal Constitucional, la cual se verá más adelante.

3.1.- Los derechos como contenido constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía: debate en torno al artículo 147.2 CE

delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con lo que no quedaría muy clara la inclusión de los derechos estatutarios en esta categoría a menos que se entiendan estos referidos a las competencias aludidas.

La inclusión de los derechos estatutarios en el “bloque de la constitucionalidad” es la utilizada en Ruiz-Rico Ruiz, G., “Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda”, *Nuevas políticas públicas: anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, pág. 85. Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_EST_01_ruiz.pdf

En primer lugar, el argumento formal para extraer los derechos del contenido posible de los Estatutos de Autonomía reside en el art. 147.2 de la Constitución, en el cual no se contempla tal posibilidad. En este sentido, habría que apuntar que el contenido a que hace referencia dicho artículo supone el contenido mínimo e imprescindible que deben tener todos los Estatutos de Autonomía, lo que no impediría un contenido posible, es decir, considerar que existe un *numerus apertus* de materias susceptibles de formar parte de un Estatuto de Autonomía. El argumento en contra de lo expuesto es que no se puede fundamentar ese contenido posible en el texto constitucional y que no se puede pensar que un Estatuto de Autonomía, al que la Constitución delimita su función puede regular lo que no tenga expresamente prohibido³²⁹.

Sin embargo, la Constitución sí habilita expresamente para que los Estatutos tengan un contenido que va más allá de lo que recoge el art. 147 CE, siendo éste todo lo relativo a aspectos de su autogobierno -por ejemplo, los artículos 3.2, 4.2, 69.5, 133.2, 156.2, 145, 149.1.29, 152.1 y 3, 156.2-, además, elementos cuya inclusión se deba a una concreción o definición del contenido necesario³³⁰. Teniendo en cuenta este último posicionamiento, si la Constitución habilita a los Estatutos de Autonomía a introducir materias que concreten su contenido necesario, en este ámbito sí podríamos encontrar a los derechos reconocidos por los Estatutos.

³²⁹ Díez- Picazo, L.M., “De nuevo...”, *ob. cit.*, págs. 65 y 66.

³³⁰ Carrillo, M., “Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, mayo-agosto de 2007, págs. 54 y ss. También se recoge en “La declaración...”, *ob. cit.*, pág. 67. En este sentido, también Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 272.

En el sentido ya apuntado, esta visión también ha suscitado críticas por parte de la doctrina, entendiendo que dicha interpretación da lugar a admitir la inclusión de cualquier materia en el articulado de los Estatutos de Autonomía³³¹. A lo que no se refiere esta crítica es al problema que esto podría suponer, siempre y cuando lo establecido no contradiga la Constitución.

Un argumento que logre la adecuación de los derechos al contenido de los Estatutos de Autonomía podría ser el siguiente: a grandes rasgos y al margen de una enumeración detallada del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, éste podría englobarse en contenido simbólico, orgánico y competencial. Los derechos podrían adecuarse como complemento de estos tres bloques, como ya se ha apuntado. Especialmente, en el sentido de complementar las competencias anteriormente asumidas por los Estatutos para cada una de sus Comunidades Autónomas, estableciendo así los límites para el ejercicio de dichas competencias y concretando aún más su contenido. Respecto del contenido simbólico, los derechos supondrían la expresión de tradiciones o valores de la comunidad a que se refieran. Por su parte, respecto del contenido orgánico, los derechos actuarían, desde una vertiente positiva, como habilitación para la actuación de sus poderes públicos, y desde su vertiente negativa, como límites a la actuación de estos³³². Finalmente, respecto del contenido competencial, los derechos supondrían la vertiente subjetiva de estas competencias.³³³

³³¹ Fernández Farreres, G., *¿Hacia una nueva doctrina del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, pág. 97.

³³² A este respecto, se ha hablado de derechos y principios como “límites habilitantes”. Ver Aparicio Wilhelmi, M. y Pisarello, G., *ob. cit.*, pág. 5.

³³³ Expósito, E., *ob. cit.*, pág. 162.

Sin embargo, a pesar de que los derechos contenidos en los Estatutos de Autonomía pudieran cumplir estas funciones no debería ser esta la función principal que se les atribuyera a estos con el único objetivo de adecuarlos al contenido posible estatutario, ya que en este caso no estaríamos hablando de verdaderos derechos exigibles o reivindicando su potencial exigibilidad. No se puede olvidar que la principal función del derecho sería crear obligaciones en los poderes públicos y expectativas potencialmente exigibles a los ciudadanos, y limitarlos a esta función complementaria les estaría privando de la verdadera condición de derechos.

Por otra parte, los propios Estatutos de Autonomía se encargan de no dejar lugar a dudas en el sentido de que los derechos reconocidos formen parte de su propio ámbito competencial al vincular a ellos a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y al aclarar que los derechos y principios que se incorporan no suponen alteración en el régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los existentes, del mismo modo que su aplicación o interpretación no puede reducir o limitar los derechos fundamentales que reconoce la Constitución y los Tratados y Convenios internacionales³³⁴. En el mismo sentido, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se inserta una cláusula de salvaguarda como la que acabamos de ver que se recoge en los actuales Estatutos de Autonomía y que probablemente haya supuesto la inspiración de éstas. El artículo 51.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aclara que *“La presente Carta no amplía el*

³³⁴ Se recoge esta cláusula de salvaguarda en los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 37), Andalucía (art. 13), Aragón (art. 6), Baleares (art. 13) y Castilla y León (art. 8). Asimismo, se recoge también en el Proyecto de modificación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (art.6).

ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados". Por su parte, el artículo 54 de la Carta establece que *"Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación por el derechos de la Unión, el derecho internacional y los convenios internacionales de 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."*

3.2.- La posible incidencia de los derechos estatutarios en el principio legislativo

Otro de los argumentos utilizados para negar la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan regular derechos es el de la marginación que supondría respecto del legislador estatal en la regulación de los derechos al carecer éste de la iniciativa en la reforma estatutaria³³⁵, entendiendo esto como una violación al principio legislativo.

Sin embargo, al utilizar este argumento se obvia que para la aprobación del Estatuto se requiere en algunas ocasiones el pronunciamiento en referéndum de los ciudadanos del territorio a que se refiera y siempre una mayoría cualificada en el poder legislativo, tanto en la Comunidad Autónoma, como en las Cortes Generales. Este hecho implica que, teóricamente, se ha

³³⁵ Este argumento puede verse en el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el Estatutos de Autonomía de Cataluña, así como en Díez- Picazo, L.M., en "¿Pueden...", *ob. cit.*, págs. 63-75

asegurado la participación de las minorías, lo cual no ocurre cuando la intervención la realiza el legislador ordinario. Mantener que el reconocimiento de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía supone un límite ilegítimo al principio democrático por extraer la capacidad de su desarrollo al legislador tiene poca consistencia. Además, se obvia que al hablar de derechos estatutarios deberán estos venir respaldados por competencias autonómicas, con lo que el legislador estatal no sería competente para intervenir.

Siguiendo en la línea de los argumentos que utilizan al legislador podemos encontrar aquellos que sostienen su parcialidad ideológica. En este sentido, se entiende que los derechos no son contenido estatutario por cuanto suponen una limitación del legislador ordinario autonómico por parte del legislador estatuyente³³⁶. La crítica se centra especialmente en derechos como el de “vivir con dignidad el proceso de la muerte” (art. 20.1 EAC), la laicidad de la enseñanza en centros públicos (art. 21.2 EAC), la “igualdad de las diferentes uniones estables de pareja con independencia de la orientación sexual de sus miembros” (art. 40.7 EAC), o la libre decisión de la mujer “en lo que afecta a su propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual” (art. 41.5 EAC), los cuales supondrían, según estos argumentos, que en un futuro en que las inquietudes sociales y, sobre todo, las mayorías políticas fueran distintas, no se pudiera legislar en otro sentido que el determinado en el Estatutos. Esta crítica se formula con el argumento de que debido a esta parcialidad se estaría contraviniendo el principio democrático al congelar en el rango del Estatuto de Autonomía derechos derivados de un momento histórico concreto y que, según se ha visto en determinados procesos de

³³⁶ Este argumento se verá recogido más adelante al tratar específicamente el proceso de elaboración del Estatuto de Extremadura, ya que será el argumento principalmente esgrimido en los debates en la Asamblea.

reforma, no han contado con el consenso político que justificaría esta congelación³³⁷.

Ante esto cabe, en primer lugar, hacer referencia al argumento expuesto anteriormente, que también tendría eficacia para responder a esta crítica: el Estatuto de Autonomía ha contado con la aprobación, por mayoría cualificada, del Parlamento autonómico y de las Cortes Generales, además de referéndum en algunos casos. Además, la redacción de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía no es cerrada, sino que hace referencias expresas a la concreción posterior de los derechos por el legislador ordinario³³⁸. Además, este argumento parece olvidar que en cualquier declaración de derechos se puede observar el sesgo de que están impregnadas en función del momento histórico y la correlación de fuerzas de las mayorías y del tiempo en el que se elaboraron. Finalmente, tampoco se entiende mucho esta crítica cuando se sostiene, como crítica también a las declaraciones de derechos, el carácter reiterativo o retórico de éstas respecto de declaraciones de derechos ya en vigor, como la recogida en la Constitución Española o en el derecho comunitario e internacional y a estos no se les tacha de parcialidad ideológica³³⁹.

³³⁷ Ferreres Comella, V., *ob. cit.*, págs. 23 y ss.

³³⁸ Así, por ejemplo, de los derechos antes citados, el art. 21.1 EAC determina que “*La Generalitat debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos.*”; el art. 40.7 EAC que “*La ley debe regular dichas uniones y otras formas de convivencia y sus efectos.*”; y el art. 41.5 EAC que “*Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la ley...*”.

³³⁹ En realidad, las críticas en este sentido a las declaraciones estatutarias de derechos se refieren, en su gran mayoría, a las contenidas en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, pero no respecto de otras declaraciones en otros Estatutos cuyo contenido no dista mucho de la reforma catalana.

Cuestión que ha preocupado también es saber si estas declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía pueden llegar a generar algún tipo de obligación para el Estado. Este hecho sí que podría entenderse que incidiría en el principio de igualdad siempre que el Estado garantizara derechos frente a los ciudadanos de una parte del territorio y a otros no³⁴⁰. La base de este temor se sustenta en la regulación de las competencias que hace el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. El art. 110.1 EAC³⁴¹ regula las competencias exclusivas de la Generalitat, aunque se critica que estas competencias no son íntegras porque el Estado tiene competencia sobre algunas de las materias incluidas en este artículo. El Tribunal Constitucional ha interpretado este artículo en el fundamento jurídico 59 de la STC 31/2010, interpretación que sí ha sido trasladada al fallo. Según esta interpretación, el Tribunal hace referencia a la necesidad de la verificación del respeto al reparto de competencias exclusivas del Estado en cada norma atributiva de las mismas, labor que correspondería al propio Tribunal Constitucional.

Por su parte, el art. 111³⁴² del Estatuto, cuando se refiere a los estándares mínimos que debe fijar el Estado en las competencias compartidas,

³⁴⁰ Este es uno de los argumentos utilizado en el Recurso de Inconstitucionalidad del Partido Popular contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por otra parte, Biglino Campos, P., “La 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, págs. 259 y ss.

³⁴¹ El art. 110.1 del EAC dice que “*Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.*”

³⁴² Art. 111 EAC “*En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o*

impone los requisitos de que sólo podrá establecer los límites y que estos deberán tener forma de ley. Este artículo ha sido declarado inconstitucional en parte en el fundamento jurídico 60 de la Sentencia en su expresión “*como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*”. Es precisamente este inciso del art. 111 EAC del que se ha negado su constitucionalidad debido a que no se ajusta al cometido de sistematización de la distribución de competencias al declarar qué categoría jurídica deben tener esas bases, labor que corresponde a la Constitución o a su intérprete. El Tribunal reconoce en el citado Fundamento Jurídico que el hecho de que el Estado y las Comunidades Autónomas compartan determinado ámbito material en el ejercicio de sus respectivas funciones es “*una de las características típicas del modelo territorial del Estado autonómico*”, recordando que la propia Constitución así lo establece y que, precisamente, es esto lo que describe el art. 111 EAC. Sin embargo, recuerda el Tribunal que también se pueden entender como básicas normas reglamentarias o de ejecución del Estado. Por ello, el hecho de que dicho artículo determine qué se debe entender como base y con qué rango normativo debe determinarse, el Tribunal entiende que el Estatuto se extralimita y declara inconstitucional el inciso citado.

Finalmente, en el art. 112³⁴³, al tratar las competencias ejecutivas de la Generalitat, también impone el rango de ley a la legislación proveniente del

mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas.”

³⁴³ Art. 112 EAC “*Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de*

Estado, lo que impediría las regulaciones por medio de reglamentos. En el fundamento jurídico 61 de la Sentencia el Tribunal recuerda su doctrina en cuanto a lo que se entiende por “legislación”, en cuyo concepto se incluiría la potestad reglamentaria ejecutiva del Estado. Se detiene el Tribunal en el siguiente inciso, acerca de la competencia ejecutiva para la ejecución de la normativa del Estado. El Tribunal encuentra constitucional el inciso si se entiende limitada la potestad reglamentaria autonómica a los reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

4.- LOS DERECHOS COMO MATERIA ESTATUTARIA. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En primer lugar veremos la posición del Tribunal respecto de la posibilidad de la inclusión de derechos como contenido constitucionalmente legítimo en los Estatutos de Autonomía partiendo de lo establecido en el art. 147 CE. Como hemos visto, la doctrina se encuentra dividida en este asunto y el Tribunal lanzará en la STC 247/2007 una respuesta a esta cuestión nunca antes tenida en consideración como tal en la doctrina del Tribunal Constitucional. En el fundamento jurídico 11 de la Sentencia el Tribunal analiza el contenido posible de los Estatutos de Autonomía llegando a una

organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública”

solución similar a la que hemos visto que proponía parte de la doctrina³⁴⁴. El contenido de los Estatutos de Autonomía fue previsto en la Constitución por la cláusula general del art. 147 y por disposiciones dispersas, como los ya mencionados artículos 3.2, 4.2, 69.5, 133.2, 156.2, 145, 149.1.29, 152.1 y 3, 156.2. Mediante un repaso a su jurisprudencia³⁴⁵, el Tribunal indica que el art. 147.2 CE determina el contenido mínimo de los Estatutos, pudiendo incluir otras materias e interpretando este artículo con otras previsiones que hagan referencia al cometido de los Estatutos de Autonomía. La conclusión a que llega en esta cuestión es la de la constitucionalidad del contenido estatutario conectado con las previsiones referentes al cometido de los Estatutos, o como ya habíamos visto que proponía la doctrina, referido a materias de su propia competencia.

Continúa el Tribunal con esta cuestión en el fundamento jurídico 12 concretando en la posibilidad de la inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía. En este sentido se hace referencia a la función del Estatuto respecto del derecho a la autonomía, lo cual está directamente vinculada al principio dispositivo al que el Tribunal se refiere ampliamente en el fundamento jurídico 5. Partiendo de la conclusión alcanzada en el fundamento jurídico 11, el Tribunal reconoce que el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía es aquel expresamente previsto por la Constitución, el contenido necesario del art. 147 y el contenido adicional de otros preceptos constitucionales, así como aquel

³⁴⁴ Carrillo, M., “La declaración...”, *ob. cit.*, pág. 66 y Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 272.

³⁴⁵ En este repaso se citan la STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4; STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7; STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4; STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2b.

que aunque no esté previsto por la Constitución es complemento adecuado para el desarrollo de la función constitucional encomendada a los Estatutos de Autonomía, en virtud de y vinculado con el principio dispositivo. Con esto, el Tribunal configura un elemento de apertura debido al carácter evolutivo del Estado Autonómico, así como un elemento de cierre como es la función que desempeña el Estatuto en el sistema de fuentes; es decir, no cualquier elemento adicional al expresamente regulado por la Constitución puede incluirse legítimamente en el contenido de los Estatutos, sino que debe cumplir con los requisitos expuestos³⁴⁶. Estas cuestiones que pueden verse incluidas serían aquellas relativas, según el FJ 12, a

“funciones de los poderes e instituciones autonómicas (...) y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicas, de un lado, y con los ciudadanos, de otro.”

Así, esta referencia a las relaciones con los ciudadanos la que da la apertura a la inclusión de derechos³⁴⁷. Por otra parte, el Tribunal también dice que este contenido legítimo por vincularse al principio dispositivo, *“no puede ser entendido de manera difusa, en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que les caracteriza”* (a los Estatutos). Con esta referencia, respecto de no poderse entender el contenido legítimo de los Estatutos como aquel que sobrepasa los

³⁴⁶ Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 272.

³⁴⁷ Esta conclusión del Tribunal de incluir la referencia a los ciudadanos es criticada por Fernández Farreres, G., *ob. cit.*, pág. 100 y ss. Argumenta que no es una conclusión alcanzada con base a precedentes y que no se justifica en razonamiento alguno, concluyendo el autor que el Tribunal está permitiendo cualquier regulación en los Estatutos de Autonomía en virtud del principio dispositivo con el obvio límite de no contradecir a la Constitución.

límites del art. 147 CE de manera difusa es lo que permite al Tribunal que este contenido deba, necesariamente, tener conexión con las previsiones constitucionales expresas. Por una parte se ha criticado cierta ambigüedad por parte del Tribunal y se le acusa de evitar tratar la cuestión de la rigidez³⁴⁸. Sin embargo, el Tribunal no se extiende en más consideraciones en este sentido debido a que ya se trata la relación entre el principio democrático y la rigidez de los Estatutos de Autonomía en el fundamento jurídico 6, donde recuerda que

“no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado”.

Esta es la respuesta que el Tribunal ofrece a esta discusión doctrinal a la cual ya habíamos hecho referencia anteriormente.

Por su parte, el fundamento jurídico 17 de la STC 31/2010 aborda la inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía analizando la cuestión desde el principio de distribución competencial y el criterio de competencia entre leyes orgánicas. Según el Tribunal

³⁴⁸ De nuevo Fernández Farreres, G., *ob. cit.*, pág. 104 y ss. Hace referencia a la STC 225/1998 y a los votos particulares que tratan el problema que podría suponer la rigidez estatutaria con un contenido difuso. El magistrado Rodríguez-Zapata habla de la “petrificación de ordenamiento jurídico” debido a que *la configuración en su seno de Estatutos de Autonomía con una clara indefinición de su función constitucional o de sus contenidos legítimos, dotados además de la especial rigidez que afirma la Sentencia de la mayoría, producirá en forma inevitable, antinomias o colisiones normativas, que están prohibidas constitucionalmente en todo ordenamiento jurídico* (Punto 7 de su Voto Particular).

“La distribución competencial que opera entre las propias leyes orgánicas explica que el Estatuto de Autonomía no pueda regular toda la materia que en principio se reserva al género de la ley mediante la cual se aprueba (...)”.

Con esto viene el Tribunal a referirse a las leyes orgánicas de desarrollo de derechos fundamentales, cuyo cometido no puede realizarse desde la ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía debido a su condición de norma institucional y por su limitada vigencia territorial, lo cual sí que podría dar lugar a una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales que incidiría negativamente en el principio de igualdad de todos los españoles.

Por otra parte, la diferenciación que se establece entre ley orgánica (art. 81.1 CE) como vía de desarrollo de derechos fundamentales, y ley ordinaria (art. 53.1 CE) para la regulación de derechos supone que los Estatutos de Autonomía no puedan desarrollar ni una ni otra función. No podría desarrollar derechos fundamentales ya que, como hemos visto, aunque sea una ley orgánica se ve afectada por el principio de distribución competencial. Tampoco podría regular el ejercicio de los derechos por esa misma condición de ley orgánica, ya que el art. 53.3 CE encomienda esta labor a las leyes ordinarias. Con esto, afirma el Tribunal, respecto de la posibilidad de regular el ejercicio de derechos que

“Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente”.

Este fundamento jurídico profundiza en dos debates que ha sostenido la doctrina en torno a estas dos cuestiones. Por un lado acerca de la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen los derechos por vía del art. 53.3

CE; por otro lado acerca de negar al legislador orgánico lo que se le permite al legislador autonómico ordinario.

Acerca de la primera de las cuestiones una posición doctrinal apunta que con la regulación de determinados derechos en los Estatutos de Autonomía se están haciendo estos exigibles jurisdiccionalmente por vía del art. 53.3 CE ³⁴⁹. La solución que ofrece el Tribunal en el fundamento jurídico 17, el cual además no hace referencia a impugnación alguna, se vería enfrentada a esta postura. Sin embargo, si lo que se pretende es ahondar en el reconocimiento de derechos y en sus garantías, siendo los derechos a los cuales no referimos los contenidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución, no es el pronunciamiento del Tribunal el camino más adecuado. Si el objetivo fuera este parecería más razonable aceptar esta posibilidad. Aunque tradicionalmente no se haya podido entender así, el art. 53.3 CE hace referencia a “*lo que dispongan las leyes que lo desarrollen*”, sin hacer más especificación del tipo de ley al que se refiere. Con esto podría entenderse que el Estatuto de Autonomía podría ser una ley adecuada para esta regulación y para lograr la exigibilidad que necesitan este tipo de derechos. Ya que no se puede olvidar que el Estatuto de Autonomía no deja de ser también una ley orgánica y que, como ya se ha visto, determinados derechos están suficientemente pormenorizados como para entenderlos desarrollados en esta

³⁴⁹ Aparicio Pérez, M. A. y Barceló Serramalera, M., *ob. cit.*, pág. 29. También disponible en www.fundacionmgimenezabad.es, pág. 27. Se afirma que “...en estos y otros muchos desarrollos se especifican con absoluta claridad todos los elementos propios del derecho (su titular, su contenido, su objeto y el sujeto pasivo u obligado) que, de esta forma, se hace exigible jurisdiccionalmente de acuerdo con el artículo 53.3 CE (y con el propio Estatuto) y sin que, en absoluto, su cumplimiento quede sometido a condición suspensiva alguna. Y allí donde se produce una remisión al posterior desarrollo legislativo autonómico (...) no se genera un aplazamiento de vigencia sino un aplazamiento de especificación...”

misma ley. Si atendemos al tenor literal del art. 53.3 CE y observamos el detalle de algunos de los derechos (aunque esto no ocurra con todos los derechos enunciados) nada explica por qué se debe exigir una ley posterior que los especifique de nuevo. Si esto se entendiera así no habría impedimento en convertir un principio rector de la Constitución en un auténtico derecho subjetivo. Sobre esta cuestión también se ha pronunciado el Defensor del Pueblo andaluz durante el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Andalucía, donde afirma que la escueta regulación constitucional de los derechos sociales del Capítulo III del Título I *“ha sido complementada por el desarrollo legislativo desplegado, básicamente, por las Comunidades Autónomas (...) que han determinado que muchos de estos principios rectores o garantías institucionales hayan adquirido carta de naturaleza y la condición de auténticos derechos subjetivos”*³⁵⁰. Ante esto, cabría oponer el rango de Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía como imposibilidad de encuadrar este desarrollo, ya que el art. 53.3 CE no especifica que esta sea una materia reservada a la Ley Orgánica. Sobre esta cuestión se puede traer a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 5/1981, de 13 de febrero, en la que se afirma en el FJ 21.a) que

“Cuando en la Constitución se contiene una reserva de Ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de la Ley orgánica --y no una reserva de Ley ordinaria-- solo en los supuestos que de modo expreso se

³⁵⁰ Chamizo de la Rubia, J., “Aportaciones del Defensor del Pueblo andaluz para la incorporación de los derechos sociales al Estatuto de Autonomía para Andalucía”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006, pág. 18.

Disponible en

http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_TRI_01_chamizo.pdf

contienen en la norma fundamental (art. 81.1 y conexos). La reserva de Ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación”,

y continúa diciendo que “*sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria.*”³⁵¹. Por una parte, esta doctrina confirmaría que el art. 53.3 CE se refiere a una ley ordinaria, y por otra parte abriría la posibilidad de excluir este tipo de desarrollo de derechos sociales del status de ley orgánica y de este modo posibilitar que sea el Estatuto la norma que desarrolle el contenido de estos derechos, sin que fuera necesario recurrir al desarrollo legislativo autonómico posterior.

Siguiendo con el fundamento jurídico 17 de la STC 31/2010, argumenta la imposibilidad de desarrollo de los derechos por parte de los Estatutos de Autonomía en que este tipo de normas tiene su ámbito propio en el terreno de la generalidad y la abstracción, diciendo con esto que no es una norma capaz de concretar este desarrollo; por otra parte dice que esta posibilidad afectaría al principio de igualdad en materia de derechos fundamentales.

Sin embargo ante esto hay que tener en cuenta que el Tribunal se está refiriendo a los derechos *fundamentales*, los cuales no son a los que nos estamos refiriendo según en concepto de derechos fundamentales mayoritariamente aceptado y a los que se refiere el Tribunal Constitucional (fundamentalidad no pacífica sobre la que se volverá más adelante), con lo que las diferentes

³⁵¹ Sobre esta doctrina puede verse también la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2.

redacciones no afectarían al principio de igualdad y podemos remitirnos a lo dicho acerca de la posible vulneración del art. 139 CE por parte del reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía. Además y aunque se ha dejado claro que no nos referimos a derechos fundamentales como hace el Tribunal, sí puede observarse en las regulaciones de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía suficiente grado de concreción y especificidad en la regulación de determinados derechos ³⁵², con lo que carecería de sentido el argumento del Tribunal acerca de la generalidad y la abstracción.

A este respecto cabría hacer un apunte acerca de la fundamentalidad que el Tribunal adjudica a los derechos por el simple hecho de estar recogidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución a los que el art. 53 CE otorga

³⁵² Recogiendo el ejemplo utilizado por los autores citados, cabe apuntar cómo se llega a especificar el contenido del art. 43 CE que proclama el derecho a la salud en el art. 22.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía

“Los pacientes y usuarios del sistema andaluz de salud tendrán derecho a: a) Acceder a todas las prestaciones del sistema. b) La libre elección de médico y de centro sanitario. c) La información sobre los servicios y prestaciones del sistema, así como de los derechos que les asisten. d) Ser adecuadamente informados sobre sus procesos de enfermedad y antes de emitir el consentimiento para ser sometidos a tratamiento médico. e) El respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad. f) El consejo genético y la medicina predictiva. g) La garantía de un tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos. h) Disponer de una segunda opinión facultativa sobre sus procesos. i) El acceso a cuidados paliativos. j) La confidencialidad de los datos relativos a su salud y sus características genéticas, así como el acceso a su historial clínico. k) Recibir asistencia geriátrica especializada.”

O, por su parte, el art. 23.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña *“Todas las personas, con relación a los servicios sanitarios públicos y privados, tienen derecho a ser informadas sobre los servicios a que pueden acceder y los requisitos necesarios para su uso; sobre los tratamientos médicos y sus riesgos, antes de que les sean aplicados; a dar el consentimiento para cualquier intervención; a acceder a la historia clínica propia, y a la confidencialidad de los datos relativos a la salud propia, en los términos que se establecen por ley.”*

protección³⁵³. No se les reconoce ese carácter fundamental a otros derechos, igualmente constitucionales, ya que vienen recogidos en la norma suprema, y tanto o más vinculados con la dignidad humana que los anteriores. Es precisamente esta vinculación a la dignidad humana o a otros derechos sí considerados fundamentales la que ha llevado a ciertos Tribunales a ofrecer respuestas respecto de la eficacia de estos derechos³⁵⁴.

Por otra parte, si recordamos el voto particular del Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas en la STC 247/2007, vemos que se afirma también que *“La consagración del derecho de los ciudadanos en una norma estatal del rango que corresponde a un Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica, obligará al respeto de ese derecho, no ya sólo al legislador autonómico, sino a cualquier eventual norma estatal de rango inferior, y limitará en la misma medida la plena disponibilidad del legislador estatal, y no sólo del autonómico, al ejercer sus propias competencias.”*³⁵⁵

³⁵³ Que el Tribunal extienda el entendimiento como derechos fundamentales a los derechos de la Sección 2ª del Capítulo II del Título I de la Constitución queda patente en la STC 160/1987, de 27 de octubre, sobre la Ley de Objeción de Conciencia.

³⁵⁴ STEDH, nº 0496/1994, caso “López Ostra”, donde se protegen los derechos al medio ambiente y la vivienda, canalizados a través de la protección de la vida privada y la inviolabilidad del domicilio.

Afirma la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia de Tutela nº499 de 1992: *El hombre es un fin en si mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de auto determinarse (CP art. 16). Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido amplio como "vida plena". La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social. Una administración burocratizada, insensible a las necesidades de los ciudadanos, o de sus mismos empleados, no se compadece con los fines esenciales del Estado, sino que al contrario, cosifica al individuo y traiciona los valores fundantes del Estado Social de Derecho (CP art. 1º)*.

³⁵⁵ Apartado 4 del Voto particular del Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas.

La segunda de las cuestiones, la que se refiere a negar al legislador orgánico estatuyente lo que se le permite al legislador ordinario autonómico ha sido también una cuestión controvertida por la doctrina, como veremos más adelante. El Tribunal, con esta solución zanja también esta discusión, afirmando aquello que había sido anteriormente criticado³⁵⁶.

Por su parte, la STC 31/2010 al tratar la cuestión del reconocimiento de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía, como ya se ha dicho, recoge la doctrina ya sentada, respecto de entender como mandatos al legislador autonómico los derechos que se recogen en el Estatuto, lo que es de nuevo criticado en los votos particulares, así como el poco acierto de no trasladar al fallo las interpretaciones pertinentes³⁵⁷.

En este caso el Magistrado lo utiliza como argumento para negar la posibilidad de incluir derechos en los Estatutos de Autonomía ya que prosigue lo transcrito diciendo que “*Y es ahí precisamente donde radica la dificultad constitucional para poder coherer con el art. 139.1 CE esas declaraciones de derechos, cuando su estructura normativa permita entender que propiamente se están estableciendo derechos estatutarios*”. Sin embargo en este caso se contraponen también a lo declarado por el Tribunal.

³⁵⁶ Críticas a esta posibilidad podemos encontrar en Caamaño, F., *ob. cit.*, pág.35; y en Carrillo, M., “Los derechos...”, *ob. cit.*, pág. 68.

³⁵⁷ El Magistrado Jorge Rodríguez- Zapata en el FJ 6 de su voto particular afirma que “*Todos estos límites (los que se refieren a la función de legislador positivo del Tribunal Constitucional) se sobrepasan en la Sentencia que manipula los preceptos del EAC, los modifica y desconoce su sistemática interna hasta convertirlo en un embrollo de normas vacías, paralizadas, futuras o las que se hace decir lo que no dicen, ni han querido decir*”

Continúa con la crítica acerca del traslado de las interpretaciones al fallo recordando que en la doctrina italiana (sentencia oculta) se ha negado eficacia *erga omnes* a las sentencias que incluyan en sus fundamentos interpretaciones que no se llevan al fallo (Corte di Cassazione, SS.UU., sentenza 17/05/2004 n° 23016 (Sentenza Pezzella)).

Continuando con la argumentación del Tribunal el fundamento jurídico 18 de la STC 31/2010 remarca una cuestión importante dentro del debate acerca de los derechos en los Estatutos de Autonomía. El Tribunal se hace valer en su argumentación de la cláusula de salvaguarda de la distribución competencial a la que ya se había hecho referencia anteriormente. Esta cláusula que aparece en los nuevos Estatutos de Autonomía³⁵⁸ y que viene recogida del derecho comunitario, se expresa en el art. 37.4 del EAC del siguiente modo *“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. Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.”*. El recurso que hace el Tribunal a esta cláusula para recordar la distribución competencial supone una novedad en el asunto de los derechos estatutarios, ya que no se utiliza este argumento en la STC 247/2007 ya que en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no se recoge esta cláusula.

5.- SOBRE LA EFICACIA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS

³⁵⁸ Esta misma cláusula, o en similares términos, puede encontrarse en el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 6.3 del Estatuto de Aragón; art. 8.3 del Estatuto de Castilla y León; art. 6 de la propuesta de Estatuto para Castilla- La Mancha; art. 13 del Estatuto balear. Sin embargo no aparece en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Además del análisis de las tipologías de las declaraciones y de los propios derechos estatutarios, hemos analizado la posibilidad de que los derechos sean materia estatutaria desde el punto de vista de la doctrina y la jurisprudencia, pudiendo concluir a ese respecto que efectivamente es una materia de legítima inclusión en este tipo de norma. Sin embargo, que se admita la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía contengan derechos no conlleva directamente poder afirmar la eficacia de estos. Por ello a continuación trataremos de comprobar dicha eficacia. Para ello tendremos que atenernos a las determinaciones del Tribunal Constitucional en la materia, aunque también observaremos, con la perspectiva que otorga el paso del tiempo, qué repercusiones reales han tenido los derechos estatutarios.

5.1.- La posición del Tribunal Constitucional en las SSTC 247/2007 y 31/2010

5.1.1.- Los derechos estatutarios como mandatos a los poderes públicos

El fundamento jurídico 15 de la STC 247/2007, es probablemente el que introduce la innovación más significativa de la argumentación del Tribunal en esta Sentencia. El Tribunal realiza una distinción entre ámbito institucional y ámbito competencial del contenido previsto de los Estatutos en el art. 147.2 CE. Del primero, recuerda que la organización de las instituciones autonómicas está encomendada a los Estatutos de Autonomía por la propia Constitución, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Esta capacidad, afirma el Tribunal, tiene incidencia en los ciudadanos, con lo que se pueden generar verdaderos derechos subjetivos.

Esto es así ya que el Estatuto es la norma que dota de sentido y alcance a la institución de que se trate, según las orientaciones que cada Comunidad Autónoma quiera otorgar, dentro del marco de la Constitución. De hecho, recuerda el Tribunal su propia jurisprudencia en la que ya había declarado la legitimidad del establecimiento de verdaderos derechos subjetivos por los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, estos derechos reconocidos de manera legítima por los Estatutos de Autonomía siempre habían estado referidos al ámbito institucional propio de la Comunidad Autónoma. Así, ya se habían reconocido derechos de inviolabilidad e inmunidad de miembros de la Asamblea legislativa autonómica (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4); derechos de cooficialidad lingüística (STC 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 2, 3, 5 y 14); sobre la designación de miembros del Senado por parte de la Comunidad Autónoma (STC 4/1992, de 13 de enero, FJ 3) y respecto del sistema de representación proporcional de las Asambleas autonómicas (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FFJJ 5 y 6).

Seguidamente, se diferencia este contenido del destinado a la atribución de competencias en favor de las Comunidades Autónomas, en virtud del art. 147.2.d) CE. Esta asunción de competencias hace que sean los propios órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma los encargados de su ejercicio, lo que hace que definan sus propias políticas públicas utilizando para ello criterios o directrices para su ejercicio y enunciando derechos a favor de los particulares. Sin embargo, establece el Tribunal que estos derechos que puedan ser enunciados respecto del ámbito competencial no son tales derechos, sino sólo mandatos al legislador y a los poderes públicos autonómicos. Al ser entendidos como mandatos se establecen dos requisitos para ellos. En primer lugar que estén conectados con una materia que sea competencia de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar se requiere para su eficacia del desarrollo legislativo autonómico, con lo que

carecerá de justiciabilidad directa hasta que no se haya concretado su régimen jurídico de este modo. Con esto determina el Tribunal, en conclusión, que los derechos estatutarios conectados al ámbito institucional sí lo son como tales, pero los derechos estatutarios conectados al ámbito competencial son considerados automáticamente como mandatos o principios que carecen de justiciabilidad directa.

Esta distinción que realiza el Tribunal entre ámbito institucional y ámbito material y la conclusión a la que llega de considerar los derechos de un ámbito como tales y los de otro como mandatos ha sido criticada por gran parte de la doctrina. Esta distinción se realiza sin dar las razones para ello y se llega a una conclusión sin argumentación previa, dando un salto argumental en la Sentencia³⁵⁹.

El Tribunal establece en esta argumentación que

“en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE (lo que se ha entendido como ámbito competencial), los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos”.

³⁵⁹ Este salto argumental ha sido criticado desde diferentes sectores doctrinales, entre los cuales Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 285; Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación...”, *ob. cit.*, pág. 128; Fernández Farreres, G., *ob. cit.*, pág. 114; entre otros.

Antes de realizar mayores consideraciones en cuanto a esta cuestión, habría que señalar que la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge esta solución, utilizando la doctrina creada por esta Sentencia. Así se puede ver en su fundamento jurídico 16 que el Tribunal afirma que *“Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos sino mandatos a los poderes públicos (...)”*. Con esto se puede observar que la doctrina sentada en la STC 247/2007 ha sido la utilizada por el Tribunal en la resolución de las impugnaciones referidas a derechos en el recurso presentado frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña. De hecho, la extensión de la Sentencia sobre el Estatuto Valenciano y el pronunciamiento genérico sobre determinadas cuestiones ya hacía prever esta posibilidad.

5.1.2.- Posturas críticas frente a la posición del Tribunal Constitucional

Volviendo a la solución dada por la STC 247/2007, si se tiene en cuenta la argumentación del Tribunal a lo largo de la Sentencia, esta conclusión supone una quiebra en la argumentación que se ha venido siguiendo a lo largo de la misma. Tras reconocer la posibilidad de que los Estatutos pudieran contener derechos, tal y como ya hemos visto, les degrada a la condición de principios o mandatos al legislador autonómico. En los Estatutos se establecen los derechos con vocación de aplicación independientemente de su posterior desarrollo legislativo. Esto se demuestra en que incluso en varios de los Estatutos reformados ya se distingue explícitamente entre derechos y principios. El Tribunal con su conclusión ha roto la voluntad del legislador estatutario y la literalidad de los Estatutos, así como el sistema de garantías previsto en los Estatutos que ya distinguían entre derechos y principios. Con todo esto, el Tribunal está ejerciendo como legislador positivo ya que hace decir al Estatuto lo que el legislador estatuyente

no quiso decir, ignorando la voluntad expresa del Estatuto³⁶⁰. Esto es así independientemente de que esta hubiera podido ser considerada como constitucional o no³⁶¹, es decir, independientemente del hecho de que los Estatutos de Autonomía puedan o no contener derechos, el Tribunal se extralimita en sus funciones. Si en su opinión los Estatutos de Autonomía no deben contener derechos estos deberían ser declarados inconstitucionales. Sin embargo, con la solución ofrecida no hace una cosa ni otra, sino que cambia el sentido de lo querido por el legislador estatuyente yendo más allá de una interpretación acorde con sus funciones de garante de la Constitución. Esta quiebra sólo encuentra justificación si tenemos en cuenta que no estamos ante una Sentencia centrada en el caso concreto, sino ante una forma de establecer una doctrina a la que atenerse en pronunciamientos posteriores³⁶².

³⁶⁰ En este sentido y con base en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional recordaremos el FJ 5 de la STC 138/2005, de 26 de mayo, en el que recuerda que “*el principio de interpretación conforme a la Constitución tiene también límites, sin que pueda «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2; y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), ni «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4). En efecto, la interpretación conforme no puede ser una interpretación contra legem, pues ello implicaría desfigurar y manipular los enunciados legales (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6). No compete a este Tribunal la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7).*”

³⁶¹ Matía Portilla, F.J., “¿Un Estatuto paraconstitucional? Consenso, nación histórica y declaración de derechos”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 17, enero 2009, pág. 63.

³⁶² Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 287.

5.1.3.- El Estatuto de Autonomía como fuente para el reconocimiento de derechos

Por otra parte, habría que hacer referencia al argumento anteriormente analizado acerca de que el reconocimiento de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía suponía una quiebra en el principio democrático ya que se dotaba de rigidez a una materia que podía ser regulada por ley. Ante este posicionamiento, hemos visto cómo parte de la doctrina había respondido alegando el carácter democrático del Estatuto, de su elaboración pactada y de la confluencia de diferentes voluntades en su creación y reforma. Como ya hemos visto, el Tribunal también ofrece este punto de vista en cuanto se refiere a la igualdad de derechos entre todos los españoles, el de la elaboración democrática del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, con la solución final se produce una quiebra en esto ya que el carácter del Estatuto de Autonomía como norma democrática y pactada deja de tener importancia al entender como mandatos los enunciados de derechos referidos a las competencias y establece que será el desarrollo legislativo posterior el que dé lugar a los verdaderos derechos subjetivos. Con esto se entiende que otorga la capacidad de generar derechos a la ley autonómica pero no a los Estatutos de Autonomía, excluyendo al Estatuto de esta posibilidad y reduciendo sus enunciados a anuncios de derechos que otra norma, la ley, creará posteriormente.

Además de esta contradicción de permitir a la ley autonómica lo que se le niega al Estatuto de Autonomía encontramos que, al no ser este el resultado esperado por los propios Estatutos de Autonomía, no se encuentran disposiciones estatutarias al respecto. El mandato explícito de desarrollo de los derechos al legislador autonómico y la eficacia de este desarrollo, lo que

nos hace encontrarnos un panorama de potencial inseguridad para el proceder del legislador autonómico. Por otra parte, supone un problema la relación existente entre el Estatuto de Autonomía y la ley autonómica para poder hablar de que el Estatuto de Autonomía contiene un mandato al legislador autonómico. Para ello, sería de suponer que el Estatuto fuera jerárquicamente superior a la ley autonómica, lo cual no es pacífico³⁶³. Esto es así debido a que el Estatuto de Autonomía no deja de ser, formalmente, un ley orgánica, de la cual no se predica superioridad jerárquica respecto de la ley ordinaria, lo que sería la ley autonómica. Además, la potestad del legislador autonómico no siempre depende del Estatuto de Autonomía, sino que puede hacerlo de otras leyes fuera de ese ámbito. Así, no podríamos estar hablando de una relación de jerarquía, sino más bien una relación regida por el principio de competencia. Sin embargo, sí es cierto que la ley autonómica deberá respetar las prescripciones del Estatuto, lo que sí que denotaría lo que se ha llamado como “eficacia condicionante” de la ley delegante (el Estatuto). Sin embargo, sí podría entenderse esta la relación entre el Estatuto de Autonomía y la ley autonómica como de jerarquía, en tanto en cuanto es el Estatuto la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y de la cual deriva el resto del ordenamiento autonómico.

En cualquiera de los casos y volviendo a lo dicho de que el Estatuto de Autonomía es formalmente una Ley Orgánica. Siendo esto así, y a pesar de sus características especiales que la distinguen del resto de leyes orgánicas, derivadas de su especial rigidez y procedimiento de reforma y aprobación, así

³⁶³ Aguado Renedo, C., “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 49, enero-abril 1997, págs. 185 y ss.

como de su contenido propio no se hace comprensible que se puedan generar derechos a partir de una ley autonómica pero no de otra ley, como es el Estatuto de Autonomía. El Tribunal Constitucional en su razonamiento tampoco ofrece respuestas en este sentido.

5.1.4.- Derechos estatutarios y reparto competencial

El fundamento jurídico 19 de la STC 31/2010 que se refiere a la impugnación del art. 20 EAC supone otro punto donde detenerse, a la luz de lo que al respecto aporta el Voto Particular del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. En el fundamento jurídico 7 apartado 1º de este voto particular el Magistrado hace un apunte acerca de una técnica que el Tribunal utiliza en varias ocasiones a lo largo de la argumentación ³⁶⁴. Para salvar la interpretación conforme de determinados preceptos impugnados el Tribunal contempla la posibilidad de que cuando el Estatuto habla de “los términos en que establezcan las leyes”, puede estar refiriéndose a las leyes de Estado si estas fueran las competentes en la materia concreta.

Todo esto da lugar a algunas dudas acerca de la compatibilidad de esta solución con la doctrina sentada por la STC 247/2007. En esta sentencia,

³⁶⁴ En el FJ 18 el Tribunal afirma “*obviamente habrán de ser, en cada caso, las leyes competentes; es decir, también, eventualmente, las leyes del Estado.*”. Por otra parte, en el FJ 19, del cual se ocupa este voto particular, establece “*Leyes que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en el ejercicio de distintas competencias*”. El FJ 28 también resuelve que “*habrá de atenderse, en cada caso, a lo dispuesto por el legislador competente, lo que incluye también, eventualmente, las leyes del Estado*”.

como ya hemos podido analizar con mayor detenimiento, se reconoce la posibilidad de la inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía en la medida en que estos estén respaldados por un título competencial que la Comunidad Autónoma ostente en la materia de que se trate. Sin embargo, cuando el Estatuto hace referencia a las leyes, el Tribunal no entiende que se refiera exclusivamente a las leyes de la Comunidad Autónoma, sino que puede hacer referencia a las leyes del Estado si es éste el competente en la materia en cuestión.

Con esta solución que ofrece el Tribunal se abren varias incógnitas. Si el derecho está legítimamente reconocido por el Estatuto de Autonomía significa que la competente en la materia es la Comunidad Autónoma, por lo que las leyes del Estado no serían las aplicables en el caso. Por otra parte, la siguiente opción es que la competente en la materia no sea la Comunidad Autónoma. Con esta posibilidad podría ocurrir que el derecho no pudiera ser legítimamente incluido en el Estatuto de Autonomía si seguimos la doctrina sentada por la STC 247/2007 o que entendiendo el derecho como legítimamente incluido el Estatuto imponga al Estado la obligación de actuar o que, en caso contrario, el derecho pueda quedar vacío de contenido. Sobre lo primero, nos remitiríamos a lo apuntado anteriormente acerca de la posibilidad de que los derechos en los Estatutos de Autonomía pudieran generar algún tipo de obligación para el Estado. Lo segundo podría dar lugar a meras expectativas de derechos, como parte de la doctrina había señalado³⁶⁵, lo cual sería poco deseable.

³⁶⁵ Ferreres Comella, V., *ob. cit.*, pág. 34.

5.2.- Derechos constitucionales y derechos estatutarios

Continuando con las contradicciones de esta argumentación cabe hacer referencia a los derechos a los cuales se alude, recogiendo el debate en torno a la caracterización de los derechos.

5.2.1.- La posición del Tribunal Constitucional

El fundamento jurídico 16 de la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña vuelve sobre la oportunidad o no de que los Estatutos de Autonomía contengan derechos, tal y como ya había hecho la STC 247/2007. Del mismo modo que habíamos visto que diferencia la doctrina, el Tribunal Constitucional distingue entre derechos fundamentales y derechos estatutarios. Los primeros los atribuye a aquellos que vinculan a todos los legisladores (estatal y autonómico) y siendo así, sólo pueden venir dados desde la norma común y superior, es decir, desde la Constitución. Como veíamos que apunta un sector doctrinal, afirma el Tribunal en este fundamento jurídico que estos derechos *“no se reconocen en la Constitución por ser fundamentales, sino que son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente”*³⁶⁶. Continúa el Tribunal en este sentido con la afirmación de que los derechos que regulan los Estatutos de Autonomía son algo diferente ya que sólo vinculan al legislador autonómico y se relacionan con el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

³⁶⁶ Tesis sostenida, como veíamos por Caamaño, F., *ob. cit.*, que afirma que *“No existen unos derechos reservados a la Constitución. Contrariamente, existen unos derechos que, al haber sido <reservados> por el constituyente, gozan de un estatuto jurídico especial”*.

En el fundamento jurídico 13 a) de la STC 247/2007, el Tribunal afirma que *“los derechos constitucionales propiamente dichos, esto es, aquellos que la Constitución recoge en su título I, capítulo II, que, por tal razón pueden calificarse de derechos fundamentales”*. Por otra parte, cuando habla del art. 149.1.1 CE, que ya hemos visto, el Tribunal, apoyándose en su doctrina anterior³⁶⁷, afirma que

“la competencia estatal que contempla este precepto constitucional no tiene por objeto cualquier derecho, sino sólo y específicamente los derechos regulados en la Constitución, pues como ha indicado este Tribunal «conviene recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la "materia" sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto”.

Con esto podemos ver cómo el Tribunal diferencia entre derechos constitucionales “en sentido estricto”, los del Capítulo II del Título I de la Constitución, de otros derechos, que en este caso serían aquellos recogidos en el Capítulo III del mismo Título, diferenciación que el Tribunal ya había reiterado en diversas ocasiones³⁶⁸. Cuando en el fundamento jurídico 15 establece el necesario desarrollo legislativo de los derechos estatutarios vinculados a competencias autonómicas, se fundamenta en

“el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo

³⁶⁷ STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.

³⁶⁸ Concretamente, pueden verse al respecto las SSTC 26/1981 (FJ 14), 76/1983 (FJ 2), 160/1987 (FFJJ 2 y 3), 25/1981 (FJ 5), 19/1983 (FJ 2), entre otras.

entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE).”

Sin embargo, teniendo en cuenta la distinción realizada anteriormente, y teniendo en cuenta también que los artículos referidos como prescripciones constitucionales que deben ser salvaguardadas, los artículos 81.1 y 149.1.1 CE, se refieren a los derechos fundamentales según la argumentación del propio Tribunal. Con ello, nada impediría que los derechos que queden fuera de esta categoría, la mayoría de los contenidos en los nuevos Estatutos de Autonomía, fueran regulados como tales en los Estatutos de Autonomía y que ostentaran la aplicabilidad que el Tribunal les niega.

Por otro lado se observa cierta contradicción en las afirmaciones que se encuentran en el fundamento jurídico 15 c) al decir por una parte que

“teniendo los derechos constitucionales la condición de tales como consecuencia de su consagración en la Constitución, es claro que los mismos no pueden ser objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía.”

Y por otra parte se afirma, seguidamente que

“si el legislador estatutario va más allá de la mera reproducción e incide en los derechos fundamentales, tales previsiones, que tendrán la eficacia señalada en el párrafo c) anterior, sólo serán legítimas si, además, guardan relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma”.

Por un lado, en primer lugar el Tribunal afirma rotundamente que los Estatutos de Autonomía no pueden regular derechos fundamentales y

seguidamente reconoce esta posibilidad si están relacionados con las competencias asumidas en el propio Estatuto. Lo más sorprendente de esto es que si se recoge la posibilidad de la regulación estatutaria de derechos fundamentales, pero seguidamente se le otorga las consecuencias de no ser “verdaderos” derechos a dicha regulación -el entendimiento como mandatos a los poderes públicos-, se produciría un choque en la aplicabilidad de los derechos fundamentales. Está claro que son de aplicabilidad directa (los del Capítulo II) pero si los regulan los Estatutos de Autonomía legítimamente, es decir, en relación con sus competencias, se eliminaría esta eficacia en el ámbito autonómico³⁶⁹.

Mientras tanto, la STC 31/2010 afirma en su FJ 16 en relación a los derechos constitucionales que

“los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico (...) y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma”.

Esta conclusión a la que llega el Tribunal Constitucional parece ser una forma de mantener la constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos pero salvaguardando las competencias estatales, aparentando un cierto temor a la eficacia directa de estos derechos. Sin embargo, la aplicabilidad directa de estos derechos se encuentra condicionada en los propios Estatutos de Autonomía a que la Comunidad Autónoma ostente competencias en la materia a que esté referido el derecho en cuestión, con lo

³⁶⁹ Sobre esta contradicción, Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación...”, *ob. cit.*, pág. 131.

que una interferencia de estos en las competencias estatales no tiene fundamento³⁷⁰. Además, en este sentido, en el hipotético caso de que hubiera un conflicto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma en cuestión no sería evitable tampoco en el caso de desarrollos legislativos posteriores de los derechos enunciados como tales en el Estatuto³⁷¹. En cualquier caso, la supuesta colisión debería ser resuelta igualmente por el propio Tribunal Constitucional, tal y como éste afirma en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia³⁷².

5.2.2.- Los votos particulares de la STC 247/2007

En relación con las críticas de las Sentencias, son destacables dos de los votos particulares de la STC 247/2007 en relación con lo que venimos planteando.

³⁷⁰ Sobre esta cuestión, De la Quadra-Salcedo Janini, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008, pág. 39.

³⁷¹ Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 294.

³⁷² En el FJ 6 de la STC 247/2007 afirma el Tribunal que *“las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución, están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria.”*

En primer lugar, es de interés traer a colación la opinión que el Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas establece en su voto particular. El Magistrado afirma que *“Si la estructura de la norma es tal, que propiamente puede verse en ella el establecimiento del derecho, el que la ulterior regulación de sus términos se remita a una norma infraordenada a la que lo establece, no resta virtualidad jurídica a la consagración estatutaria del derecho.”* Con esto, sostiene que el derecho existe por su declaración de modo genérico en una norma estatutaria sin que quepa hacer depender su existencia efectiva de un desarrollo posterior, por mucha indefinición que se le pueda achacar a la declaración de que se trate. Continúa el magistrado afirmando que esta interpretación *“supone invertir los términos del fenómeno constitucional o estatuario (...) del establecimiento del derecho, convirtiendo en condición de existencia del mismo la regulación infraordenada, cuando es la regulación infraordenada la que debe estar condicionada por la proclamación del derecho.”* Con esto, ve el Magistrado reforzada su postura de negar la posibilidad del establecimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía dejando clara la contradicción del Tribunal en su argumentación la cual por un lado confirma esta posibilidad y por otro lado llega a la conclusión que venimos analizando proclamando que *“Eso podría ocurrir, si, en efecto, el texto estatutario fuera tal, que no pudiera verse en él el establecimiento de un derecho; pero no en el caso contrario.”* *“No me resulta recurso dialéctico intelectualmente correcto el negar que el legislador dice lo que dice (cuando lo dice de modo inequívoco), haciéndole decir otra cosa distinta, para salvar así la constitucionalidad de lo que dice, y que no podía decir.”*

Por otra parte, en la posición del voto particular del Magistrado Roberto García-Calvo y Montiel. El Magistrado rechaza la solución alcanzada por el Tribunal por cuanto entiende, y así lo expresa al final de su exposición, que *“se está anteponiendo el criterio del Tribunal Constitucional al del legislador estatutario, en el sentido de que los derechos que quisieran ser establecidos como tales por éste serían inmediatamente reconducidos por la doctrina constitucional, a modo de legislador*

positivo”. Finalmente, tras recordar que la interpretación dada por el Tribunal implica que los derechos tendrán que ser reconocidos por el legislador autonómico –como hasta ahora ocurría-, afirma que “*No obstante, poco se ha adelantado en el reconocimiento efectivo de derechos a los ciudadanos, y, sin embargo, flaco favor se ha hecho al legislador estatutario al convertirse el Tribunal Constitucional en mucho más que en un legislador negativo.*”

Sobre la negación de este avance será determinante observar la realidad actual de los derechos sociales en las diferentes Comunidades Autónomas, como veremos más adelante.

5.3.- ¿Tienen eficacia jurídica los derechos estatutarios?

Con todo lo ya expuesto, cabe hacer una reflexión acerca de la eficacia real con que cuentan los derechos establecidos en los Estatutos de Autonomía. En este sentido, hay que aclarar si encontramos diferenciaciones entre un principio rector y un derecho estatutario vinculado al ámbito competencial. La conclusión de parte de la doctrina al respecto es que sí en cuanto al ámbito de concreción con que cuenta el legislador a la hora de desarrollarlos. Mientras este ámbito es más amplio en el caso de los principios rectores, cuando el desarrollo se haga de lo enunciado como derecho, el legislador deberá respetar el contenido mínimo de lo enunciado.

Sobre esta diferenciación doctrinal se puede traer a colación la distinción que se realiza respecto del “contenido esencial” y la “garantía institucional” que se predica de los derechos constitucionales. Ese contenido esencial supondría el mínimo infranqueable por el legislador para no desnaturalizar el ejercicio del derecho fundamental. Por su parte, la garantía institucional se predica de instituciones concretas en el sentido de que no

queden eliminadas como tales. Desde cierta parte de la doctrina se ha entendido que ambas figuras no suponen regímenes jurídicos diferentes. Ambos se predicarían de los derechos fundamentales y el contenido esencial supondría lo que la garantía institucional en su aspecto adjetivo³⁷³. En realidad el margen con que cuenta el legislador es menor en el caso de garantizar el contenido esencial de un derecho subjetivo que en el caso de una garantía institucional. Esta distinción se asemeja a la referida entre el principio rector y el derecho estatutario, aunque en mi opinión tampoco podría ser extrapolable ya que la diferencia entre garantía institucional y contenido esencial es más leve que la que hace referencia a un principio rector, el cual debe ser respetado en esencia por los poderes públicos pero sin mantener un contenido mínimo para evitar su desnaturalización.

Con esta, en mi opinión, excesivamente sutil diferencia parece surgir una nueva categoría jurídica, la que el profesor Cámara Villar ha llamado “principios estatutarios formulados como derechos estatutarios”³⁷⁴.

Ante la identidad de los derechos estatutarios con los principios rectores del Capítulo III del Título I de la Constitución que parece desprenderse de la resolución del Tribunal, cabría la posibilidad de reconocer eficacia directa a aquellos derechos pormenorizados en las declaraciones estatutarias, cumpliendo así con el mandato del art. 53.3 CE. Esta posibilidad tendría que matizarse. Si bien es cierto que el Estatuto de Autonomía es una

³⁷³ Gimeno Sendra, V. (y otros), *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*, Colex, Madrid, 2003, pág. 337; Baño León, J.M., “La distinción entre derechos fundamental y garantía institucional en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 24, 1988, págs. 155-179; y Cruz Villalón, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 1999, págs. 49 y ss.

³⁷⁴ Cámara Villar, G., *ob. cit.*, pág. 298.

norma con rango de ley, lo que la haría apta para el cumplimiento de tal mandato, el Tribunal Constitucional ha rechazado esta posibilidad por entender al Estatuto como una Ley Orgánica. Sin embargo, hemos visto cómo desde la doctrina de apunta que un Estatuto no sería una Ley Orgánica, siendo esta simplemente el instrumento de activación del mismo. Sin embargo, siguiendo la argumentación del Tribunal, incluso rechazando esta posibilidad por el carácter del Estatuto de Autonomía de Ley Orgánica, puede recurrirse a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 5/1981, de 13 de febrero, según la cual el contenido de una Ley Orgánica que no haya sido reservado a esta explícitamente por la Constitución debe ser excluido de su consideración orgánica.

Lo que sí es cierto es que los derechos recogidos en los Estatutos de Autonomía lo son válidamente. En ningún momento el Tribunal les niega validez ni la consideración de contenido jurídico válido. Como veremos a continuación, esta sería la principal diferencia que se observa con respecto a la posición de la Corte Constitucional italiana sobre los derechos estatutarios. En el caso comparado la Corte Constitucional les negó directamente el valor jurídico a las proclamaciones de derechos, sin entrar en mayores consideraciones al respecto precisamente por esta categorización. Si en el caso español el Tribunal no ha hecho pronunciamiento semejante se debe entender que los derechos estatutarios sí tienen algún tipo de valor jurídico. Es más, son una norma jurídica válidamente introducida en el ordenamiento en el nivel de bloque de la constitucionalidad. Este hecho debería suponer que formarían parte del parámetro de constitucionalidad de otras normas y que deben ser observados por los poderes públicos autonómicos, aunque el Tribunal les haya privado de justiciabilidad directa.

Con esta consideración por parte del Tribunal Constitucional, poco se

ha avanzado en el reconocimiento efectivo de derechos a la ciudadanía³⁷⁵. Los derechos declarados en los estatutos de Autonomía han dividido a la doctrina y al propio Tribunal Constitucional para dar como resultado unos avances mínimos en materia de derechos³⁷⁶.

Con lo que hemos visto en la jurisprudencia constitucional analizada no cabe más que mantener una posición crítica con el posicionamiento del Tribunal Constitucional. Un posicionamiento plagado de saltos y quiebras argumentales para acabar concluyendo con algo que parece tener la intención de agradar a todos pero que no convence a nadie. La principal crítica que puede hacerse, como ya se ha dicho, es la de que el Tribunal Constitucional parece extralimitarse en su cometido y hace decir a los Estatutos de Autonomía lo que claramente no tenían intención de decir, sin ni siquiera trasladar este resultado al fallo de las Sentencias.

Reconocer la posibilidad de declarar derechos para luego privar a estos de su eficacia directa, convirtiéndolos en algo distinto a lo que fueron con su creación y dejando abiertas mayores incógnitas de las que ha podido cerrar. Cuál será el régimen jurídico que rijan la relación entre el Estatuto de Autonomía y la ley autonómica que desarrolle su contenido, el de esta misma, qué función tienen las leyes estatales a las que se refiere el Tribunal cuando se habla de una competencia autonómica, cómo se van a aplicar las garantías previstas en los Estatutos de Autonomía para unos derechos que han dejado de serlo, existencia o no de un régimen jurídico diferenciado entre derechos constitucionales y derechos estatutarios, y entre estos y los principios, o si cabe aceptar como desarrollo legislativo del derecho el contenido en el

³⁷⁵ Magistrado Roberto García-Calvo y Montiel en su voto particular.

³⁷⁶ Matia Portilla, F.J., *ob. cit.*, pág. 59.

Estatuto de Autonomía en virtud del art. 53.3 CE, son algunas de las cuestiones que las Sentencias dejaron sin resolver con su posicionamiento.

Se echa en falta una respuesta clara, que declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los derechos estatutarios y que no cause más problemas de los que intenta solucionar. Tras la argumentación realizada por el Tribunal Constitucional en las Sentencias analizadas hemos podido ver cómo acepta la posibilidad constitucional de que los Estatutos de Autonomía contengan derechos para luego negarles la eficacia que se pensaba se había conseguido con su reconocimiento. El Tribunal realizó una criticable actuación en esta materia ya que si las declaraciones de derechos son constitucionales no hay por qué negarles eficacia. Si en su opinión no lo son, debería haber declarado su inconstitucionalidad. Con esta posición del Tribunal Constitucional dejó esta cuestión sin cerrar y plagada de incógnitas de cara a la práctica posterior de cada Comunidad Autónoma.

Por otra parte, si tenemos en cuenta al Estado Social como principio estructura del ordenamiento constitucional, el Tribunal debería haber realizado una interpretación más acorde con los objetivos del Estado Social, que no es precisamente la que se dio.

Así, un hecho que podría haber supuesto un reconocimiento efectivo de los derechos sociales, con los avances para la ciudadanía y la consecución del Estado Social como fueron estas declaraciones de derechos han quedado en mero papel mojado por la intervención del Tribunal Constitucional, además de quedar muchos más interrogantes abiertos. Si lo que se pretendía era avanzar en el reconocimiento y aplicación de derechos no se ha seguido el camino correcto. De la misma forma que se viene produciendo un desmantelamiento del Estado Social se están frenando sus posibles avances.

Lo más grave es que este freno viene dado por el garante constitucional que evita la eficacia de algo que la propia Constitución permite.

6.- LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS SOBRE DERECHOS ESTATUTARIOS

6.1.- Los Estatutos de Autonomía posteriores: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Extremadura

El análisis de la cuestión en el Estatuto de Autonomía de Extremadura y de reforma de la LORAFNA lo realizaremos de forma separada. Y esto se ha elegido así por cuanto la mayor parte de la tramitación y la aprobación de estas reformas tuvo lugar con posterioridad a estas sentencias del Tribunal Constitucional. Es más, incluimos aquí este apartado por cuanto puede considerarse como la primera de las consecuencias de las Sentencias.

La LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura viene determinada por el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados³⁷⁷, definitivamente aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2010 y como decíamos, con posterioridad a las SSTC 247/2007 y 31/2010. En la misma

³⁷⁷ Sobre las modificaciones introducidas a la Propuesta de Reforma por el Congreso de los Diputados ver Criado de Diego, M., “Extremadura”, en Tornos Mas, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011, págs. 476-509.

situación encontramos la LO 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Nos centraremos en el primero de ellos por cuanto recoge de manera directa las consecuencias de la posición del Tribunal Constitucional respecto de los derechos estatutarios. En su texto se limita a determinar en su art. 6 que los derechos y deberes de los extremeños son los recogidos en la Constitución³⁷⁸. Además de esto enumera, en el art. 7 una larga lista de principios rectores de los poderes públicos extremeños, relacionados la mayor parte de ellos directamente con las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma enumeradas a su vez en el art. 9 del Estatuto. Y es precisamente la ausencia de un catálogo de derechos, como los que hemos podido analizar, ausencia calificada de consciente por la doctrina³⁷⁹, la que hace necesario detenerse en su análisis. Esta voluntariedad de no contemplar un catálogo de derechos se extrae precisamente de los debates que tuvieron lugar durante la tramitación del texto de reforma del Estatuto en la Asamblea de

³⁷⁸ *Artículo 6. Derechos y deberes de los extremeños.*

1. *Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución. Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto o en la legislación, especialmente el de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes y el de petición.*

2. *Para contribuir al bienestar colectivo, son deberes de los extremeños los previstos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico.*

³⁷⁹ Tudela Aranda, J., “La ideología en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Derechos y principios. La reacción frente a la emulación”, en Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas / Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 149-191; y Torres Muro, I., “Derechos sociales y Comunidades Autónomas”, *Foro, Nueva época*, vol. 15, nº 1 (2012), págs. 87-108.

Extremadura³⁸⁰, en los que se hace referencia expresa a la solución adoptada por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007.

De mayor interés resulta, si cabe, saber que en las ideas iniciales en torno a la reforma del Estatuto, en los debates parlamentarios y en las primeras negociaciones en torno al año 2007 sí se preveía y se defendía como deseable el hecho de que el nuevo Estatuto de Autonomía tuviera un catálogo de derechos³⁸¹. De hecho, en la organización de los trabajos de la Comisión

³⁸⁰ Intervención de Sánchez Amor, I., Portavoz del Grupo Socialista en la Asamblea de Extremadura en el debate de aprobación del dictamen elaborado por la Comisión no Permanente de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura: *“En relación con los derechos, no voy a insistir: la opción por no tener una carta de derechos es una opción política, no es una opción técnica. Se ha discutido mucho, los académicos, sobre si los estatutos deben o no llevar derechos. Con independencia de la opinión que se tenga sobre la conveniencia o no de llevarlo, la opción de no tener una carta de derechos es una opción política, una opción política ratificada desde el momento en que el Tribunal Constitucional dijo en la sentencia de la Comunidad Valenciana que aunque los estatutos hablen de derechos hay que entenderlos como principios. Pues, bien, si son principios, pongámoslos como principios; no hagamos creer a la gente que tiene derechos parecidos a los constitucionales solo por ser extremeños. Y, entre otras cosas, porque eso permite un juego mayor de las mayorías. No es que los extremeños vayan a tener menos derechos que los ciudadanos de otras regiones cuyos derechos estén en los estatutos: es que los derechos de los extremeños se debatirán aquí, con las opciones de cada mayoría, y el derecho al testamento vital nacerá de esta Asamblea; no se trata de hurtarles a los extremeños derechos, sino que esos derechos formen parte de las posibilidades que les ofrezcan las distintas mayorías parlamentarias, los distintos gobiernos o los distintos partidos en sus programas.*

Por tanto, estamos ampliando el juego de las mayorías y de la democracia al no incluir una carta de derechos en el Estatuto.” Diario de Sesiones, VII Legislatura, Sesión Plenaria nº 44, Mérida, 10 de septiembre de 2009.

³⁸¹ Sobre todo este proceso previo, ver Sánchez Amor, I., “La Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2010. Antecedentes y marco político”, en Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas / Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 62 y ss.

de Expertos creada al efecto³⁸², se prevé la constitución de una ponencia relativa al Título preliminar que incluía derechos. El primer documento presentado, fruto de estas ponencias, recogía un Título I (arts. 12 a 34) sobre derechos, deberes y libertades. El segundo documento, de febrero de 2008 seguía conteniendo un Título I sobre derechos (arts. 9 a 16). El tercer documento, de marzo de 2008 seguía contemplando un Título I relativo a derechos y deberes (arts. 9 a 18).³⁸³

Así, fue precisamente debido a la posición adoptada por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por lo cual la declaración de derechos del Estatuto de Autonomía de Extremadura fue finalmente retirada del texto³⁸⁴.

Este posicionamiento en los debates anteriormente citados sobre el texto del proyecto se entiende como la manifestación expresa por parte del legislador estatuyente de una voluntad de permanecer dentro del “*cuerpo*

³⁸² Creada por Decreto 295/2007, de 14 de Septiembre.

³⁸³ Jover Lorente, F., “Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura”, en Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas / Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 95 y ss. En este artículo se presta especial atención al iter ocurrido con los derechos estatutarios. Así se explicita la influencia que la STC 247/2007 tuvo en los trabajos de redacción del Estatuto, a pesar de que los derechos se mantuvieron en el texto de la propuesta fundamentalmente debido al trabajo del ponente, el profesor Montilla Martos.

³⁸⁴ Solozábal Echavarría, J.J., “El Estatuto de Autonomía de Extremadura en su contexto”, en Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas / Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 143 y ss.

ideológico del Estado”³⁸⁵ además de recoger expresamente, como se observa en la transcripción, la doctrina constitucional analizada.

Sin embargo, y también con base en dicho debate parlamentario debemos realizar una matización. Siguiendo con la línea que hemos trazado respecto de la eficacia atribuible a los derechos estatutarios tras las Sentencias del Tribunal Constitucional, no podemos estar de acuerdo con una de las afirmaciones expresadas. Es cierto, como ha quedado patente, que forma parte del principio dispositivo la inclusión o no de derechos en los textos de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, la afirmación de que “...*los derechos de los extremeños se debatirán aquí, con las opciones de cada mayoría, (...); no se trata de hurtarles a los extremeños derechos, sino que esos derechos formen parte de las posibilidades que les ofrezcan las distintas mayorías parlamentarias, los distintos gobiernos o los distintos partidos en sus programas. (...) estamos ampliando el juego de las mayorías y de la democracia al no incluir una carta de derechos en el Estatuto*”, puede resultar preocupante desde las conclusiones a las que estamos llegando. Si verdaderamente hemos entendido la importancia de los derechos estatutarios como la posibilidad de otorgar un nivel de protección mayor a las aspiraciones sociales en ellos recogidas, no podemos compartir esta posición. Por otra parte, si hablamos verdaderamente de derechos, dejar su consecución o no a la voluntad de las distintas mayorías parlamentarias también puede resultar, cuanto menos, peligroso desde un punto de vista garantista de los derechos. Podemos debatir acerca de la efectividad de los derechos contenidos en los Estatutos de Autonomía teniendo en cuenta el posicionamiento del Tribunal Constitucional, cuestión que aún no ha quedado resuelta aquí; pero afirmar

³⁸⁵ Tudela Aranda, J., “La ideología...”, *ob. cit.*, pág. 173.

que no incluir derechos implica mayores cotas democráticas es algo que no podemos compartir.

6.2.- El desarrollo legislativo de los derechos por las Comunidades Autónomas tras las Sentencias

Otra de las consecuencias que debemos analizar tras la posición del Tribunal Constitucional respecto de los derechos estatutarios es en torno al efectivo desarrollo legislativo que las Comunidades Autónomas han realizado de estos derechos.

Recordemos que el Tribunal Constitucional, en las SSTC 247/2007 y 31/2010, determinó que los derechos estatutarios, a pesar de ser un contenido posible de los Estatutos de Autonomía, no tenían tal categoría de derechos, sino la de mandatos al legislador autonómico. Con esto requería la intervención del legislador para la verdadera efectividad y justiciabilidad de estos derechos.

Siendo así, como ya se ha comentado, en poco parece cambiar la situación en lo que a garantía de los derechos de la ciudadanía se refiere. Esto es así en tanto en cuanto si los derechos deben tener su correspondiente reflejo entre las competencias de la Comunidad Autónoma y se exige la intervención del legislador ordinario en su efectivo reconocimiento, podríamos pensar que la situación es la misma que existía antes de las reformas. Por ello nos detendremos también en el desarrollo legislativo de los derechos sociales que hayan podido hacer las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía carecen de declaraciones de derechos.

6.2.1.- Desarrollo legislativo de derechos en las Comunidades Autónomas con declaraciones de derechos en sus Estatutos de Autonomía

Para el análisis de la legislación que desarrolla derechos sociales por parte de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía recogen declaraciones de derechos utilizaremos un criterio material. Del mismo modo que hemos observado los derechos reconocidos por los Estatutos en función del ámbito material al que hacían referencia, veremos a continuación la legislación de desarrollo de derechos sociales en virtud del ámbito material de estos. Por otra parte es necesario precisar que el criterio temporal abarcado comienza precisamente con la posición del Tribunal Constitucional respecto de los derechos. Así, encontramos legislación en las siguiente materias:

- Legislación en materia de sanidad: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.

- Legislación en materia de educación: Andalucía y Cataluña.

- Legislación en materia de igualdad/violencia de género³⁸⁶: Andalucía, Islas Baleares, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.

- Legislación en materia de aguas: Andalucía y Aragón.

- Legislación en materia de medio ambiente: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.

³⁸⁶ En este ámbito hay que tener en cuenta que algunas Comunidades Autónomas han legislado ambas cuestiones por separado, pero otras los han hecho de manera conjunta, en un mismo texto legislativo. Esta elección es una opción política por cuanto se pretende visibilizar la violencia machista como consecuencia directa de la desigualdad y, por tanto, se tratan conjuntamente en un mismo texto.

- Legislación en materia de patrimonio: Andalucía, Aragón y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia de vivienda: Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia del proceso de la propia muerte y últimas voluntades: Andalucía y Aragón.
- Legislación en materia de Administración y Justicia: Andalucía, Castilla y León y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia de Servicios Sociales: Aragón, Islas Baleares, Castilla y León y Cataluña.
- Legislación en materia de familia: Aragón y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia de inmigración: Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia de diversidad funcional: Castilla y León y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia de autoridad docente y convivencia en centros escolares: Aragón y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia de infancia/juventud: Aragón, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.
- Legislación en materia de calidad agroalimentaria y excedentes: Andalucía y Castilla y León.
- Legislación en materia de animales: Cataluña.

- Legislación en materia de luz y energía (incluida pobreza energética): Aragón, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.

- Legislación en materia de lengua y cultura propias: Aragón y Cataluña.

- Legislación en materia de deporte: Aragón, Cataluña y Comunidad Valenciana.

- Legislación en materia de cultura: Andalucía y Comunidad Valenciana.

- Legislación en materia de consumo: Cataluña y Comunidad Valenciana.

- Legislación en materia de investigación y ciencia: Andalucía.

- Legislación en materia de participación: Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana.

- Legislación en materia de memoria histórica: Cataluña.

- Legislación en materia de energías renovables: Andalucía.

- Legislación en materia de identidad de género: Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana.

Tras esto, pasaremos a continuación a observar, de acuerdo con los mismos ámbitos materiales, cómo se han desarrollado estas materias referidas a derechos sociales en las Comunidades Autónomas sin declaraciones de derechos. Posteriormente se realizará el análisis comparativo de ambos grupos.

6.2.2.- Desarrollo legislativo de derechos en las Comunidades Autónomas sin declaraciones de derechos en sus Estatutos de Autonomía

En este caso utilizaremos el mismo criterio material que en el apartado anterior para poder realizar la comparativa. En este caso los Estatutos de Autonomía no han sido reformados –salvo los casos de Extremadura y Navarra-, pero el criterio temporal utilizado ha sido el mismo que en el caso anterior. Así, en las Comunidades Autónomas que no contemplan declaraciones de derechos en sus Estatutos de Autonomía, las legislaciones las observamos en:

- Legislación en materia de sanidad: Extremadura, Navarra, Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y Murcia.

- Legislación en materia de educación: Extremadura, Navarra, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Euskadi.

- Legislación en materia de igualdad/violencia de género³⁸⁷: Extremadura, Navarra, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Euskadi.

- Legislación en materia de aguas: Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha y Galicia.

³⁸⁷ En este ámbito hay que tener en cuenta que algunas Comunidades Autónomas han legislado ambas cuestiones por separado, pero otras los han hecho de manera conjunta, en un mismo texto legislativo. Esta elección es una opción política por cuanto se pretende visibilizar la violencia machista como consecuencia directa de la desigualdad y, por tanto, se tratan conjuntamente en un mismo texto.

- Legislación en materia de medio ambiente: Navarra, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y Euskadi.
- Legislación en materia de patrimonio: Extremadura, Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y Euskadi.
- Legislación en materia de vivienda: Navarra, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y Madrid.
- Legislación en materia del proceso de la propia muerte y últimas voluntades: Navarra, Canarias, Castilla-La Mancha y Galicia.
- Legislación en materia de Administración y Justicia: Navarra, Asturias, Castilla-La Mancha y Madrid.
- Legislación en materia de Servicios Sociales: Extremadura, Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y Euskadi.
- Legislación en materia de familia: Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia y Euskadi.
- Legislación en materia de diversidad funcional: Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y Murcia.
- Legislación en materia de autoridad docente y convivencia en centros escolares: Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia.
- Legislación en materia de infancia/juventud: Navarra, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y Euskadi.
- Legislación en materia de calidad agroalimentaria y excedentes: Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia y Euskadi.
- Legislación en materia de animales: Castilla-La Mancha.

- Legislación en materia de luz y energía (incluida pobreza energética): Castilla-La Mancha y Madrid.

- Legislación en materia de cooperación: Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y Euskadi.

- Legislación en materia de lengua y cultura propias: Galicia.

- Legislación en materia de deporte: Galicia.

- Legislación en materia de cultura: Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia y Euskadi.

- Legislación en materia de consumo: Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y Euskadi.

- Legislación en materia de investigación y ciencia: Galicia y La Rioja.

- Legislación en materia de participación: Canarias, Cantabria y Galicia.

- Legislación en materia de memoria histórica: Navarra.

- Legislación en materia de energías renovables: Cantabria, Castilla-La Mancha y Galicia.

- Legislación en materia de identidad de género: Extremadura, Navarra, Canarias, Galicia, Madrid y Euskadi.

Así, observamos cómo las Comunidades Autónomas sin declaraciones de derechos estatutarios también han legislado en los ámbitos materiales a que hacer referencia los derechos sociales. A continuación pasaremos al análisis comparativo de ambos grupos.

6.2.3.- Legislación autonómica comparada de desarrollo de derechos sociales

Tras haber observado la legislación de desarrollo de las materias sobre las que se proyectarían los derechos sociales podemos establecer las siguientes comparaciones:

En primer lugar, podemos observar que algunas Comunidades Autónomas han tenido mayor densidad legislativa en las distintas materias propuestas –por ejemplo, Andalucía y Castilla-La Mancha-. Sin embargo, siguiendo este criterio cuantitativo no se observan diferencias notables entre las Comunidades Autónomas de los dos grupos.

En segundo lugar, se observa cómo determinadas materias más directamente relacionadas con los derechos sociales clásicos han tenido un desarrollo legislativo mayor por parte de la mayoría de Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, observamos materias como sanidad, igualdad o medio ambiente. Por otra parte, materias relacionadas con derechos más recientemente determinados como tales cuentan con un menor desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, respecto del uso de energías renovables o memoria histórica.

Finalmente, el elemento más llamativo de entre los dos grupos de Comunidades Autónomas es que no se observa una diferenciación clara entre la densidad del desarrollo legislativo entre las Comunidades Autónomas que cuentan con derechos estatutarios y las que no.

Con esto, podemos ver cómo el elemento determinante para el desarrollo de los derechos por parte de las Comunidades Autónomas es contar con la competencia sobre la materia en cuestión. No resulta concluyente para este desarrollo legislativo el contar con declaraciones

estatutarias de derechos. Por tanto, podemos constatar la afirmación anteriormente realizada según la cual, la solución aportada por el Tribunal Constitucional no supone un avance en el efectivo reconocimiento y efectividad en los derechos de la ciudadanía respecto de la situación anterior.

CAPÍTULO IV

LOS DERECHOS ESTATUTARIOS EN EL REGIONALISMO ITALIANO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

1.- JUSTIFICACIÓN DEL ANÁLISIS COMPARADO

1.1.- Procesos de autonomía política en Europa

En los últimos años hemos asistido a nivel europeo a una serie de reformas en los diferentes sistemas regionales y federales e incluso a leves aperturas descentralizantes en Estados tradicionalmente unitarios³⁸⁸.

En Alemania, como modelo europeo federal de referencia, tuvo lugar en 2006 la *Föderalismusreform I* donde se aclararon las competencias de las Cámaras y se modificó el reparto competencias entre la Federación y los Länder y se clarificó el papel de cada actor en las relaciones con la Unión Europea. En 2009 se produjo la *Föderalismusreform II* respecto a cuestiones financieras y económicas³⁸⁹.

Por su parte, en Bélgica encontramos los acuerdos de Lambermont y Lombard en 2001 como última fase del federalismo belga pero en un modelo que no ha dejado de dar problemas, por lo que se refiere a relaciones entre flamenco parlantes y francófonos (193 días sin Gobierno en 2007 y 589 sin

³⁸⁸Sobre esta cuestión ver, Castellà Andreu, J.M. y Olivetti, M. (coords), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009, págs. 15-19; Caravita, B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, págs. 1-18.

³⁸⁹Schneider, H-P, "La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n° 8, abril 2009, págs. 11-36; y Gómez Orfanel, G., "La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011", *Cuadernos de Derecho Público*, n° 38, sept-dic 2009, págs. 233-242.

Gobierno desde las elecciones de 2010 hasta la formación del mismo en 2011)³⁹⁰.

En Suiza se produjo la aprobación por referéndum de una nueva Constitución suiza en 1999 y de varias de sus constituciones cantonales, dando al modelo las características de federalismo cooperativo y de estrecha relación³⁹¹.

En Austria han tenido lugar varios intentos de modificación del modelo, dando lugar a la Convención entre 2003 y 2005, un Grupo de Expertos entre 2007 y 2008, y un nuevo grupo de expertos tras las elecciones de 2008, cuyos resultados no han alcanzado el consenso político necesario³⁹².

Por su parte, Francia, ejemplo tradicional de estado unitario, ha introducido en 2003 en su Constitución el principio de la *République décentralisée* con el efectivo traspaso competencial en ley de 2004 y el ejemplo paradigmático de Alsacia³⁹³ y Córcega.

Reino Unido ha introducido la figura de la *Devolution* para Escocia, Gales e Irlanda del Norte en 1998, efectivamente puesta en marcha a partir

³⁹⁰De Winter, L., "Federalismo y la sostenibilidad de Bélgica, (I) el camino de Bélgica hacia el federalismo", *Cuadernos Manuel Jiménez Abad*, nº 2, 2011, págs. 7-23.

³⁹¹Arenas Ramiro, M., "La reforma constitucional suiza: el origen de la "regla de oro fiscal"", *UNED, Teoría y realidad constitucional*, nº 30, 2012, págs. 465 y ss.

³⁹²Bussjäger, P., "Between europeanization, unitarism and autonomy. Remarks on the current situation of federalism in Austria", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 10, abril 2010, págs. 11-39 (traducción propia).

³⁹³Un estudio detallado del proceso francés en la tesis doctoral de Losada Rodríguez, M., *La aplicación de la República descentralizada y la reforma del Estado: el caso de Francia (2002-2011)*, Universidad de Santiago de Compostela, 2012.

de la *Scotland Act 1998* (renovada por la *Scotland Act 2012*) que dio lugar a un Parlamento escocés y seguida, en ese mismo año por la *Government of Wales Act*, *Northern Ireland Act* y la *Greater London Authority Act*³⁹⁴. Además, es de destacar la convocatoria y celebración de referéndum en torno a la independencia de Escocia en septiembre de 2014, con la victoria del no a la independencia por un 55,3% de los votos.

Finalmente, se han dado procesos regionalistas en Polonia, República Checa y Ucrania; intentos en Portugal de sistema regional reservado a los territorios insulares a otros territorios; las reformas de los Estatutos de Autonomía en España y finalmente, cuestión que nos ocupará, la reforma del Título V de la Constitución Italiana operada en 1999 y 2001.

Además de estas reformas e intentos, los diferentes procesos están lejos de cerrarse, ya que los debates sobre la necesidad de nuevas reformas y trabajos en este sentido siguen estando en los debates políticos y académicos.

Por su parte, desde la Unión Europea también se ha venido prestando atención a estas diferentes realidades, bien sea mediante textos institucionales, como el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001 o referencias a las regiones en los Tratados. Así como desde un punto de vista teórico, cuando se habla de la "gobernanza", del "constitucionalismo multinivel" o del derecho constitucional subnacional, se ha contribuido a este debate federal desde la perspectiva de la Unión Europea³⁹⁵.

Estos procesos vienen a confirmar la importancia de la cuestión a nivel

³⁹⁴Torre, A., "Scozia: *devolution*, quasi-federalismo, indipendenza?", *Istituzioni del federalismo*, n° 1, 2013, págs. 137-179.

³⁹⁵Caravita, B., *ob. cit.*

européico –que no exclusivamente europeo- así como la necesidad de los diferentes modelos constitucionales de adaptar sus ordenamientos jurídicos a realidades cambiantes y en continua evolución.

1.2.- Las similitudes del modelo español con el italiano

De los diferentes modelos mencionados probablemente sea el italiano del que más similitudes podamos encontrar con respecto al modelo español. En cuanto a clasificación teórica de la distribución territorial del poder, en ambos casos nos encontramos con sistemas que no llegan a ser definitivamente encasillados en el modelo federal y es por ello que mantienen sus nombres propios (regional italiano y autonómico español). Desde un punto de vista histórico podemos destacar la influencia que la Constitución de la II República Española de 1931 tuvo en la elaboración de la Constitución Italiana de 1948, así como la influencia del Estatuto catalán de 1932 en el Estatuto siciliano de 1946 (primero en ser elaborado). Influencia que se observa a la inversa en el desarrollo del estado autonómico de finales de los setenta y principios de los ochenta ejercida por un regionalismo definitivamente desarrollado poco antes y más de veinte años después de la aprobación de su Constitución, en los años setenta en Italia.

Más recientemente hemos observado los procesos paralelos respecto de la reforma de los respectivos Estatutos. Mientras que en Italia catorce de las quince regiones ordinarias han modificado sus Estatutos para adecuarlos al nuevo marco constitucional (Calabria, Lazio y Puglia en 2004; Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana y Umbria en 2005; Abruzzo en 2007; Lombardia en 2008; Campania en 2009; Veneto en 2012; Molise en 2014; y finalmente Basilicata en 2016), en España se modificaban diferentes Estatutos de Autonomía (Cataluña y Comunidad Valenciana en 2006;

Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León en 2007; Extremadura en 2011; así como modificaciones de Estatutos que no llegaron a aprobarse como el de Euskadi en 2005 rechazado por el Parlamento, el de Castilla-La Mancha paralizado tras su aprobación en el Parlamento en 2008 (con una pequeña reforma de su artículo 10.2 en 2014) y el de Canarias finalmente retirado por la Asamblea autonómica en 2008).

Este proceso de reforma paralelo no sólo lo ha sido en el sentido temporal, sino también en cuanto a contenido. Los nuevos Estatutos italianos también han incluido declaraciones de derechos, lo que ha dado lugar a debates doctrinales y posturas de los Tribunales Constitucionales que merece la pena analizar conjuntamente.

Por otra parte, son las problemáticas observadas en los modelos y los extensos debates doctrinales a que han dado lugar las que los hacen también cercanos, tales como el complicado sistema de reparto competencial o el papel del Senado.

Lo que en esta ocasión nos lleva a poner el interés en el modelo italiano es la cuestión relativa a los derechos reconocidos en algunos de los nuevos Estatutos regionales y la solución que la Corte Constitucional italiana dio al respecto.

2.- EL MODELO REGIONAL ITALIANO Y LA MODIFICACIÓN DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA EN LA XIII LEGISLATURA

Antes de profundizar en la cuestión de los derechos, es necesario

realizar un breve repaso sobre la reforma constitucional operada durante la XIII legislatura de la República Italiana que supuso un cambio radical en el Derecho Regional. De hecho, desde la reforma ya no cabe hablar de "ordenamiento regional", sino de "ordenamientos regionales", por cuanto cada región constituye un ordenamiento en sí mismo, sin necesidad de hacer referencia así a la tradicional distinción entre regiones especiales y regiones ordinarias, sino que dentro de estas regiones ordinarias se pueden observar también formas y condiciones particulares de autonomía³⁹⁶.

Es también por esta razón por la cual se ha realizado a nivel doctrinal un debate acerca de las connotaciones federales que la reforma ha aportado al modelo, sobre las que volveremos más adelante.

2.1.- La construcción del regionalismo italiano

Antes de realizar un repaso por los elementos más destacados de la reforma del Título V se hace necesario también ofrecer una visión del modelo regional existente en Italia previo a la reforma.

2.1.1.- El proceso de construcción del modelo regional

El principio de autonomía se encontraba -y se sigue encontrando- en el art. 5 CI que con una fórmula similar a la que podemos encontrar en el art. 2 CE, reconoce la autonomía después de constatar la unidad e indivisibilidad

³⁹⁶Barbera, A. y Fusaro, C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2014, pág. 409.

de la República en este caso³⁹⁷. Con esta proclamación constitucional de la autonomía nos encontramos la determinación conjunta, como también ocurre en el caso español, de dos principios aparentemente opuestos pero que se complementan para dar la forma definitiva al modelo: por una parte la unidad e indivisibilidad del Estado, y por otra parte la autonomía de los diferentes territorios.

Las demandas autonomistas en Italia se encontraban presentes desde los comienzos del Estado unitario³⁹⁸, aunque es con la Constitución de 1948 cuando la institucionalización de la regionalización del Estado supone una novedad. Los resultados del debate constituyente fueron el reconocimiento de la compatibilidad entre la naturaleza unitaria del Estado y la descentralización política. Finalmente, el resultado de ese debate plasmado en el texto constitucional de 1948, se podría caracterizar en³⁹⁹: competencias legislativas enumeradas en el art. 117 CI que debían desarrollarse en el marco de los principios fijados por la legislación estatal; funciones administrativas generalmente a través de los entes locales; control preventivo del Estado frente a los actos legislativos y administrativos regionales (arts. 125 y 127 CI) y posibilidad de suspensión del Consejo regional (art. 126 CI); y ausencia de instrumentos de relación entre las regiones y el Estado.

³⁹⁷ Art. 5 CI: *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

³⁹⁸ Sobre la evolución del regionalismo desde 1859 (unión de Lombardía y Cerdeña), ver Segatori, R., "Le debolezze identitarie del regionalismo italiano", *Istituzioni del Federalismo*, n° 5/6, 2010, págs. 437-446.

³⁹⁹ Rolla, G., "El desarrollo del regionalismo italiano", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 2, 2004, págs. 181-206.

Otra de las características del modelo, es la de la existencia de regiones ordinarias y regiones de autonomía especial. Estas regiones de autonomía especial, por razones históricas, lingüísticas o políticas, vienen reconocidas en el art. 116 CI siendo las regiones de Friuli-Venezia Giulia, Sardegna (Cerdeña), Sicilia, Trentino-Alto Adile/Südtirol y Valle d'Aosta. Es decir, las dos grandes islas que contaban con considerables movimientos independentistas y las regiones con población lingüística correspondiente a Estados vecinos y con quienes Italia había estado en guerra, con lo que la especialidad también tenía un cierto sentido pacificador en el momento de elaboración de la Constitución.. En lo que a desarrollo y constitución se refiere, estas regiones lo fueron mucho más rápidamente que en el caso de las regiones ordinarias, siendo el Estatuto de Sicilia incluso previo a la Constitución (RDL 455/1946). Los Estatutos de Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adile de 1948 (aunque este último fue revisado en 1972). Finalmente el Estatuto especial de Friuli-Venecia Giulia el más retrasado, de 1963, debido al régimen militar bajo el que se encontraba Trieste⁴⁰⁰. Las condiciones de la autonomía especial pasaban por un nivel más elevado de competencias, posibilidad de establecer excepciones a las previsiones constitucionales referentes a la organización, capacidad legislativa en materias vedadas al resto de regiones y particulares formas de participación en la actuación del Estado. Sin embargo, como se ha comentado, tanto la reforma de la XIII legislatura, como la labor de la Corte Constitucional han ido atenuando de algún modo estas diferencias entre ambos tipos de regiones.

Por su parte, el recorrido desarrollado por las regiones ordinarias ha

⁴⁰⁰AAVV, *La regionalizzazione*, Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Giuffrè, Milano, 1983

encontrado mayores dificultades. El despliegue de la reforma regional para las regiones ordinarias no tuvo lugar hasta 22 años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1948, a pesar de los plazos que venían fijados en el propio texto constitucional⁴⁰¹. Posiciones centralistas en el Gobierno central del momento, preocupación por la pérdida de competencias y por la posibilidad de gobiernos regionales de color político distinto al central y coste de la reforma entre otras razones⁴⁰² hicieron que las primeras elecciones regionales no tuvieran lugar hasta junio de 1970. Por otra parte, se han apuntado como hipótesis acerca de la efectiva realización del regionalismo varias posibilidades. Se ha visto como una operación de autosalvamento de los poderes centrales, bien por la presión ejercida por la movilización social -debiendo a la cantidad de protestas llevadas a cabo en los años sesenta, además de los movimientos migratorios internos en eje norte-sur⁴⁰³-, bien por los problemas de funcionalidad de las instituciones centrales que hicieron ver en la realización del Estado regional una solución más propicia que la de la misma reforma constitucional, o bien por la presión ejercida por la izquierda política⁴⁰⁴. Ciertamente es que antes de esa fecha hubo un tímido intento regionalizador que precisamente acabó sirviendo para todo lo contrario, con la conocida como Ley Scelba de 1953.

⁴⁰¹Disp. Trans. VIII CI: elección de los Consejos regionales en el plazo de un año (este plazo fue prorrogado en dos ocasiones, aunque igualmente incumplido); Disp. Trans. IX CI: adaptación legislativa estatal a las exigencias de la competencia regional en el plazo de tres años.

⁴⁰²Santarelli, E., *L'Italia delle Regioni*, Edizioni LDC, Roma, 1966.

⁴⁰³Segatori, R., *ob. cit.*, pág. 444.

⁴⁰⁴AAVV, "Materiales para una discusión sobre el estado de realización de las Regiones", *Documentación Administrativa*, n° 191, 1981 (ejemplar dedicado a la experiencia regional italiana (I)).

Previamente a esas primeras elecciones de 1970 debieron promulgarse la Ley electoral 108/1968, de 17 de febrero y la Ley presupuestaria 281/1970, de 16 de mayo. Posteriormente, las regiones debían aprobar sus Estatutos en un plazo de 120 días⁴⁰⁵. A pesar de estas elecciones, las regiones no pudieron ejercitar efectivamente las competencias legislativas y administrativas que la Constitución les atribuía hasta la efectiva transferencia funcional y material realizada con los decretos legislativos 1/1972, de 14 de enero; 11/1972, de 15 de enero y 616/1977, de 24 de julio⁴⁰⁶, entre muchos otros. Este último decreto fue fruto de los trabajos realizados en la denominada "Comisión Gianini", formada por expertos para evaluar el nivel y efectividad de la concreción regional.

Sobre la situación generada por este retraso en la efectiva realización de las regiones se ha destacado el hecho de tener lugar en un contexto social, económico y político distinto al que había en 1948 y que las mismas responden a motivaciones y finalidades diferentes a las que había cuando se idearon. Ya se ha comentado anteriormente las hipótesis que se barajan respecto de la elección del momento y, con esto, deberíamos tener en cuenta el papel que las regiones debían suponer para la renovación de las instituciones y la redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y la clase política e institucional. Esto también se justifica en que coincide este desarrollo con la promulgación de la Ley de Referéndum y la Ley Sindical⁴⁰⁷. Se ha hablado

⁴⁰⁵Trece de las quince regiones ordinarias aprobaron sus Estatutos mediante leyes ordinarias de 22 de mayo de 1971. Abruzzo lo hizo el 22 de julio y Calabria el 28 de julio.

⁴⁰⁶Ruotolo, M., "Le autonomie territoriali", en Modugno, F (a cura), *Lineamenti di Diritto Pubblico*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2008.

⁴⁰⁷Rolla, G., *ob. cit.*, págs. 181-206

desde la doctrina de la existencia de un "regionalismo sin regiones" desde 1948 hasta 1970, pero de unas "regiones sin regionalismo" a partir de esta fecha⁴⁰⁸. Esta denominación se entiende que parte del hecho de que el desarrollo de las instituciones regionales se hace con base en una regionalización también de los objetivos y estrategias de las fuerzas políticas nacionales. De hecho se observa una reproducción a nivel institucional regional de los funcionamientos y los defectos presentes en el nivel estatal. Esta forma de construcción del regionalismo ha supuesto que las regiones sean aquello que el Parlamento, el Gobierno y los partidos nacionales han querido que sean.

2.1.2.- El diseño constitucional del modelo regional

Una vez comentado el proceso mediante el cual se realizaron efectivamente las regiones, es necesario prestar atención al modelo regional propiamente dicho diseñado en el texto original de la Constitución Italiana. En lo que respecta a la posición jurídica de los Estatutos, nos encontramos con que los Estatutos de las regiones con estatuto especial son leyes constitucionales (art. 138 CI)⁴⁰⁹, convirtiéndose de este modo en parte de la propia Constitución. Por su parte, los estatutos ordinarios son leyes y por tanto fuentes de jerarquía inferior a la Constitución. Esto supone que las previsiones constitucionales para el modelo regional se aplican para el caso de las regiones ordinarias, mientras que para las regiones especiales habrá que

⁴⁰⁸Pastori, G., "Le regioni senza regionalismo", *Il Mulino*, nº 2, 1980, págs. 204-216.

⁴⁰⁹ La ley constitucional es aquella aprobada por mayoría absoluta de ambas Cámaras que puede revisar el contenido constitucional (art. 138 CI).

tener en cuenta sus propios Estatutos puesto que su posición jerárquica es igual a la de la Constitución y sus disposiciones pueden sustituir a las establecidas en el Título V CI⁴¹⁰.

Ya se ha comentado anteriormente los grandes rasgos que conforman el modelo regional italiano en su elaboración de 1948 pero es necesario hacer una breve panorámica especialmente de la configuración del reparto competencial. Como veremos más adelante, la reforma constitucional de 2001 modificó este competencial. En el texto original de la Constitución de 1948, eran las competencias legislativas regionales las que venían establecidas en la Constitución, en el antiguo art. 117 CI -como ya hemos dicho, esto para las regiones ordinarias, puesto que las regiones de Estatuto especial asumían sus propias competencias-. Según este diseño, sólo las regiones especiales podían ostentar competencias denominadas plenas o exclusivas (*leggi esclusive* o *leggi primarie*) puesto que estas venían determinadas por sus Estatutos. Las competencias determinadas por el antiguo art. 117 CI tenían carácter concurrente con el Estado (*leggi secondarie* o *leggi concorrenti*), es decir, y siguiendo el texto literal, "*La Región promulga para las siguientes materias normas legislativas con los límites de los principios fundamentales establecidos en la ley del Estado, siempre que la misma norma no estén en conflicto con el interés nacional y con los de otras Regiones*". Esto supone que la competencia legislativa de las regiones ordinarias estaba subordinada a lo establecido al respecto por el Estado. Finalmente se puede hablar de competencia ejecutiva, siendo esta delegada por el Estado para el caso de las regiones de estatuto ordinario y propia en las regiones de estatuto especial (*leggi attuative-integrative*). Además de esto, las regiones tenían

⁴¹⁰Gambino, S., "La reforma regional italiana", en Terol Becerra, M.J. (coord.), *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 119.

otros límites en el ejercicio de sus funciones, orientados a salvaguardar la unidad del ordenamiento jurídico, la orientación política nacional (*indirizzò*), el respeto al interés nacional y a las de otras regiones y respeto a las obligaciones contraídas en el ámbito internacional.

Para la concreción de estos límites y en general para terminar de perfilar el modelo ha sido fundamental, igual que en el caso español, la labor de la Corte Constitucional, especialmente en los primeros años de desarrollo del modelo⁴¹¹.

2.1.3.- Los intentos de reforma del modelo

Finalmente y antes de pasar propiamente a la reforma del modelo regional de los años 1999 y 2001 cabe hacer referencia a otros intentos de reforma que han tenido lugar previamente mediante las comisiones conocidas como "las bicamerales" por estar compuestas por miembros de ambas Cámaras legislativas. Ya desde finales de la décadas de los setenta y principios de los ochenta se viene observando la necesidad de actualizar la Constitución⁴¹². En Italia la reforma constitucional ha tenido carácter excepcional ya que desde 1948 hasta 1996 sólo se han realizado nueve reformas de carácter puntual⁴¹³. Sin embargo, en opinión de la doctrina, esto

⁴¹¹Bartole, S. (a cura di), *L'ordinamento regionale. Materiali di giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁴¹²Se pueden consultar estudios detallados de estos procesos en Caretti, P., *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, CEDAM, Padova, 1998; y en Dell'Acqua, C., *La Costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, G. Giappichelli Ed., Torino, 1993.

⁴¹³Ley Constitucional de 18 de marzo de 1958, nº 1, de ampliación del plazo fijado

no ha supuesto que el derecho constitucional italiano permaneciera inmóvil ya que ha ido evolucionando gracias a la praxis y a la labor de la Corte Constitucional⁴¹⁴.

En este sentido, se instituyó en 1983, en la IX Legislatura una comisión para formular propuestas de cara a la reforma institucional presidida por Aldo Bozzi, lo que la hizo ser conocida como "Comisión Bozzi". Las propuestas de esta comisión incluyeron, en lo que al modelo regional se refiere, reformar algunos artículos del Título V especialmente respecto del sistema de fuentes y de refuerzo de la autonomía de las regiones y del poder de dirección del Estado, reestructura de las materias objeto de reparto competencial, subordinación de la legislación regional exclusivamente a los principio expresamente establecidos por el Estado. A pesar de estos trabajos, la situación política y los equilibrios y crisis de los partidos no permiten que la reforma se realice efectivamente.

En 1992, siguiendo con los debates sobre la necesidad de revisión del

en la Disposición transitoria y final XI de la Constitución; Ley Constitucional de 9 de febrero de 1963, nº 2, que modificó los arts. 56, 57 y 60 de la Constitución; Ley Constitucional de 27 de diciembre de 1963, nº3, de modificación de los arts. 131 y 57 de la Constitución; Ley Constitucional de 21 de junio de 1967, nº 1, de inaplicación de los arts. 10 y 26 de la Constitución a casos de genocidio; Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1967, nº 2, de modificación del art. 135 de la Constitución; Ley Constitucional de 16 de enero de 1989, nº 1, de modificación de los arts. 96, 134 y 135 de la Constitución; Ley Constitucional de 4 de noviembre de 1991, nº 1, de modificación del art. 88 de la Constitución; Ley Constitucional de 6 de marzo de 1992, nº 1 de modificación del art. 79 de la Constitución; y Ley Constitucional de 29 de octubre de 1993, nº 3, de modificación del art. 68 de la Constitución.

⁴¹⁴D'Atena, A., *Le regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, A. Giuffrè ed., Milano, 2005, pág. 3.

texto constitucional se instituye la conocida como "Comisión De Mita-Iotti", denominación tomada de sus dos presidentes sucesivos. Los trabajos de la Comisión acabaron en 1994, pudiéndose destacar de las innovaciones propuestas la modificación del modelo de reparto competencial invirtiendo la asignación constitucional de competencias a las regiones a la reserva de competencias exclusivas del Estado, adopción de medidas de federalismo fiscal, la revisión de la forma de gobierno regional dejando a las regiones la potestad de decidir sobre estas, posibilidad de que el Estado dicte normas para dotar de uniformidad a los derechos fundamentales, competencia exclusiva de las regiones en materia administrativa y la posibilidad de tener un ley electoral propia, entre otras cuestiones. De nuevo los equilibrios partidistas harán que no se realice efectivamente la reforma⁴¹⁵.

Tras la llegada de la Liga Norte al Gobierno, se instituye otra comisión de estudio sobre la material bajo iniciativa del Ministro para la reforma institucional, la "Comisión Speroni" o *Comitato del ministro Speroni*⁴¹⁶, en 1994. El proyecto nacido de esta Comisión se presenta en 1995 con un planteamiento más regionalista que federalista. De nuevo, en lo referente al modelo regional, se vuelven a proponer revisiones en el sistema de reparto competencial, financiero, y especialmente se destaca el elaborado planteamiento del Senado como Cámara de las regiones. El proyecto se presentó el mismo día en que el Gobierno presentaba su dimisión ante la Cámara, con lo que no ha tenido ningún seguimiento.

En 1997 se constituye finalmente la Comisión parlamentaria para la

⁴¹⁵Barbera, A. e Califano, L. (a cura di), *Saggi e materiali di Diritto Regionale*, Maggioli Ed., Rimini, 1997, págs. 23 y ss.

⁴¹⁶En www.camera.it/parlam/bicamrircost/dossier/prec08.htm

reforma constitucional, más conocida como "Bicameral D'Alema" por el nombre de su presidente o propiamente como la *Bicamerale*. El trabajo comenzó a intenso ritmo, pero las desavenencias y problemas políticos hicieron que se abandonara de nuevo el proyecto.

Tras todos estos intentos fallidos de trabajos en búsqueda de una reforma constitucional total del marco de 1948, se optó finalmente por la realización de reformas parciales. Esto dio lugar a la aprobación de siete leyes constitucionales a lo largo de la XIII Legislatura⁴¹⁷, entre las que se encuentra la reforma que nos ocupa con la aprobación relativamente breve de las leyes que modificaron el Título V⁴¹⁸.

En lo que respecta al modelo regional, es de destacar, para la reforma constitucional la aprobación de la ley n° 59 de 1997 y del decreto legislativo n° 112 de 1998 que vinieron a modificar sensiblemente el reparto de competencias, con una orientación federal al establecer competencias exclusivas del Estado, lo que posteriormente sería realizado por la Ley Constitucional n° 3 de 2001. Desde la doctrina se conoce a esta ley como "Ley Bassanini" y al proceso que supuso se le conoce como "federalismo en

⁴¹⁷Además de las Leyes Constitucionales que se comentarán con más detalle, el resto de Leyes Constitucionales aprobadas en la XIII Legislatura son la Ley Constitucional de 24 de enero de 1997, n° 1, por la que se instituye la comisión para la reforma constitucional y se establecen pautas para la misma; Ley Constitucional de 23 de noviembre de 1999, n° 2, que introduce el justo proceso en el art. 111 de la Constitución; la Ley Constitucional de 17 de enero de 2000, n° 1, que establece la circunscripción exterior para el voto de los italianos residentes en el exterior en el art. 48 de la Constitución; y la Ley Constitucional de 31 de enero de 2001, n° 1, que modifica los arts. 56 y 57 de la Constitución para establecer el número de diputados y senadores representantes de la circunscripción exterior.

⁴¹⁸Rolla, G., *ob. cit.*, págs. 181-206

constitución inalterada" (*federalismo a costituzione invariata*) o federalismo administrativo⁴¹⁹.

Después de la XIII Legislatura se ha modificado la Constitución en otras cuatro ocasiones, con la Ley Constitucional de 23 de octubre de 2002, n° 1, de cesación de efectos de una parte de la Disposición transitoria y final XIII de la Constitución; la Ley Constitucional de 30 de mayo de 2003, n° 1, que modifica el art. 51 CI; la Ley Constitucional de 2 de octubre de 2007, n° 1, que suprime la referencia a la legislación militar en la abolición de la pena de muerte del art. 27 CI; y finalmente, la Ley Constitucional de 20 de abril de 2012, n° 1, que introduce el principio del equilibrio financiero en la Constitución, reforma que ha sido igualmente operada en otros Estados europeos como en el caso Español con la reforma del art. 135 CE en 2011.

2.2.- La Ley Constitucional 1/1999

La reforma del modelo regional italiano da comienzo verdaderamente con la Ley Constitucional 1/1999, de 22 de noviembre, la cual incide en el refuerzo de la potestad estatutaria de las regiones ordinarias⁴²⁰.

Esta Ley reforma, entre otros, el art. 123 CI colocando al Estatuto como una fuente de derecho regional y no ya como una ley del Estado,

⁴¹⁹Caravita, B., *ob. cit.*,. También se destacaba esta distribución competencial sin modificación constitucional en Barbera, A. e Califano, L. (a cura di), *ob. cit.*, pág. 29.

⁴²⁰Sobre el contenido a nivel general de la reforma llevada a cabo por esta ley ver Barbera, A. y Fusaro, C., *ob. cit.*, págs. 410-414; Caretti, P. y Barbieri, G.T., *Diritto Regionale*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2012, pags. 30 y ss.; D'Atena, A., *Diritto Regionale*, G.Giappichelli Ed., Torino, 2010.

derivado del nuevo procedimiento de elaboración y aprobación. Así, se requiere que el Estatuto sea aprobado por mayoría absoluta del Consejo regional en dos deliberaciones sucesivas con al menos dos meses de diferencia entre la una y la otra. Posteriormente se lleva a cabo una publicación previa a la entrada en vigor que da lugar al inicio del plazo en el cual el Gobierno del Estado puede impugnar el texto ante la Corte Constitucional (plazo de 30 días) y el plazo para que una quinta parte de los miembros del Consejo regional o por una cincuentava parte del electorado soliciten que el Estatuto aprobado sea sometido a referéndum (plazo de tres meses)⁴²¹. Con este nuevo procedimiento de aprobación, se supera el modelo tipo "control-aprobación" anterior, ya que al ser el Estatuto anteriormente una ley del Estado, tal y como ocurre en el modelo español, se entendía que el Estado ya realizaba ese control mediante la aprobación del texto. De esta manera, el nuevo procedimiento coloca el control en una fase preventiva a la efectiva aprobación del Estatuto⁴²², de ahí la necesidad de esa publicación previa. En cuanto al sujeto que realiza este control, la diferencia entre el anterior modelo y el actual se refiere a que antes ese "control-aprobación" suponía una colaboración entre la Asamblea regional y el Parlamento, mientras que el actual control preventivo lo realiza el Gobierno en exclusiva. En cuanto a la oportunidad de este control, en lo que al mismo por parte de la Corte Constitucional se refiere y al haberse introducido la posibilidad de que se pueda solicitar referéndum de aprobación, este adelanto del control a una fase preventiva hace que la Corte Constitucional no tenga que pronunciarse sobre

⁴²¹El referéndum debe referirse al texto completo del Estatuto, no puede realizarse respecto de una parte del mismo (Sentencia de la Corte Constitucional 445/2005).

⁴²²Sentencia de la Corte Constitucional 304/2002, aunque el control de legitimidad constitucional sólo puede ser posterior a la entrada en vigor.

un texto aprobado directamente por el pueblo mediante referéndum⁴²³.

En cuanto a la posición de los nuevos Estatutos en el sistema de fuentes tras la reforma, la Corte Constitucional, en la Sentencia 304/2002, ha aclarado que este no puede ser asimilado a la ley regional ordinaria precisamente por este procedimiento especial de aprobación y control. Es precisamente este recurso preventivo el que coloca al estatuto en la cúspide del sistema jurídico regional y por tanto el propio recurso se justifica para "*...impedir que eventuales vicios de legitimidad del estatuto fluya en cascada sobre la actividad legislativa y administrativa de la Región...*"⁴²⁴. Esto lleva ahora a parte de la doctrina a considerarlo como una norma "paraconstitucional"⁴²⁵ o simplemente como una norma supraordenada a la ley regional, por cuanto formalmente se aprueba con ley regional, pero su procedimiento reforzado de aprobación supondría que no se pueda encuadrar en esta categoría⁴²⁶. Otra

⁴²³Calvieri, C., "Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie", en Bettinelli, E. y Rigano, F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, G. Giappichelli ed., Torino, 2004, págs. 3-38.

⁴²⁴Rubechi, M., "Gli statuti regionali delle regione ordinarie: natura e limiti", en Morrone, A., *Il Diritto Costituzionale nella giurisprudenza*, 4ª ed, CEDAM, 2012, pág. 272.

⁴²⁵Ruggieri, A., "Nota minima in tema di Statuti Regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999", en Ferrara, A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della Legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1*, Istituto di Studi delle Regioni del CNR, Giuffrè, Milano, 2001, pág. 171; y Ricci, S. Y Salvatelli, P., "I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova "fase costituente" delle regioni", en Tarantini, G. (a cura di), *Il federalismo a costituzione variata*, G. Giappichelli ed., Torino, 2002, págs. 52 y 53, que califica el procedimiento de aprobación como más agravado incluso que el propio art. 138 CI que disciplina la aprobación de leyes constitucionales o de reforma constitucional.

⁴²⁶Mangiameli, S., *La riforma del regionalismo italiano*, G. Giappichelli ed., Torino, 2002,

parte de la doctrina lo considere simplemente como una ley regional, relacionado con el resto de leyes regionales por un criterio de competencia⁴²⁷. Atendiendo a la calificación de norma sobreordenada a la ley regional, supone entender el Estatuto como parámetro de legitimidad de la legislación regional ordinaria aunque haya sido aprobado, formalmente, como ley regional⁴²⁸.

La reforma del art. 123 CI también supone una ampliación del contenido necesario del Estatuto, siendo así la forma de gobierno, los principios fundamentales de organización y funcionamiento de las regiones, el ejercicio del derecho de iniciativa popular y referéndum, y la modalidad de publicación de las leyes y reglamentos regionales. Más allá de este contenido necesario nos encontraríamos con el contenido eventual, al cual nos referiremos con más detalle más tarde. En cuanto al modelo institucional, viene predeterminado en el art. 121 CI que no pueden faltar el Consejo regional, la Junta y la persona encargada de la presidencia de la Junta. Es respecto de la elección de este último que los Estatutos deben elegir el modelo, ya que este no viene predeterminado por la Constitución, pudiendo determinarse la elección por sufragio directo de la persona que ocupará la presidencia o que esta elección sea realizada por parte del Consejo regional.

Finalmente y a este respecto, la ley Constitucional 1/1999 establece, con la reforma del art. 122 CI, que las regiones son competentes en material

págs. 71-73.

⁴²⁷Poggi, A.M., "L'autonomia statutaria delle regioni", en Groppi, T. y Olivetti, M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, G. Giappichelli ed., Torino, 2003, pág. 73. En sentido contrario, al considerar el estatuto como norma supraordenada a la ley regional Olivetti, M., "Le funzioni legislative regionali", en el mismo volumen, pág. 112.

⁴²⁸Ricci, S. y Salvatelli, P., *ob. cit.*, pág. 58.

electoral, con el límite de los principios fundamentales establecidos por ley estatal (Ley 165/2004). Estos principios son asegurar las mayorías estables con representación de las minorías, normas a tener en cuenta en caso de inelegibilidad e incompatibilidad, duración de cinco años del mandato de los órganos electos y medidas para incentivar el acceso de las mujeres a los cargos electos. Como consecuencia de esta modificación, se han aprobado leyes electorales en la mayoría de regiones ordinarias⁴²⁹.

Esta ley Constitucional también ha sido objeto de críticas, tales como la extensión del propio texto y ser calificada de incompleta. Esto último por cuanto modifica la configuración de los órganos regionales pero sin modificar las competencias -lo cual se realizaría más tarde con la Ley Constitucional 3/2001-⁴³⁰. Por otra parte, se han señalado algunas lagunas que posteriormente han tenido que ser completadas con pronunciamientos de la Corte Constitucional⁴³¹. En este sentido, sobre el método se echa en falta previsión acerca de la posibilidad de revisión del viejo texto mediante actos diversos en vez de en un único texto nuevo⁴³²; tampoco se recogen previsiones acerca de quien ostenta la iniciativa para la reforma del Estatuto;

⁴²⁹Toscana en 2004; Calabria, Lazio, Marche y Puglia en 2005; Campania en 2009; Umbria en 2010; Veneto y Lombardia en 2012 y Abruzzo en 2013. Basilicata también aprobó una ley electoral en 2010 pero la misma no podrá ser aplicada hasta la entrada en vigor de su nuevo Estatuto.

⁴³⁰Mangiameli, S., *ob. cit.*, pág. 43.

⁴³¹Poggi, A.M., *ob. cit.*, págs. 69-72.

⁴³²A este respecto, en el recurso interpuesto por el Gobierno contra una ley adoptada por la Región Marche sobre un aspecto específico de la forma de gobierno, la Corte Constitucional resolvió, en la Sentencia 304/2002, el conferir a las regiones plena autonomía estatutaria no puede no incorporar el poder de determinar el tiempo y la modalidad de su ejercicio.

ni se recoge el tipo de mayoría para la doble aprobación; y finalmente no se prevé qué ocurriría en caso de recurso gubernativo y solicitud de referéndum, puesto que los plazos son distintos.

Posteriormente a esta reforma, tuvo lugar la aprobación de la Ley Constitucional 2/2001, de 31 de enero. Mediante esta nueva Ley Constitucional se introducen las reformas necesarias en los Estatutos de las regiones especiales para adecuarlos al modelo definido por la Ley 1/1999. De esta manera, la Ley Constitucional 2/2001 modifica el Estatuto especial de Sicilia en su art. 1, el Estatuto especial del Valle de Aosta en su art. 2, el Estatuto especial de Cerdeña en su art. 3, el Estatuto especial de Trentino-Alto Adige en su art. 4 y el Estatuto especial de Friuli-Venezia Giulia en su art. 5.

2.3.- La Ley Constitucional 3/2001

Por su parte, la reforma de la XIII Legislatura se completa con la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre (aprobada el 8 de marzo y sometida a referéndum el 7 de octubre) que realiza una revisión completa del Título V de la Constitución Italiana. Los rasgos más característicos de esta reforma pasan por un nuevo criterio de reparto competencial, y cambios en lo que respecta a potestad reglamentaria, autonomía financiera, papel externo de las regiones y potestades ante la Corte Constitucional⁴³³.

Respecto al nuevo criterio de reparto competencial, el nuevo art. 117

⁴³³Sobre el contenido a nivel general de la reforma llevada a cabo por esta ley ver Barbera, A. y Fusaro, C., *ob. cit.*, págs. 410-414; Caretti, P. y Barbieri, G.T., *Diritto... ob. cit.*, págs. 30 y ss.; D'Atena, A., *Diritto... ob. cit.*.

CI viene a determinar las competencias exclusivas del Estado y posteriormente las materias de competencia concurrente entre Estado y regiones. Aunque puede entenderse que el nuevo modelo de reparto competencial supone dar cobertura constitucional al diseño ya realizado por la Ley 59/1997 y el D.Lgs. 112/1998, este supone un cambio radical del modelo de reparto competencial, ya que como habíamos expuesto anteriormente, en el diseño constitucional original las competencias establecidas por la Constitución eran las de las regiones y de ejercicio concurrente. Este nuevo texto no ha estado exento de críticas por errores materiales de falta de contenidos u "olvido" de los mismos, así como los problemas a nivel interpretativo que esto ha podido acarrear⁴³⁴. Este nuevo artículo 117 CI realiza el nuevo reparto competencial de manera sistematizada. Así, el segundo párrafo del artículo realiza una pormenorización de las competencias reservadas de manera exclusiva al Estado. Por su parte, el tercer párrafo delimita las competencias concurrentes, sobre las que las regiones podrán legislar, y de hecho les corresponde la potestad legislativa, pero de las que la ley del Estado determinará los principios fundamentales de la materia. Finalmente, el cuarto párrafo otorga la competencia residual de las materias no incluidas expresamente en el artículo a las regiones. A este respecto hay que apuntar que alguna de las materias reservadas a la competencia estatal tienen carácter transversal, con lo que influirían o reducirían el ámbito de competencias que inicialmente

⁴³⁴D'Atena, A., *Le regioni... ob. cit.*, págs. 118 y ss, donde se hace referencia a materias como circulación vial, material habitualmente competencia del Estado en los modelos federales o correo y telecomunicaciones, que sí estuvieron presentes en los proyectos de la Bicameral. También se critica la colocación de otras materias como de competencia concurrente.

podrían ser consideradas como exclusivas de las regiones⁴³⁵. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

La potestad reglamentaria, como resultado de esta modificación en el sistema de reparto competencial, también ha sufrido transformaciones. El párrafo 6 del art. 117 CI reserva al Estado la potestad reglamentaria exclusivamente de las materias que sean de su competencia, y deja abierta la posibilidad de delegación de esta potestad a las regiones. Para todas las demás materias la potestad reglamentaria se otorga a las regiones, correspondiendo de igual modo a los Ayuntamientos, las Provincias y las Ciudades metropolitanas⁴³⁶ la potestad reglamentaria referida a su organización y al desarrollo de sus funciones. Por su parte, el art. 118 CI establece como regla general que las funciones administrativas se atribuyen a los Ayuntamientos, salvo excepciones en orden al ejercicio unitario de las mismas.

El nuevo art. 119 CI modifica también la autonomía financiera de las regiones. Realiza una equiparación entre Ayuntamientos, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones respecto de la autonomía financiera. Se les reconocen recursos y tributos propios, la participación (*compartecipazioni*) en

⁴³⁵Falcon, G., "Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione", *Le Regioni*, n° 6, 2001, págs. 1252 y ss.

⁴³⁶El concepto jurídico de Ciudad Metropolitana, ausente en el reparto territorial del poder en España, surge con la Ley 142/1990 sin una definición clara que la diferencie netamente del concepto de Provincia, pero en cualquier caso determinando un *numerus clausus* de ciudades de estas características (Bari, Bolonia, Florencia, Génova, Milán, Nápoles, Roma, Turín y Venecia, con los ayuntamientos adyacentes que suponen su área metropolitana; tras la Ley 56/2014 de la enumeración sale Roma y se añade Reggio Calabria). Para un análisis más detallado, Guerra, Y., "Le Città metropolitane: a che punto siamo?", *Istituzioni del federalismo*, n° 1, 2014 (suplemento), págs. 5-34.

los tributos recaudados en su territorio y la institucionalización de un fondo de compensación (*Fondo perequativo*) para territorios con menor capacidad fiscal⁴³⁷. Este modelo resulta aproximado al establecido en España para las Comunidades Autónomas de régimen común.

El nuevo art. 117 CI en su tercer párrafo también otorga a las regiones capacidad en cuanto a las relaciones internacionales y con la Unión Europea en lo que respecta a sus territorios y a sus competencias, de manera concurrente con el Estado en el caso de la Unión Europea. Se reconoce además, poder externo propio a las regiones pues el párrafo noveno del art. 117 CI otorga a estas la capacidad de realizar acuerdos con Estados y con los entes territoriales internos de otros Estados en el ámbito de sus propias competencias, en los casos y en la forma determinada por ley del Estado. La disciplina de actuación en este sentido será concretada más adelante a través de la Ley 131/2003, de 5 de junio, en sus artículos 5 para materia comunitaria y 6 para la actividad internacional de las regiones, entre otros; y de la Ley 11/2005, de 4 de febrero, sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea. El art. 5 de esta ley regula la participación de las regiones en el proceso normativo, el art. 6 bis regula el nombramiento de representantes para el Comité de las Regiones de la Unión, el art. 16 regula la actuación de las regiones respecto de la aplicación de las directivas comunitarias, el art. 16 bis reserva al Estado el derecho de sanción a las regiones en caso de condena por incumplimiento del derecho comunitario

⁴³⁷Un análisis más pormenorizado del nuevo modelo de financiación en Musumeci, A., "Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni", en Bettinelli, E. y Rigano, F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, G. Giappichelli ed., Torino, 2004, págs. 150-173; y en Mangiameli, S., *ob. cit.*, pág. 171 y ss.

achacable a estas y se regula también la Conferencia Estado-regiones en materia comunitaria, entre otras cuestiones.

El art. 120 CI contempla el poder de sustitución administrativa del Gobierno a órganos de las Regiones, las Provincias, los Ayuntamientos o las Ciudades Metropolitanas en caso de falta de respeto a los tratados internacionales o del ordenamiento comunitario, por peligro para la seguridad pública o tutela de la unidad jurídica, económica o del nivel esencial de las prestaciones referidas a derechos. Esta capacidad de intervención no es nueva pero mantiene al Estado en una situación de superioridad jerárquica respecto de las Regiones⁴³⁸.

Finalmente, y como otra novedad a destacar es que el nuevo art. 127 CI otorga la misma capacidad de actuación frente a la Corte Constitucional respecto a la posibilidad de plantear una cuestión de legitimidad constitucional de una ley que entienda que haya invadido sus competencias, ya sea del Gobierno respecto de una ley regional o de la Región respecto de una ley del Estado.

Desde algunas voces doctrinales se echó en falta, en lo que a la importante modificación del modelo regional supone esta reforma, la previsión de una normativa transitoria entre el viejo y el nuevo sistema⁴³⁹.

⁴³⁸Para un estudio detallado de la cuestión, ver Mainardis, C., "I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luce e (molte) ombre", *Le Regioni*, n° 6, 2001, 1357-1423.

⁴³⁹Caretti, P. y Barbieri, G.T., *Diritto... ob. cit.*, pág. 37; críticas recogidas también en Mangiameli, S., "Giustizia Costituzionale e Federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana", en Viceconte, N. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo* (vol.1), Giuffrè ed., Milano, 2013, pág. 19; e incluso en la Sentencia de la Corte Constitucional n° 6 de 2004.

Esto ha tenido finalmente que ser suplido por la labor realizada por la Corte Constitucional al respecto de la aplicación efectiva del nuevo modelo debido a los numerosos problemas causados a nivel aplicativo e interpretativo.

2.4.- Las connotaciones federales de la reforma

Según lo expuesto, la República Italiana dejó de ser un Estado centralista desde que se aprobó el estatuto siciliano en 1946 y se consolidó el modelo con el innovador -aunque inspirado en la Constitución Española de 1931- diseño autonómico de la Constitución de 1948.

Sin embargo, desde algunas voces doctrinales se ha hablado de un "empobrecimiento de la autonomía regional" ocurrido a lo largo de la experiencia regional derivada del texto original de la Constitución y causado por la justificación de que el Estado debe defender los intereses nacionales, recortes en materias, la dirección y coordinación realizada por el Estado, la redefinición legislativa de las materias, etc. En este sentido se ha hablado de "regionalismo orgánico", diferenciándolo así del "regionalismo autónomo" (como el español), en que mientras el primero es impuesto el segundo sería voluntario, mientras el primero se califica de artificial el segundo se entiende que responde a una realidad y mientras el regionalismo autónomo requiere del establecimiento de un reparto competencial, el orgánico podría carecer de este ya que las funciones regionales son modeladas por el legislador estatal⁴⁴⁰.

Como hemos visto, el debate federal se está llevando a cabo en Europa

⁴⁴⁰Mangiameli, S., *La riforma... ob. cit.*, págs. 21 y ss. En la misma obra se habla en otra ocasión de "federalismo orgánico" (pág. 51) haciendo referencia a la tendencia de algunos ejemplos federales al aumento de las competencias de la Federación.

especialmente en la última década a diferentes niveles. Las razones de estos movimiento federales se pueden apuntar en la crisis de los Parlamentos como lugares de representación política; el modelo de organización federal que aporta un lugar de cercanía entre las decisiones y la ciudadanía; y finalmente la descentralización territorial del poder también como contrapeso al gran poder que vienen adquiriendo los ejecutivos, permitiendo así la formación de nuevos líderes y de actividad de las políticas de oposición a nivel institucional⁴⁴¹.

De la misma forma que sucede cuando se trata la cuestión del federalismo en el caso español, se hace referencia a tres aspectos del federalismo necesarios para dar ese contenido federal al modelo regional respecto del regionalismo previo. Estos tres aspectos pasarían por la enumeración competencial, el federalismo cooperativo e incidir en la Cámara territorial. Los dos primeros de estos aspectos pueden encontrarse en la aludida reforma constitucional, siendo de especial incidencia el cambio producido en la enumeración competencial, que pasa de una enumeración de competencias de las regiones a enumerar las competencias atribuidas al Estado.

Respecto de la primera cuestión, referente al nuevo reparto competencial, supone un acercamiento a los modelos federales tradicionales por cuanto se acaba con la enumeración de las competencias regionales y se otorga competencia general a las Regiones. En referencia al modelo anterior, no suponía un problema tanto la enumeración competencial de las regiones, por cuanto este reparto competencial se había basado más en el "interés" que

⁴⁴¹Caravita, B., *ob. cit.*, págs. 10 y 11.

en la materia concreta⁴⁴². El efecto de esta utilización del interés supuso en la práctica una restricción a la enumeración competencial original del art. 117 CI. Si a esto le añadimos la capacidad que tenía la ley estatal de "redefinir" las materias, se pudo observar el control que se ejercía desde el Estado del reparto competencial e incluso una "desconstitucionalización" de la enumeración⁴⁴³.

A nivel teórico y de referencias del lenguaje también se ha observado una tendencia clara hacia el federalismo. Se ha pasado de mantener vetado el término "federalismo" propiamente dicho en el momento de la Comisión De Mita-Iotti -aunque la técnica propuesta de reparto competencial fuera de orientación federal-, a que todos los partidos políticos en el momento de la reforma que nos ocupa hablaran abiertamente de una sustitución del regionalismo por un modelo federal⁴⁴⁴. Este cambio de tendencia discursiva obedecería a dos razones fundamentalmente⁴⁴⁵. En primer lugar a la crisis del regionalismo, al no haberse realizado una verdadera regionalización del Estado por la propia disciplina constitucional y los problemas ya apuntados, así como las relaciones entre partidos políticos de base y estructura nacional. En segundo lugar como respuesta a demandas de autodeterminación surgidas

⁴⁴²Sentencia de la Corte Constitucional 138/1972, de 24 de julio, en la cual se empiezan a utilizar los conceptos de interés nacional, intereses no fraccionables o intereses ultraregionales.

⁴⁴³Mangiameli, S., *La riforma del regionalismo italiano*, G. Giappichelli ed., Torino, 2002, págs. 108 y ss.

⁴⁴⁴Mangiameli, S., *La riforma... ob. cit.*, págs. 45 y 46. Por otra parte, a este respecto discursivo, es interesante el planteamiento en Barbera, A. e Califano, L. (a cura di), *ob. cit.*, págs. 27 y ss., donde se trata la cuestión del uso del término "federalismo" y se critica la no distinción en este sentido entre "federalismo" y "Estado federal", con las diferencias conceptuales existentes entre ambos términos.

⁴⁴⁵D'Atena, A., *Le regioni... ob. cit.*, págs. 5 y ss.

en algunos territorios.

Por último, cabe destacar en este sentido la equiparación realizada entre todos los entes autónomos y el Estado con los cambios operados en los arts. 114 y 127 CI. El art. 114 original establecía que "*La República se reparte en Regiones, Provincias y Ayuntamientos*"; y tras la reforma, el nuevo art. 114 CI establece que "*La República está constituida por los Ayuntamientos, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas y el Estado*"⁴⁴⁶. Esta modificación, lejos de ser casual, ahonda en el sentido federal de la reforma pues evoca a la fórmula utilizada en el federalismo clásico, que en el caso alemán viene representada por la *Gesamtstaat*, como orden jurídico global que surge de la conjunción del ordenamiento jurídico central y de los ordenamientos jurídicos de los entes territoriales⁴⁴⁷. Por su parte, otra de las modificaciones que aporta más claridad a esta cuestión es la del art. 127 CI que pasa de un modelo de control de las leyes regionales con una situación de evidente superioridad del Estado. En este modelo se encontraba la figura del Comisario del Estado en el proceso, el Gobierno podía devolver la ley al Consejo regional y promover cuestión de legitimidad ante la Corte Constitucional. El nuevo art. 127 CI equipara las posiciones del Estado y de las Regiones en el control de legitimidad de las leyes pudiendo ambos entes, de manera sucesiva y no ya preventiva, oponer la respectiva cuestión de legitimidad ante la Corte

⁴⁴⁶Mangiameli, S., *La reforma... ob. cit.*, págs. 80. El autor critica esta fórmula por entenderla negativa a una reforma federal. El objeto de su crítica se dirige a la inclusión de los Ayuntamientos, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas, por cuanto en un ordenamiento federal las relaciones se determinan sólo entre sujetos federales, es decir, Estado y Regiones.

⁴⁴⁷Villaverde Menéndez, I., "La intangibilidad competencial de los derechos fundamentales. Forma de Estado y derechos fundamentales", *UNED. Teoría y realidad constitucional*, nº 20, 2007, pág. 328.

Constitucional.

En este mismo sentido, el párrafo cuarto del art. 117 CI determina que *"corresponde a las regiones la potestad legislativa en referencia a las materias no expresamente reservadas a la legislación del Estado"*. Esta fórmula respecto de la competencia denominada residual comporta un paso más en el sentido federal⁴⁴⁸. Cambia así mismo el sentido del art. 70 CI que establece que *"la función legislativa es ejercitada colectivamente por las dos cámaras"*. Esto supone además lo que se ha denominado como "presunción de incompetencia"⁴⁴⁹, lo que conlleva que la ley estatal deberá determinar y argumentar el título competencial que le otorga competencia.

2.5.- Situación actual de la reforma

Tras los años pasados después de la reforma es necesario también realizar un breve apunte sobre su efectiva realización y el punto en el que se encuentra actualmente.

En primer lugar es necesario referirse al retraso generalizado con el cual los diferentes Estatutos fueron aprobados⁴⁵⁰. Esto ha supuesto que al

⁴⁴⁸Fórmula típica de los modelos federales: X Enmienda de la Constitución de EEUU, art. 3 de la Constitución Suiza, arts. 30 y 70 de la Constitución alemana y art. 15 de la Constitución austríaca.

⁴⁴⁹Olivetti, M., *ob. cit.*, pág. 94.

⁴⁵⁰Recordemos las fechas ya comentadas de aprobación de los nuevos estatutos: Calabria, Lazio y Puglia en 2004; Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana y Umbria en 2005; Abruzzo en 2007; Lombardia en 2008; Campania en 2009; Veneto en 2012; Molise en 2014; y Basilicata en 2016.

menos durante cinco años en el caso de las primeras aprobaciones, las regiones han convivido con estatutos envejecidos e inservibles tras la reforma, especialmente respecto de la forma de Gobierno, de la Ley Constitucional 1/1999⁴⁵¹. Según parte de la doctrina este retraso ha podido deberse al intento, por parte de las regiones, de huir de la selección que esta reforma les ofrecía entre una elección directa o indirecta de la Presidencia de la Región, intentando en algunos casos elaborar un híbrido que la Corte Constitucional impidió, obligando a la selección clara de algún modelo⁴⁵².

De la misma forma que ocurrió al poner en marcha el regionalismo inicial previsto en la Constitución, tras esta reforma también ha supuesto un *handicap* la propia estructura de los partidos políticos. Desde la doctrina se reconoce la ausencia de cultura autonómica en los partidos políticos y su débil estructura descentralizada, con una organización centripeta donde los ascensos de los cargos regionales tienen como objetivo el ejecutivo nacional⁴⁵³. Si la autonomía legislativa sirve para que la autonomía política funcione, pero las fuerzas políticas locales no tienen la voluntad de ese nivel de autonomía respecto del centro, la autonomía no podrá ser efectivamente realizada.

⁴⁵¹Lupo, N., "Le alterne vicende della formazioni dei nuovi statuti regionali", en Bifulco, R. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, G. Giappicheli ed., Torino, 2006.

⁴⁵²Morrone, A., "Statuti regionali, chimere federali", *Il Mulino*, n° 2, 2005, págs. 229-238.

⁴⁵³Bin, R., "La crisi delle Regioni. Che fare?", *Le Regioni*, n° 4, 2012, págs. 735-749. Directamente, el autor afirma que "*La organización centripeta de los partidos es el fondo la condición de supervivencia de la supremacía del interés nacional*" (traducción propia).

2.5.1.- La concreción de la reforma por la Corte Constitucional

Como ya hemos apuntado, ha sido el papel de la Corte Constitucional el que en mayor medida ha orientado la reforma del Título V de la Constitución. En este sentido, la Corte Constitucional ha debido medirse entre el intento de una reforma del modelo territorial en un sentido federal desde el punto de vista político y su propio canon histórico de, como ya se ha apuntado, "regionalismo orgánico" y el resultado ha supuesto casi una reescritura de la reforma⁴⁵⁴.

Un ejemplo del rechazo que puede verse desde las resoluciones de la Corte Constitucional a esta orientación federal se puede encontrar en la imposibilidad de que los Consejos regionales adopten la denominación de "Parlamento", como ocurrió en el caso de las regiones de Liguria y Marche⁴⁵⁵, usando un argumento exclusivamente literal y otorgando la denominación "Parlamento" exclusivamente a las Cámaras y fijando la denominación de "Consejo regional" al órgano titular de la función legislativa regional. Esta postura de la Corte sería contraria a la denominación de las cámaras en las regiones o estados en los modelos federales -o autonómicos- europeos e incluso con la denominación otorgada a los mismos por el ordenamiento de la Unión Europea⁴⁵⁶.

Lo que habíamos entendido como una equiparación entre Estado y regiones anteriormente con respecto al recurso ante la Corte Constitucional

⁴⁵⁴Mangiameli, S., "Giustizia...", *ob. cit.*, págs. 5-29.

⁴⁵⁵Sentencias de la Corte Constitucional 106 y 306 de 2002.

⁴⁵⁶Por ejemplo, el art. 6 del Protocolo nº 2 de los Tratados consolidados sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

con el nuevo texto del art. 127 CI no está siendo entendido como tal. La propia Corte ha advertido, en la Sentencia 365/2007, que el nuevo art. 127 CI autoriza al Estado a impugnar una ley regional cuando entienda que "*excede la competencia de la Región*", mientras que esta competencia se reconoce a las regiones respecto de la ley o actos con valor de ley estatal o de otra región cuando entienda que estas "*perjudiquen su esfera de competencia*". Esta diferencia hace entender que el Estado es competente para impugnar cualquier violación de cualquier disposición constitucional, lo que supone una diversidad de posiciones entre ambos entes territoriales. Se extiende esta diversidad de posiciones a todo el modelo regional usando para ello el nuevo texto del art. 114 CI⁴⁵⁷ que habíamos considerado como equiparador de las posiciones de los diferentes entes territoriales pero en el que la Corte se basa para excluir una total equiparación entre los entes ya que disponen de diversos poderes entre sí.

De gran importancia para la actuación del Estado tras la reforma ha sido la postura dada por la Corte Constitucional respecto de la competencia concurrente en su Sentencia 282/2002. Esta postura aparece, por un lado, en contra de la interpretación que se venía dando de que las regiones podían actuar en materias de competencia concurrente a pesar de que no hubiera ley estatal que fijara los principios. Por otro lado, en contra de la posterior ley n° 131 de 2003, que establece en su art. 1.4 que para orientar la iniciativa legislativa del Estado y de las Regiones hasta la entrada en vigor de la ley que fije los nuevos principios, se adoptarán decretos legislativos meramente reconocedores de los principios fundamentales necesarios según el tercer

⁴⁵⁷ "*La República está constituida por los Municipios, por las Provincias, por las Ciudades Metropolitanas, por las Regiones y por el Estado*"

párrafo del art. 117 CI. Así, la Corte Constitucional determina que el texto del citado art. 117 CI no significa que los principios sólo puedan extraerse de leyes estatales nuevas, y añade que *"la legislación regional concurrente deberá desarrollarse en el respeto de los principios fundamentales resultantes de la legislación estatal ya en vigor"* (FJ 4).

Por otra parte, respecto de la competencia residual exclusiva de las Regiones, la Corte ha llegado a afirmar

*"la imposibilidad de reconducir un determinado objeto de disciplina normativa al ámbito de aplicación confiado a la legislación residual de las Regiones en el sentido del cuarto párrafo del mismo art. 117, por el solo hecho de que tal objeto no sea inmediatamente referible a una de las materias del elenco de los párrafos segundo y tercero del art. 117 de la Constitución"*⁴⁵⁸.

La Corte misma desmonta así una de las principales innovaciones de la reforma con la consiguiente pérdida sustancial para el regionalismo y una recuperación del principio unitario.

Finalmente, la crisis económica ha supuesto también una unificación del ordenamiento. La modificación de la Constitución de 2012 en el sentido del equilibrio financiero como ha ocurrido también en otros Estados, ha incluido una referencia a la armonización del presupuesto público en la letra e) del párrafo segundo del art. 117 CI, pasando así a formar parte de las competencias exclusivas del Estado y su supresión de las competencias concurrentes del párrafo tercero. Esto ha supuesto un control más fuerte de la legislación estatal hacia la regional en forma de medidas financieras,

⁴⁵⁸Sentencia n° 370 de 2003.

tomando esta competencia como un título de intervención transversal⁴⁵⁹.

En contraposición de lo anteriormente expuesto, encontramos una reforma del modelo regional que elimina las referencias a los "intereses nacionales" por el excesivo uso realizado por parte de la Corte Constitucional como límite de legitimidad; se modifica el sistema de reparto competencial y se reconoce la residualidad en favor de las Regiones; se elimina el control preventivo del Estado de la legislación regional⁴⁶⁰. Y la Corte Constitucional parece haber tenido como única referencia a la hora de pronunciarse sobre la efectividad de la reforma el principio unitario, debilitando el nuevo papel otorgado a las regiones y yendo en contra de lo que parecía ser la voluntad del legislador.

2.5.2.- Posteriores intentos de reforma

Por otra parte, es necesario también prestar atención a posteriores intentos de reforma del modelo para llegar a comprender la situación actual⁴⁶¹.

En 2006 se lleva a cabo el proyecto de Ley Constitucional sobre el referéndum, conocido por parte de la doctrina como la "reforma de la reforma". Este proyecto tocaba la materia regional en diferentes aspectos. Realizaba una explícita enumeración de materias de competencia exclusiva de las Regiones, probablemente con la intención de aclarar los diferentes ámbitos competenciales y reducir así el número de contenciosos en la materia. Al

⁴⁵⁹Sentencia nº 10 de 2010.

⁴⁶⁰Mangiameli, S., "Giustizia...", *ob. cit.*, págs. 5-29.

⁴⁶¹Caretti, P. y Barbieri, G.T., *Diritto...* *ob. cit.*, pags. 37-42.

mismo tiempo, se realizaba la reintroducción del necesario respeto al interés nacional, cuya supresión en la reforma de la XIII Legislatura se ha visto como un refuerzo del papel de las Regiones. A nivel institucional también transformaba la segunda Cámara en Senado federal de la República, aunque con una fórmula de dudosa eficacia respecto del objetivo de lograr una verdadera Cámara de representación territorial puesto que se limitaba a la participación de los Presidentes de las Regiones en las labores del Senado, sin derecho a voto y con un complejo reparto competencial entre ambas Cámaras legislativas. Finalmente, se introducía una mínima participación regional en la elección de los miembros de la Corte Constitucional (cuatro elegidos por el Jefe de Estado, cuatro por la magistratura y siete por el Parlamento, de los cuales tres serían elegidos por la Cámara de Diputados y cuatro por el Senado federal integrado por los Presidentes de las Regiones). Este proyecto de Ley Constitucional no llegó a ver la luz.

En la XV Legislatura hubo otro intento de revisión de la Parte II de la Constitución que introducía un Senado federal de la República pero esta vez compuesto por miembros elegidos por los propios Consejos regionales y locales (de los Ayuntamientos, provincias y Ciudades Metropolitanas), recogiendo también el reparto de funciones entre las Cámaras por materias. Esta propuesta fue aprobada por la Comisión Permanente de la Cámara de diputados, pero tampoco llegó a aprobarse por disolución de las Cámaras en 2008.

Otro intento de reforma se produjo en 2012 y también en referencia a un Senado federal de la República, compuesto por 252 senadores elegidos por sufragio universal y directo con base regional y participación en las tareas, con derecho a voto, de dos representantes de cada Región, elegidos por sus Consejos regionales.

Muy recientemente ha tenido lugar un nuevo intento de reforma constitucional que modificaría el Título V en profundidad nuevamente⁴⁶². Según la última edición consultada del texto, con fecha de enero de 2016⁴⁶³, respecto del Senado, lo más destacable de la nueva propuesta de reforma es la superación del "bicameralismo perfecto" por un "bicameralismo diferenciado". En este sentido se modificaban aspectos como la relación de confianza con el Gobierno y a la institución del Senado como representante de las instituciones territoriales. Además, este "bicameralismo diferenciado" supone también cambios en el proceso legislativo. De su composición, pasaría de los 315 senadores actuales a 100, de los cuales 95 serían elegidos por los Consejos regionales y 5 por el Presidente de la República, así como los ex Presidentes de la República como miembros de por vida. Se introduce también una garantía de los derechos de las minorías parlamentarias y un "estatuto de la oposición"; un juicio preventivo de leyes electorales; cambios en la iniciativa legislativa popular; cambios en la decretación de urgencia; en el quorum del referéndum derogativo; supresión del Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo (CNEL), etc. Respecto de la revisión del Título V, este proyecto incluye importantes novedades. Se prevé por una parte la supresión de uno de los entes territoriales reconocidos hasta ahora, las Provincias⁴⁶⁴. Se

⁴⁶²Sobre este proyecto de reforma existe un interesante debate doctrinal plasmado en el número dedicado a la cuestión *Le Regioni*, n° 1, 2015.

⁴⁶³Disponible en http://www.camera.it/leg17/465?tema=riforme_costituzionali_ed_elettorali

⁴⁶⁴Ya hubo un intento de reorganizar las provincias tendiendo a su supresión con el decreto ley 95/2012, de disposiciones urgentes para la revisión del gasto público (art. 17), posteriormente transformado en Ley 135/2012. Sin embargo la Corte Constitucional declaró constitucionalmente ilegítima esta medida en su Sentencia 220/2013. Posteriormente se ha disciplinado la cuestión con la Ley 56/2014 de disposiciones sobre las ciudades metropolitanas, las provincias, uniones y fusiones

restringe el ámbito de las condiciones particulares que pueden ser atribuidas a las regiones ordinarias. A nivel competencial se realizan cambios importantes: se suprime la competencia concurrente, se añaden materias a la competencia exclusiva del Estado, se enumeran competencias exclusivas de las regiones y se introduce una "Cláusula de supremacía" que permite a la ley del Estado intervenir en materias que no sean de su competencia para tutelar la unidad jurídica, económica o el interés nacional. Respecto a la elección de los miembros de la Corte Constitucional, se prevé que sean dos los elegidos por parte del Senado⁴⁶⁵.

Sin embargo, esta reciente propuesta de reforma no ha llegado a aprobarse. Como culminación del proceso se llevó a cabo un referéndum de aprobación de la misma el 4 de diciembre de 2016. En este referéndum la reforma fue rechazada por casi un 60% de los votos.

Desde algunas voces doctrinales se apuntan diversas cuestiones necesarias a modificar del sistema constitucional actual para que el modelo regional pueda ser efectivamente realizado y que además suponen problemas generales que podrían verse en parte resueltos con una verdadera realización

de ayuntamientos.

⁴⁶⁵Para ver una postura crítica frente a esta propuesta de reforma, Bin, R., "Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su regioni e riforme costituzionale", *Le Regioni*, n° 1, 2015, págs. 83-99. El autor califica la reforma en debate como una ocasión perdida por la orientación que tiene respecto del Senado, del reparto competencial, etc. En otro sentido, ya en 2001, al respecto de la reforma constitucional del Título V, este mismo autor defendía la posibilidad de que las Regiones participaran en la designación de los miembros de la Corte Constitucional, tras calificarla de "enemigo jurado de las Regiones", Bin, R., "Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionale", *Le Regioni*, n° 4, 2001, págs. 601-604. Y sobre la necesidad de la reforma del Senado cuando en 2001 se mantuvo silencio al respecto Falcon, G., "Il big bang del regionalismo italiano", *Le Regioni*, n° 6, 2001, págs. 1141-1151.

regional. Estas cuestiones pasan por la necesidad de acabar con el corporativismo que pasaría por un uso de la legislación ordinaria en el cual el Estado se quedara con la legislación de principio y dejando a las regiones la disciplina organizativa. Se observa la necesidad de reformar ciertas instituciones del Gobierno, como el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas. Se reclama el establecimiento de menores límites preventivos y mayor responsabilidad por los resultados a los entes implicados en la cuestión regional. Se pone de manifiesto necesidad de reducción del contencioso entre Estado y regiones y una modificación orgánica de la Corte Constitucional. Y se habla de la necesidad de inversión o ayuda a partidos locales⁴⁶⁶. Por otra parte, se reclama incidir en el bicameralismo perfecto y con ello mejorar el bajo nivel de legalidad existente o la elección de la presidencia del Gobierno⁴⁶⁷, entre otras cuestiones. Posiciones muy críticas con la reforma del Título V de la XIII Legislatura han hablado de falta de implicación de los actores, de los partidos, del Gobierno central e incluso se ha hablado de que la reforma en sí misma ha supuesto acabar con la propia autonomía, señalando especialmente a la excesiva burocratización resultante. En este sentido, se habla de los efectos que la crisis económica ha tenido respecto de la centralización, entendiendo que esta sólo ha supuesto la aceleración de un proceso que ya había comenzado y entendiendo ambos procesos como paralelos y generados ambos en parte por una crisis política⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶Bin, R., "La crisi delle Regioni. Che fare?", *Le Regioni*, nº 4, 2012, págs. 735-749.

⁴⁶⁷Bin, R. y Morrone, A., "Sulla riforma costituzionale", *Il Mulino*, nº 4, 2013, págs. 602-610.

⁴⁶⁸Bin, R., "Stato delle autonomie vs. Governo della burocrazia", *Istituzioni del federalismo*, nº 1, 2014, págs. 47-64. En este sentido, "*Así como la política ha hecho entrar en el euro y en la globalización de los mercados sin una política industrial y productiva, (...) se ha anunciado el inminente federalismo (...) sin un mínimo de cultura de la autonomía*" (traducción

3.- LOS DERECHOS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS REGIONALES

3.1.- Clasificación de los derechos estatutarios

Todos los nuevos estatutos que han entrado en vigor cuentan en sus artículos iniciales con este tipo de normas programáticas y de principio. Este tipo de normas tienen el objetivo claro, tanto por su contenido como por su posición en el texto del estatuto, de determinar la acción y los objetivos de la Región a través de estas normas iniciales. Incluso hay regiones que, al más puro estilo constitucional, han establecido un preámbulo inicial donde se establecen los objetivos, razones, valores y derechos que deben inspirar la acción de la Región⁴⁶⁹.

Realizar una clasificación exhaustiva de los principios y objetivos marcados en los estatutos en forma de normas programáticas es una tarea compleja, pero sí podemos centrarnos en aquellas normas en las que observamos unas características comunes entre varios textos estatutarios para poder hacer una aproximación.

Encontramos unánimemente referencias a principios generales establecidos desde la Constitución como la unidad de la República, a los derechos constitucionales, al principio de subsidiariedad y a la igualdad de

propia).

⁴⁶⁹Preámbulo encontramos en los estatutos de las regiones Emilia-Romagna, Liguria (donde se denomina "Premisa"), Marche y Piemonte.

oportunidades entre mujeres y hombres⁴⁷⁰.

Son también, si no unánimes en cada una de sus categorías, sí mayoritarias las referencias a la tutela de los más y menos tradicionales derechos sociales y culturales:

- Medio ambiente: art. 9 del Estatuto de Abruzzo; art. 10 del Estatuto de Basilicata; art. 2.2, r) (como objetivo) del Estatuto de Calabria; art. 8.1, s) (como objetivo) del Estatuto de Campania; importante desarrollo en el art. 3 del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 9.1 del Estatuto de Lazio; art. 2.2,i) del Estatuto de Liguria; art. 2.4, k) y l) del Estatuto de Lombardia; art. 5 del Estatuto de Marche; art. 3 del Estatuto de Molise; art. 6 del Estatuto de Piemonte; arts. 10.2 y 11.1 del Estatuto de Puglia; art. 4.1, l) del Estatuto de Toscana; arts. 11 y 11bis del Estatuto de Umbria; y art. 8 del Estatuto de Veneto.

- Salud: art. 7 del Estatuto de Abruzzo; art. 5.3 del Estatuto de Basilicata; art. 8.1,p) del Estatuto de Campania; art. 6.1,a) del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 7 del Estatuto de Lazio; art. 2.2,d) del Estatuto de Liguria; art. 5.1 del Estatuto de Marche; art. 5 del Estatuto de Molise; art. 9 del Estatuto de Piemonte; art. 10.1 del Estatuto de Puglia; art. 4.1,c) del Estatuto de Toscana; art. 13 del Estatuto de Umbria; art. 6.1,m) del Estatuto

⁴⁷⁰ Sobre igualdad entre hombres y mujeres se pronuncian el art. 6 del Estatuto de Abruzzo; art. 6 del Estatuto de Basilicata; art. 2.2, d) del Estatuto de Calabria; art. 5 del Estatuto de Campania; art. 2.1.b del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 6.6 del Estatuto de Lazio; art. 2.2,b) del Estatuto de Liguria; art. 11 del Estatuto de Lombardia; art. 3.2 del Estatuto de Marche; art. 6 del Estatuto de Molise; art. 13 del Estatuto de Piemonte; art. 6 del Estatuto de Puglia; art. 4.1, f) del Estatuto de Toscana; art. 7 del Estatuto de Umbria; y art. 6.1,c del Estatuto de Veneto.

de Veneto.

- Educación: arts. 7 y 8 del Estatuto de Abruzzo; art. 5.8 del Estatuto de Basilicata; art. 2.2,g) del Estatuto de Calabria; art. 8.1,l) del Estatuto de Campania; art. 6.1,d) del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 7.2,h) del Estatuto de Lazio; art. 2.2,l) del Estatuto de Liguria; art. 5.4 del Estatuto de Marche; art. 4 del Estatuto de Molise; art. 14 del Estatuto de Piemonte; art. 12.3 del Estatuto de Puglia; art. 14 del Estatuto de Umbria; art. 6.1,d) del Estatuto de Veneto.

- Patrimonio histórico y artístico: art. 8 del Estatuto de Abruzzo; art. 9 del Estatuto de Basilicata; art. 2.2,s) del Estatuto de Calabria; art. 8.1,m) del Estatuto de Campania; art. 2.1,c) (como objetivo) del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 9.2 del Estatuto de Lazio; art. 5.3 del Estatuto de Marche; art. 8 del Estatuto de Molise; art. 7 del Estatuto de Piemonte; art. 12.1 del Estatuto de Puglia; art. 4.1,m) del Estatuto de Toscana; y art. 11.3 del Estatuto de Umbria.

- Derechos de las personas inmigrantes: art. 7.7 del Estatuto de Abruzzo; art. 11 del Estatuto de Basilicata; art. 8.1, o) del Estatuto de Campania; art. 2.1,f) del Estatuto de Emilia-Romagna (además del art. 15.1 sobre el derecho de participación de las personas inmigrantes); art. 7.2,c) del Estatuto de Lazio; art. 2.4,h) del Estatuto de Lombardia; art. 5.1,e) del Estatuto de Molise; art. 11.1 del Estatuto de Piemonte; art. 3 del Estatuto de Puglia; art. 4.1,t) del Estatuto de Toscana y art. 8.2 del Estatuto de Umbria.

- Familia: art. 7.1 del Estatuto de Abruzzo; art. 5.6 del Estatuto de Basilicata; art. 2.2, c) del Estatuto de Calabria; art. 8.1, e) del Estatuto de Campania; art. 7.2,b) del Estatuto de Lazio; art. 2.2,a) del Estatuto de Liguria; art. 2.4, b) del Estatuto de Lombardia; art. 4.5 del Estatuto de Marche; art. 5.1,c) del Estatuto de Molise; art. 5 del Estatuto de Puglia; arts. 4.1, e, h y h del

Estatuto de Toscana; art. 9 del Estatuto de Umbria; y art. 6.1,b del Estatuto de Veneto.

- Menores: art. 5.3,d del Estatuto de Basilicata; art. 6.1,e del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 6.2 del Estatuto de Lazio; art. 4.6 del Estatuto de Marche; art. 5.1,b del Estatuto de Molise; art. 11.2 del Estatuto de Piemonte; art. 5 del Estatuto de Puglia; art. 4.1, d) del Estatuto de Toscana; art. 5.4 del Estatuto de Umbria.

- Ancianos: art. 7.2 del Estatuto de Abruzzo; art. 5.3,e del Estatuto de Basilicata; art. 6.2 del Estatuto de Lazio; art. 11.2 del Estatuto de Piemonte; art. 5 del Estatuto de Puglia; arts. 4.1, e del Estatuto de Toscana; art. 5.5 del Estatuto de Umbria.

- Diversidad funcional: art. 7.1 del Estatuto de Abruzzo; art. 5.3,f del Estatuto de Basilicata; art. 6.1,b) del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 2.4, o) del Estatuto de Lombardia; art. 11.2 del Estatuto de Piemonte; art. 5.3 del Estatuto de Umbria.

- Consumidores: art. 7.1 del Estatuto de Abruzzo; art. 12 del Estatuto de Basilicata; art. 8.1, q) (como objetivo) del Estatuto de Campania; art. 4.3 del Estatuto de Marche; art. 10.2 del Estatuto de Piemonte; art. 6 del Estatuto de Umbria.

- Derechos laborales y plena ocupación: arts. 7.1 y 7.5 del Estatuto de Abruzzo; arts. 7.1 y 7.2 del Estatuto de Basilicata; art. 2.2, i) (como objetivo) del Estatuto de Calabria; art. 6 del Estatuto de Campania; art. 4 del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 6.5 del Estatuto de Lazio; art. 2.4, c) del Estatuto de Lombardia; art. 4.1 del Estatuto de Marche; art. 4.1 del Estatuto de Molise; art. 5.2 del Estatuto de Piemonte; art. 4.1, a) del Estatuto de Toscana; art. 15 del Estatuto de Umbria.

- Asociacionismo: art. 12.3 del Estatuto de Abruzzo; art. 2.2, l) (como objetivo) del Estatuto de Calabria; art. 8.1, h) (como objetivo) del Estatuto de Campania; art. 7 del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 7.2 del Estatuto de Lazio; art. 9.1,d del Estatuto de Molise; art. 4.1, q) del Estatuto de Toscana.

- Derechos de los animales: art. 9.1 del Estatuto de Abruzzo; art. 8 del Estatuto de Basilicata; art. 2.2, v) (como objetivo) del Estatuto de Calabria; art. 5.2 del Estatuto de Marche; art. 6.2 del Estatuto de Piemonte; art. 4.1, l) del Estatuto de Toscana.

- Deporte: art. 8.1 del Estatuto de Abruzzo; art. 8.1, v) (como objetivo) del Estatuto de Campania; art. 6.1,f del Estatuto de Emilia-Romagna; art. 7.2,i del Estatuto de Lazio; art. 5.5 del Estatuto de Marche; art. 5.1,f del Estatuto de Molise; art. 4.1, i bis) del Estatuto de Toscana.

Por otra parte, también podemos encontrar otros derechos en algunos casos concretos en algunos estatutos que difieren de estos que acabamos de observar como mayoritarios: el reconocimiento a otras formas de convivencia (art. 4.1,h) del Estatuto de Toscana y art. 9 del Estatuto de Umbria), privacidad (art. 6.4 del Estatuto de Lazio), derecho a la vivienda (art. 7.2,g) del Estatuto de Lazio y art. 10.1 del Estatuto de Piemonte), reconocimiento de derecho de voto a los extranjeros (art. 15.1 del Estatuto de Emilia-Romagna y art. 3.6 del Estatuto de Toscana), colaboración con la Iglesia Católica (art. 6.10 del Estatuto de Lazio, reconociendo su papel el art. 2.4,d) del Estatuto de Lombardía), pluralismo de la información (art. 12.3 del Estatuto de Piemonte

y art. 4.1,b) del Estatuto de Toscana), principio de buena administración⁴⁷¹ (art. 4.1,z) del Estatuto de Toscana), reciclaje de residuos (art. 3.1,c) del Estatuto de Emilia-Romagna), restricción de ruidos y emisiones (art. 3.1,c) del Estatuto de Emilia-Romagna), uso de recursos energéticos limpios y renovables (art. 3.1,d) del Estatuto de Emilia-Romagna), desarrollo y eficacia de los servicios públicos locales (art. 10.1,b) del Estatuto de Emilia-Romagna y art. 7.2,e) del Estatuto de Lazio), seguridad alimentaria (art. 3.1,e) del Estatuto de Emilia-Romagna, art. 5.1 del Estatuto de Marche, art. 5.2 del Estatuto de Piemonte y art. 10.2 del Estatuto de Puglia), entre otros.

Según parte de la doctrina, después de ver la novedad introducida por la reforma constitucional respecto de la posibilidad de incluir normas de principio en los estatutos combinado con la potencialidad de estas -al margen del efectivo pronunciamiento de la Corte Constitucional-, el uso del legislador estatuyente de esta opción se observa cuanto menos desilusionante⁴⁷². A pesar del recorrido por las diferentes temáticas tratadas en las normas programáticas, podemos dividir la gran mayoría de estas en tres grandes grupos en función de sus características:

- Los que se caracterizan por una enumeración retórica, determinando un amplia variedad de objetivos de la acción regional y sin establecer una jerarquía entre los mismos.

- Fórmulas excesivamente obvias de reconocimientos que ya vienen

⁴⁷¹Este derecho, como ya hemos podido ver en el caso español sí ha sido uno de los más extendidos en los reconocimientos estatutarios de derechos, ya que se extrae directamente del ordenamiento comunitario.

⁴⁷²D'Atena, A., *Diritto... ob. cit.*, pág. 108.

implícitos en el propio ordenamiento jurídico.

- Reproducciones de normas constitucionales.

Sin embargo, no todas las normas, como veremos, se encuadrarían en esta clasificación, puesto que podemos encontrar algunas disposiciones en algunos estatutos con una construcción más elaborada y sólida e incluso algunas que supondrían una notable novedad respecto de las previsiones constitucionales⁴⁷³, en las cuales la Corte Constitucional sí debería analizar su adecuación o no a la Norma Suprema puede que con más detenimiento.

3.2.- Los derechos como materia estatutaria

Cuando se trata la cuestión de los derechos o principios recogidos en los estatutos regionales, desde la doctrina italiana se entiende el mismo como el denominado como "contenido eventual" del estatuto. Así, en el caso español, en el cual el art. 147.2 CE determina el contenido de los Estatutos, tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia constitucional entienden que es el contenido mínimo que no impide un contenido eventual. En este mismo sentido, en el caso italiano, el art. 123 CI determina el contenido mínimo del Estatuto (forma de gobierno, principios fundamentales de organización y funcionamiento, ejercicio del derecho de iniciativa, referéndum, procedimiento administrativo, publicación de leyes y reglamentos y Consejo de la autonomía local), lo que se ha entendido que no

⁴⁷³Por ejemplo, el reconocimiento de la posibilidad de que los extranjeros participen en los referendums regionales consultivos del art. 15.1 del Estatuto de Emilia-Romagna.

excluye la posibilidad de contenido eventual.

Este contenido eventual se entiende como "*normas programáticas o de principio que indican los sectores en los cuales la región tiene intención de intervenir o los intereses o las finalidades que el ente declara cuidar o promover o, incluso, las normas que enumeran posiciones subjetivas (derechos o intereses) reconocidos por el ente a los administrados*"⁴⁷⁴. O según ha indicado la propia Corte Constitucional

*"existencia, junto a los contenido necesarios de los estatutos regionales, de otro posible contenido, tanto que resulten reconocedores de las funciones y de las competencias de las Regiones, como que indiquen áreas de prioritaria intervención política o legislativa; contenido que a veces se exprese a través de proclamaciones de finalidad a perseguir"*⁴⁷⁵.

Este tipo de contenido ya había sido considerado con los viejos estatutos y valorado su admisibilidad confirmándose su legitimidad por cuanto, en palabras de la Corte Constitucional serían legitimación de "*una presencia política de la región, en relación al Estado o a otras regiones, en respeto a todas las cuestiones de interés de la comunidad regional (...)*"⁴⁷⁶. Tras la reforma del Título V, la Corte Constitucional dio continuidad a su doctrina anterior aunque con algún matiz que podía hacer prever los posicionamientos posteriores. Así, afirma, en su primer pronunciamiento al respecto, que

"la misma jurisprudencia de esta Corte reconoció hace tiempo la

⁴⁷⁴Bin, R. y Falcon, G. (a cura di), *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pág. 133 (traducción propia).

⁴⁷⁵Acepción utilizada en la Sentencia de la Corte Constitucional 2/2004 (FJ 10) y completada en la Sentencia 372/2004 (FJ 2) (traducción propia).

⁴⁷⁶Sentencia de la Corte Constitucional 829/1988 (FJ 2.2) (traducción propia).

*legitimidad de la existencia, junto al contenido necesario de los estatutos regionales, de otros posibles contenidos, tanto que resulten reconocedores de las funciones y de las competencias de la Región, como que indiquen áreas de prioritaria intervención política o legislativa (...); contenidos ulteriores de los cuales si acaso es opinable la medida de la eficacia jurídica"*⁴⁷⁷.

Más tarde, llegó la valoración de la Corte Constitucional respecto de los principios o derechos enunciados en los estatutos mediante tres sentencias, las 372, 378 y 379/2004. La llamativa solución de la Corte Constitucional a la cuestión ha supuesto una gran cantidad de críticas, en sentencias que, en modo análogo a como lo hiciera posteriormente el Tribunal Constitucional, parecen intentar contentar a todos pero no convencen a nadie. La Corte Constitucional Italiana, en el asunto que nos ocupa determinó que las enunciaciones de principios en los estatutos de autonomía no pueden ser objeto de un juicio de legitimidad constitucional por cuanto no son más que proclamaciones culturales o políticas sin valor jurídico o normativo.

Sobre la virtualidad de estos pronunciamientos de la Corte Constitucional se volverá más adelante.

Toda esta problemática no supone una novedad, sino que viene de la primera fase estatutaria, en la cual los Consejos regionales, con el visto bueno del Parlamento nacional -puesto que en aquél momento los estatutos eran aprobados mediante ley estatal- no se limitaban al contenido que explicitaba el art. 123 CI, como se ha visto. En el asunto que nos ocupa, también incorporaban disposiciones relativas a los objetivos de las regiones, las cuales

⁴⁷⁷Sentencia de la Corte Constitucional 2/2004 (FJ 10) (traducción propia).

ya eran consideradas como "normas programáticas"⁴⁷⁸, en el sentido de que este tipo de normas implican la reivindicación de la Región como representación política de la colectividad regional. En ese momento, la Corte Constitucional no realizó ningún tipo de pronunciamiento al respecto sobre este tipo concreto de normas, por cuanto nunca se impugnó una de ellas que le hiciera pronunciarse sobre su legitimidad constitucional. Sin embargo, sí que puede observarse una tendencia favorable a esta legitimidad del contenido programático estatutario en otras sentencias⁴⁷⁹. No así en opinión de parte de la doctrina que lo entendía como un problema de legitimidad puesto que estas normas programáticas o bien intervenían sobre las materias de competencia regional, del modo que debiera hacerlo la ley marco, o bien se referían a materias diversas y contradecían así la anterior distribución territorial de competencias que realizaba la Constitución⁴⁸⁰. Pero volviendo a la opinión que subyace en otros pronunciamientos del Tribunal respecto de tender a reconocer la admisibilidad de las normas programáticas, esto hace que no se

⁴⁷⁸ De Siervo, U., *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, pág. 285.

⁴⁷⁹ Por ejemplo, en el FJ 2.2 de la Sentencia de la Corte Constitucional 829/1988, afirma que: "...esta Corte ya ha afirmado que "los intereses regionales no son solamente aquellos que puntualmente se desprenden de las competencias que (la Constitución o) el Estatuto atribuya a la Región" y que, más bien, "puede ser configurado un interés general propio de la Región que esta puede y debe tutelar" (sent. n. 56 de 1964). Esto significa, en otras palabras, que, junto con la finalidad en relación a las cuales las regiones pueden desarrollar las propias competencias legislativas y administrativas en las materias atribuidas, existen intereses y fines respecto a los cuales las regiones mismas pueden proveer en el ejercicio de la autonomía política (...). En base a estos principios, reproducidos en la totalidad de los estatutos regionales y, por lo que aquí concierne, en los arts. 1-5 del Estatuto toscano, se legitima, por tanto, una presencia política de la región, en relación con el Estado o también con otras regiones, referente a todas las cuestiones de interés de la comunidad regional, también si estas surgen en sectores extraños a las singulares materias indicadas en el art. 117 de la Constitución..." (traducción propia).

⁴⁸⁰ D'Atena, A., *Diritto... ob. cit.*, pág. 105.

comprenda la posición de la Corte respecto de las normas programáticas contenidas en los nuevos estatutos ya que estas tienen un carácter reproductivo, en este sentido de marcar objetivos y principios para la Región, de las recogidas en los anteriores estatutos.

La nueva redacción de la Constitución respecto del contenido de los estatutos sustituye la anterior expresión relativa a "normas relativas a la organización interna de las Regiones" por "principios fundamentales de organización y funcionamiento" en su art. 123 CI. Este cambio supone para parte de la doctrina haber dado alas a esta inclusión de derechos estatutarios, por cuanto puede entenderse que los principios de organización supondrían incidir en la definición interna de las competencias y su distribución en los diferentes niveles, mientras que los principios de funcionamiento se relacionarían con las finalidades y objetivos que la Región establece para su propia acción. Es por este motivo por el cual se entiende que no parece aceptable la imposibilidad de que los estatutos contengan disposiciones de principios⁴⁸¹.

Tal y como hemos visto que ocurre en el caso español, el propio art. 117, segundo párrafo, m) CI atribuye al Estado la determinación del nivel esencial de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales. Esto implicaría no excluir la intervención regional en estas materias fuera de ese "nivel esencial". Es decir, interpretado *a sensu contrario*, el art. 117.2,m) supondría aceptar que si el Estado determina el nivel esencial es porque las regiones pueden determinar el resto. Esto conlleva, que en el ámbito de la

⁴⁸¹Rosini, M., "Le norme programmatiche dei nuovi statuti", en Carli, M., Carpani, G. y Siniscalchi, A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, pág. 35.

organización y del *funcionamiento* exista la posibilidad de una analogía con lo que ocurre con el caso de las materias de legislación concurrente, ya que el estatuto podría establecer esos principios y que la legislación regional debería ajustarse a los mismos.

Este cambio en la redacción de la Constitución puede entenderse como una reducción de la anterior competencia estatutaria en lo que se refiere a la organización⁴⁸², pero una ampliación en lo referente al funcionamiento, especialmente en lo que se refiere a las normas estatutarias programáticas y de principio, las cuales fijarían los objetivos de la acción regional.

4.- EFICACIA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS

4.1.- Posición de la Corte Constitucional

Como ya se ha comentado, la legitimidad de estas declaraciones de principios o derechos en los nuevos estatutos de las regiones italianas fue examinada por la Corte Constitucional en las sentencias 2/2004 sobre el Estatuto de Calabria, 372/2004 sobre el Estatuto de Toscana, 378/2004 sobre el Estatuto de Umbria y 379/2004 sobre el Estatuto de Emilia-Romagna.

En el primero de estos pronunciamientos, en la Sentencia 2/2004, la Corte declara infundada la pretendida ilegitimidad del art. 51 del Estatuto de

⁴⁸²Ya que, si tenemos en cuenta la redacción original de la Constitución, "*normas relativas a la organización interna de las Regiones*", implica que las mismas podían entrar en el detalle de la regulación.

Calabria que versa sobre la autonomía financiera de la Región. Como argumento para esta pretendida ilegitimidad se argumenta por parte del recurrente que este artículo se pronuncia sobre materias que no se encuentran previstas en el art. 123 CI como contenido de los estatutos regionales al determinar la potestad tributaria de la Región. Como ya se ha citado anteriormente, la Corte en este pronunciamiento admite la legitimidad de la existencia de un contenido que vaya más allá del contenido necesario, concretamente de normas de principio y finalidad de las regiones, pero deja abierta la cuestión de la eficacia que este tipo de disposiciones haya de desplegar.

Serán las otras tres Sentencias citadas, las de las denominadas como "Regiones rojas"⁴⁸³, las que vendrán a concretar la eficacia de estas disposiciones, tal y como ya hemos adelantado anteriormente. A pesar de tratarse de tres Sentencias distintas relativas a tres Estatutos distintos, las trataremos aquí de manera unificada por cuanto la solución a la que llega la Corte es idéntica en todos los casos. En el caso de estos Estatutos, las disposiciones de carácter programático impugnadas⁴⁸⁴ lo han sido con base en argumentos diversos tales como la vulneración del art. 117 CI que

⁴⁸³ Toscana, Umbria y Emilia-Romagna.

⁴⁸⁴ En el caso del Estatuto de Toscana, las normas de este tipo impugnadas han sido el art. 3.6 sobre el voto de las personas inmigrantes y 4.1, h) (reconocimiento de otras formas de convivencia), l) (medio ambiente), m) (patrimonio histórico, artístico y paisajístico), n) (desarrollo económico), o) (iniciativa económica), y p) (cooperación). En el caso del Estatuto de Umbria la única norma de principio impugnada fue el art. 9 sobre la tutela de otras formas de convivencia. En el caso del Estatuto de Emilia-Romagna lo fueron, el art. 2.1,f) sobre derechos de las personas inmigrantes (especialmente por reconocer su derecho a voto); el art. 13 sobre la actividad internacional de la Región; y el art. 15.1 sobre el derecho de todas las personas residentes a la participación política.

determina las materias de competencia legislativa del Estado o como, directamente, la vulneración por parte del Estatuto de principios constitucionales. Debemos entender que si la impugnación se basa en distintas causas, la solución que ofrezca la Corte a estas impugnaciones deberá ser también diversa, ya que no puede resolverse de igual manera una vulneración del reparto de materias objeto de competencias entre el Estado y las regiones como una norma estatutaria consistente en una reproducción prácticamente literal del contenido constitucional. Sin embargo, como ya hemos visto, la solución ofrecida por la Corte ha sido unitaria para todos los casos de normas de principio contenidas en los Estatutos⁴⁸⁵. De manera idéntica en las tres sentencias que nos ocupan, la Corte ha establecido en el CD⁴⁸⁶ 2 de la Sentencia 372/2004, en el CD 5 de la Sentencia 378/2004 y en el CD 2 de la Sentencia 379/2004 que

"...aunque materialmente insertas en un acto-fuente, no puede ser reconocida alguna eficacia jurídica, colocándose principalmente en el plano de las convicciones expresivas de las diversas sensibilidades políticas presentes en la comunidad regional en el momento de la aprobación del Estatuto (...), tales proclamaciones de objetivos y de fines no pueden ser asimiladas a las normas programáticas de la Constitución, a las cuales, por su valor de principio, han tenido generalmente reconocidas no sólo un valor programático frente a la futura disciplina legislativa, pero sobre todo una función de integración e interpretación de las normas vigentes..."

Dice la Sentencia de la Corte Constitucional 372/2004 (FJ 2) que

⁴⁸⁵ Rosini, M., *ob. cit.*, pág. 43.

⁴⁸⁶ *Considerato in diritto*.

"Aquí sin embargo no estamos en presencia de Cartas constitucionales, sino sólo de fuentes regionales de competencia reservada y especializada, es decir de estatutos de autonomía, los cuales, aunque estén constitucionalmente garantizados, deben de todos modos estar en armonía con los preceptos y los principios extraídos de la Constitución".

Esta determinación de la Corte se refiere a todas las normas programáticas de los estatutos, sin imputarles a ninguna de ellas la vulneración del reparto de competencias, simplemente determinando la inadmisión de la pretendida ilegitimidad de las normas por "*carencia de idoneidad lesiva*" al carecer, todas ellas, de eficacia jurídica.

4.2.- Postura doctrinal frente a la posición de la Corte Constitucional

Esta posición de la Corte ha sido cuanto menos discutida por parte de la doctrina por cuanto se está negando eficacia jurídica a disposiciones contenidas en una fuente del derecho, aprobada de acuerdo con el procedimiento previsto para ello y por cuanto podría entenderse esta tesis del juez constitucional como que una violación de la competencia puede conllevar una mera ineficacia de la norma⁴⁸⁷. Está claro que esta posición de la Corte Constitucional debe atribuirse a una intención práctica, salvando la legitimidad de la norma aunque sea al precio de su eficacia. Sin embargo, esta solución da lugar a otras difíciles cuestiones, por cuanto ahora el intérprete de

⁴⁸⁷Bin, R. y Falcon, G. (a cura di), *ob. cit.*, pág. 136.

la norma deberá distinguir de entre las disposiciones del estatuto entre aquellas que produzcan efectos y las que no. Además, la complejidad se hace mucho más elevada por cuanto no todas las disposiciones calificables de contenido eventual han sido privadas de efecto⁴⁸⁸.

Sobre ello, parte de la doctrina ha llegado a entender el establecimiento de derechos en los estatutos regionales como algo negativo, además de inútil, –inutilidad que se vería confirmada por la resolución de la Corte- para la propia Región⁴⁸⁹. Esta catalogación de algo dañoso derivaría de una posible contraposición entre la regulación legislativa realizada respecto de un derecho y el propio derecho enunciado en el Estatuto, a la vista de problemática similares ocurridas con los derechos constitucionales⁴⁹⁰.

4.2.1.- Los derechos estatutarios y la distribución territorial de competencias

Otra cuestión a tener en cuenta es la de la relación de estas normas programáticas con el reparto competencial establecido por la Constitución entre el Estado central y las regiones. Viendo el contenido de las declaraciones

⁴⁸⁸En este sentido, la Sentencia 379/2004, en el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el Estatuto de Emilia-Romagna, inadmite la cuestión referida al art. 2.1.f) referente al voto de los extranjeros por ser una norma programática privada de efectos jurídicos, pero declara infundada la cuestión de legitimidad del art. 15.1 que reconoce el derecho de voto a todas las personas residentes por tratarse de un ámbito relacionado con la competencia regional.

⁴⁸⁹ Bin, R., "Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione", *Le Regioni*, n° 1-2, 2005, pág. 16

⁴⁹⁰ Bin, R., "Nuovi statuti e garanzie dei diritti", *Le istituzioni del federalismo*, n° 2, 2003, págs. 203 y ss.

cabría afirmar que en algunos de los casos se estarían incluyendo ámbitos competenciales que quedarían fuera de las materias atribuidas a la competencia de las regiones. Sin embargo, este hecho, tras la solución aportada por la Corte, no se entiende como una invasión en las competencias estatales. El riesgo de invasión sólo sería tal si se adoptaran, por parte de las regiones, leyes con base competencial en las materias de las cuales se ocupan los derechos⁴⁹¹. Por tanto, no se entiende como una invasión de las competencias estatales por parte de las regiones por cuanto, precisamente, estos principios tienen un valor meramente cultural o político pero sin eficacia normativa. La Corte Constitucional deja clara esta posible controversia al afirmar que *“no comportan ni alguna violación, ni alguna reivindicación de competencias constitucionalmente atribuidas al Estado”*⁴⁹².

Cabe preguntarse si lo dicho es predicable de todas las normas programáticas de los Estatutos o lo es exclusivamente para los derechos que encuentran su objeto en materias que no son de competencia regional, a pesar de lo dicho por la Corte. De la misma forma que se observa como crítica al posicionamiento de la Corte el hecho de tratar por igual todo el contenido programático de los Estatutos, sin que las sentencias entren a considerar los derechos o materias concretas a que se refieren, cabe plantearse esta cuestión, cuanto menos teóricamente. Hasta qué punto lo dicho podría ser diferente en el caso de los derechos estatutarios que sí encuentran su contenido proyectado en una materia de competencia regional. En este sentido sí cabría la posibilidad de poder afirmar que un desarrollo legislativo por parte de la

⁴⁹¹ Belletti, M., “La dimensione regionale e locale dei diritti”, in Mezzetti, L. (a cura di), *Diritti e doveri*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2013, pág. 767.

⁴⁹² Sentencias de la Corte Constitucional 372/2004 (CD 2), 378/2004 (CD 5) y 379/2004 (CD 2). Traducción propia.

Región de la materia objeto de su competencia deba observar, necesariamente, la orientación dada por el principio estatutario que corresponda.

Cierto es que normas similares ya se encontraban en los estatutos antiguos, como ya se ha comentado, reconduciendo este contenido a la categoría de "contenido eventual", con las dudas de legitimidad y la ausencia de pronunciamiento de la Corte ya vistas. Sin embargo, los términos en los cuales se desarrollan ahora esas normas programáticas son diferentes, precisamente por el cambio ya aludido en la Constitución entre "normas relativas a la organización interna de las Regiones" cambiado por "principios fundamentales de organización y funcionamiento" en su art. 123 CI, pero también por el cambio también aludido que ha supuesto la nueva distribución de competencias entre el Estado y las regiones. Ahora las regiones ostentan la competencia legislativa residual determinada por el art. 117,4 CI y, de hecho, la inclusión de estas normas de principio respecto del funcionamiento podría suponer incluso una duplicidad respecto de las competencias regionales cuando estas coincidan con las materias a las que hacen referencia⁴⁹³.

Sí, como ya se ha visto, la Corte admite la existencia de un contenido eventual estatutario -en la anteriormente señalada Sentencia 2/2004-, no es coherente que después afirme que no despliegan ningún tipo de efectos jurídicos. De acuerdo con esta afirmación, el legislador estatutario perfectamente podría abstenerse de colocarlos en el texto de los estatutos -abstención que sorprendentemente tampoco se ha dado en los estatutos que han sido aprobados después del pronunciamiento de la Corte Constitucional negando eficacia jurídica a estos enunciados, a diferencia de lo ocurrido en el caso español, como hemos visto, con el Estatuto de Autonomía de

⁴⁹³D'Atena, A., *Diritto... ob. cit.*, pág. 105.

Extremadura-. Sin embargo, si los coloca no pueden no condicionar de algún modo el ejercicio de las competencias regionales: los principios respecto del funcionamiento de la Región están previstos en el art. 123 CI, la Corte Constitucional ha reconocido la posibilidad de incorporar contenido eventual en los estatutos y, además, la reforma ha otorgado la competencia legislativa residual a las regiones. Debería entenderse, en contra de la interpretación dada por la Corte, que la violación de esos principios estatutarios por parte del legislador regional supusiera de hecho una violación indirecta del propio art. 123 CI⁴⁹⁴.

Todo ello no significa que el ámbito de actuación de estos principios sea ilimitado, como veremos, ya que estos no podrán incidir en el ámbito competencial exclusivo del Estado -no en el caso de los estatutos de autonomía especial, aunque estos no contemplan declaraciones de principios- ni en aquellos procesos de decisión que hagan referencia a la función constitucional de las regiones pero que se desarrollen a nivel estatal. Cuando se defiende el despliegue de efectos jurídicos de dichas normas programáticas se hace referencia a aquellos ámbitos en los cuales el objetivo es el de vincular al legislador regional en su labor posterior. El principal sentido de los principios estatutarios se desplegaría precisamente en lo referente a las materias de competencia concurrente entre el Estado y las regiones o de competencia regional. Así, nada impediría al legislador regional la adecuación de su labor a los principios marcados en el estatuto.

4.2.2.- La eficacia jurídica de los derechos estatutarios

⁴⁹⁴ Rosini, M., *ob. cit.*, pág. 34.

Al margen de esto, parte de la doctrina italiana se planteó si esta solución dada por la Corte Constitucional privaba efectivamente a estas disposiciones de toda eficacia jurídica posible⁴⁹⁵. Esta cuestión surge por la propia resolución de la Corte en este caso, que a pesar de privar de eficacia jurídica a este tipo de disposiciones permite su supervivencia en el texto de los Estatutos. Esta posición doctrinal baraja la posibilidad de que este tipo de normas puedan ser utilizadas con fines interpretativos por posteriores pronunciamientos judiciales o administrativos, basada precisamente en su mantenimiento en el ordenamiento jurídico a pesar de haber negado su eficacia. De manera semejante podríamos observar la situación dada con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea antes de ser dotada de eficacia jurídica otorgándole el mismo valor que a los Tratados tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. Hasta ese momento la Carta de Derechos Fundamentales se entendía como un instrumento sin eficacia jurídica, con un valor meramente político, lo que la coloca en una posición equiparable a la de las declaraciones de principios estatutarios tras las sentencias de la Corte Constitucional: declaraciones con un mero valor político sin eficacia jurídica. Sin embargo, esta posición de la Carta no ha sido un impedimento para que en la práctica pudiera ser utilizada como parámetro interpretativo o las referencias a la misma cuando ha sido necesario⁴⁹⁶. Se plantea ante esto la posibilidad de que estas normas de principios contenidas

⁴⁹⁵Entre otros, hipótesis que encontramos en Bartole, S., "Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico", *Le Regioni*, 1-2, febrero-abril 2005, págs. 11-14; y Cammelli, M., "Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto", *Le Regioni*, 1-2, febrero-abril 2005, págs. 21-26.

⁴⁹⁶ Por ejemplo, en los casos de la Corte de Apelación de Roma y de Turín de 11 de abril de 2002, disponible en <http://www.dirittuomo.it/corte-d'appello-di-roma>

en los estatutos de autonomía, a pesar de carecer de eficacia jurídica, tal y como ha determinado la Corte Constitucional, puedan ser utilizadas como parámetro interpretativo en foro judicial o administrativo.

Otra posibilidad de eficacia relativa de este tipo de normas podría darse desde los órganos de garantía estatutaria que se reconocen en los nuevos estatutos. Estos órganos, de manera similar a como funcionan en el caso español deben encargarse de analizar la conformidad o compatibilidad de la normativa regional al estatuto. La duda en este caso surge, en el sentido que estamos analizando, en si para ese análisis de adecuación estos órganos deberán tener en cuenta estas normas de principio que, a pesar de haber sido privadas de eficacia jurídica siguen estando efectivamente incluidas en el texto estatutario y como sí ha reconocido la Corte, son expresión política e identitaria de la región.

Otra cuestión se desprende de la controvertida solución ofrecida por la Corte es el cuestionamiento siguiente: si las normas programáticas contenidas en los estatutos carecen de idoneidad lesiva precisamente por carecer de eficacia jurídica no sabemos si existe algún tipo de límite en el contenido de estas normas programáticas o es indiferente el mismo puesto que no tendrán por qué ser expulsadas del ordenamiento⁴⁹⁷.

Ya hemos cuestionado la solución de la Corte por cuanto no hace referencia a la posible vinculación del derecho u objetivo establecido en el Estatuto con las competencias regionales. Por otra parte, podremos cuestionar también la afirmación de que las normas programáticas de los estatutos carecerán de eficacia jurídica sea cual sea su contenido en otro

⁴⁹⁷ Rosini, M., *ob. cit.*, pág. 49.

sentido más. El propio artículo 123 CI reconoce como contenido necesario del Estatuto los principios de organización y funcionamiento de la Región, como se ha dicho. Tomando como modelo el caso español, el Tribunal Constitucional, en la STC 247/2007 sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana diferencia entre dos tipos de declaraciones de derechos estatutarios: por una parte los vinculados con el ámbito institucional, a los cuales sí reconoce el Tribunal la capacidad de suponer verdaderos derechos subjetivos, y los vinculados con el ámbito de las materias objeto de reparto competencial, sobre los cuales el Tribunal determinará su consideración como principios o meros mandatos al legislador, como ya sabemos. Con este paralelismo, encontramos también, que en el caso italiano, al contemplar la Constitución la posibilidad de que los Estatutos contengan principios de organización, no tendría ningún sentido privar a los mismos de eficacia jurídica.

En la Sentencia de la Corte Constitucional 379/2004 sobre el Estatuto de Emilia-Romagna parece confirmarse esta afirmación. El art. 15.1 del Estatuto reconoce los derechos de participación a todos los residentes en el territorio de la región y la Sentencia determina, en el CD 4 que esta disposición "*se configura como una norma relativa al ámbito de segura competencia regional ("derecho de participación"), que la región podrá ejercitar "en el ámbito de las facultades que le son constitucionalmente reconocidas".*". Esto supone admitir que no tendrán valor jurídico aquellas normas susceptibles de añadir contenido a ámbitos de competencia regional que sea poco cierta o que suponga la participación regional en un ámbito de competencia estatal⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ Falcon, G., "Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte", *Le Regioni*, 1-2, febrero-abril 2005, págs. 31-34.

Dicho esto, cabe retornar a la cuestión que nos planteábamos anteriormente acerca de la posibilidad de que el contenido programático de los estatutos, carente de eficacia jurídica, abarcara cualquier cuestión, incluso aquella que fuera manifiestamente anticonstitucional. No parece que esta posibilidad sea viable, aunque en ninguno de los casos que podamos ver respecto de los pronunciamientos de la Corte encontramos un ejemplo encuadrable en esta posibilidad. La doctrina, al plantearse esta posibilidad, ha supuesto que en un caso de estas características la Corte debería determinar la invalidez de la norma y no tratar la cuestión en términos de eficacia de la misma⁴⁹⁹.

Ante las diferentes cuestiones planteadas por la doctrina ante la posición de la Corte Constitucional respecto de este contenido de los estatutos regionales cabría concluir que una posición más clara de la Corte hubiera sido deseable. La conclusión que se observa de este pronunciamiento puede considerarse similar a la que podemos observar en el caso español: si el contenido estatutario se entendía contrario a la Constitución debería haberse determinado y eliminado el contenido contrario; si no lo es, debería mantenerse el contenido con la eficacia jurídica que le corresponda. De nuevo observamos una decisión que intenta contentar a todas las partes pero que no convence a nadie y que arroja más sombras que luces a la cuestión. Se ha tomado una decisión aparentemente más política que jurídica sobre una cuestión que también es más política que jurídica. No se puede entender de otro modo cuando observamos que ha habido Estatutos nuevos que se han elaborado y aprobado con posterioridad a las Sentencias de la Corte que

⁴⁹⁹ Benvenuti, M., "Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali", *Giurisprudenza Costituzionale*, 6, 2004.

privan de eficacia jurídica a estas disposiciones y que, sin embargo, las recogen de nuevo en su articulado.

5.- IGUALDAD EN MATERIA DE DERECHOS REGIONALES. LA DETERMINACIÓN DEL NIVEL ESENCIAL DE LAS PRESTACIONES COMO COMPETENCIA DEL ESTADO

Al margen de la solución dada por la Corte Constitucional respecto de la eficacia de los derechos contenidos en los Estatutos, la reforma del Título V de la Constitución Italiana supuso también un cambio en el modelo de distribución de competencias. Así, quedan como competencia de las regiones, bien a través del nuevo método de asignación competencial o bien por ser materias de competencia concurrente, aquellas materias sobre las que recaerían principalmente los derechos sociales. Así, encontraríamos, también en el caso italiano, la problemática analizada respecto del modelo español de la tensión entre igualdad y autonomía, especialmente en materia de derechos. Del mismo modo que habíamos podido observar con el caso español, la doctrina italiana también ha advertido el riesgo de que una organización descentralizada del modelo territorial del Estado pueda suponer un riesgo para la igualdad requerida en el Estado Social⁵⁰⁰. Es por ello que, como ocurre en el caso español, se hace necesario establecer un núcleo mínimo de igualdad que mantenga el principio unitario y que suponga un límite a esa posible

⁵⁰⁰ Corso, G., “Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni”, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno svoltosi a Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffrè, Milano, 1997, págs. 403 y ss.

desigualdad que pudiera darse entre los distintos entes descentralizados⁵⁰¹. Así, seguimos afirmando que la descentralización territorial del poder deberá ir acompañada de los mecanismos necesarios que aseguren la homogeneidad en el ejercicio de los derechos.

En el caso italiano este papel lo cumple, principalmente, la cláusula que atribuye a la competencia exclusiva del Estado la “determinación del nivel esencial de las prestaciones concernientes a derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional”, establecida en la letra m) del segundo párrafo del art. 117 CI⁵⁰². Esta se ha entendido como parte de la orientación más federalizante que se observó en un primer momento de la reforma constitucional, en el sentido de tratar de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos de toda la ciudadanía. Parte de la doctrina ha entendido justificada la necesidad de esta cláusula en relación, también, con el principio de solidaridad. Así, se entendería como una garantía que evite las desigualdades que pudieran surgir de las diferencias existentes en el sistema económico y social de las diferentes regiones⁵⁰³.

⁵⁰¹ Groppi, T., “La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V”, *Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*, 21 gennaio 2001, disponible en <http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=92&edoc=pdf.pdf&tit=La%20garanzia%20dei%20diritti%20tra%20Stato%20e%20Regioni%20dopo%20la%20riforma%20del%20Titolo%20V>

⁵⁰² D'Aloia, A., “Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni”, in Bettinelli, E. e Rigano, F. (a cura di), *La riforma del V della Costituzione Titolo e la giurisprudenza costituzionale*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2004, págs. 80-149.

⁵⁰³ Gambino, S., “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in Gambino, S. (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Giuffrè Ed., Milano, 2003, págs. 3-71.

Esta cláusula implica, además de un mecanismo de homogeneidad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio del Estado, un límite a la capacidad legislativa de las regiones. La situación dada se asemeja enormemente a la situación que encontramos en el caso español, siendo la cláusula en nuestro caso la del art. 149.1.1 CE. Como se ha dicho, las regiones italianas pueden legislar en materia de derechos, posibilidad que se extrae precisamente del propio art. 117.2,m) CI: si es competencia estatal determinar el nivel esencial de las prestaciones relativas a derechos, será competencia de las regiones la posibilidad de determinar todo aquel contenido del derecho que vaya más allá de ese “nivel esencial”. Por otra parte, y de forma similar a como ocurre en el caso español, el reparto de competencias entre el Estado y las regiones hace que estas puedan legislar sobre materias que inciden directamente en el ejercicio de los derechos constitucionales, especialmente en lo que se refiere a materias objeto de competencia concurrente⁵⁰⁴.

Sin embargo, aunque el mecanismo principal de garantía de la homogeneidad en materia de derechos es este artículo 117.2,m) CI, no es exclusivo. Anteriormente ya se ha hecho referencia al carácter transversal de algunas de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado. Y estas competencias transversales estatales cumplen también esa labor de homogeneidad por cuanto son proyectables sobre el resto de materias objeto del reparto competencial, sea de quien sea su titularidad. Ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha ido determinando qué competencias estatales tenían este carácter transversal y qué debe entenderse por tal transversalidad. En cuanto a la transversalidad, y respecto de la cláusula que

⁵⁰⁴ Ver en este sentido la Sentencia de la Corte Constitucional 196/2004, CD 20, sobre materia objeto de competencia concurrente.

nos ocupa, la de la determinación del nivel esencial de las prestaciones, la Corte ha definido que dicha competencia

*“no se trata de una “materia” en sentido estricto, sino de una competencia del legislador estatal idónea para investir todas la materias, respecto de las cuales el legislador mismo debe poder establecer las normas necesarias para asegurar a todos, en todo el territorio nacional, el disfrute de prestaciones garantizadas, como contenido esencial de tales derechos, sin que la legislación regional pueda limitarlo o condicionarlo”*⁵⁰⁵.

En cuanto a las materias que el art. 117 CI atribuye como objeto de la competencia exclusiva estatal y que la Corte Constitucional ha entendido que ostentan este carácter de transversales, encontramos: el nivel esencial de las prestaciones⁵⁰⁶, la tutela de la competencia⁵⁰⁷, tutela del medio ambiente⁵⁰⁸, coordinación de las finanzas públicas⁵⁰⁹, tutela de los bienes culturales⁵¹⁰, desarrollo de la cultura⁵¹¹, investigación científica⁵¹², coordinación de la información estadística e informática de la administración⁵¹³, defensa⁵¹⁴ y

⁵⁰⁵ Sentencia de la Corte Constitucional 282/2002, CD 3. Traducción propia.

⁵⁰⁶ La ya citada Sentencia 282/2002, y la Sentencia 88/2003.

⁵⁰⁷ Sentencias de la Corte Constitucional 14/2004, 272/2004, 320/2004 y 345/2004.

⁵⁰⁸ Sentencias de la Corte Constitucional 407/2002, 536/2002, 96/2003, 223/2003, 331/2003, 259/2004, 62/2005, 247/2006, entre otras.

⁵⁰⁹ Sentencia 414/2004.

⁵¹⁰ Sentencia 232/2005.

⁵¹¹ Sentencia 307/2004.

⁵¹² Sentencias 423/2004 y 31/2005.

⁵¹³ Sentencia 271/2005.

⁵¹⁴ Sentencia 431/2005.

ordenamiento penal⁵¹⁵.

Con base en esta definición, cabe afirmar que el legislador estatal tendrá discrecionalidad para determinar el contenido de ese “nivel esencial” sin que ello suponga una invasión en las competencias regionales⁵¹⁶. Así, la Corte ha reconocido que esta competencia de carácter transversal tiene una *“fuerte incidencia en el ejercicio de las funciones en las materias asignadas a la competencia legislativa y administrativa de las Regiones y de las Provincias autónomas”*⁵¹⁷.

Atendiendo a la definición dada por la propia Corte de “competencia transversal” resulta llamativo, especialmente en comparación con el modelo español, la identificación que la Corte hace de ese “nivel mínimo” con el “contenido esencial” del derecho. Si bien al analizar el art. 149.1.1 CE vimos cómo el Tribunal Constitucional español había tratado de desvincularlo del contenido esencial del derecho –aunque sin dejar demasiado clara la diferenciación-, en este caso parece ocurrir completamente lo contrario. En este sentido, la doctrina ha llegado a establecer una diferenciación respecto del tipo de derecho al que se haga referencia con ambos conceptos. Por una parte, en lo que se refiere a derechos fundamentales en sentido estricto, y por otro, en la determinación de las prestaciones públicas referidas a derechos sociales⁵¹⁸. En este sentido, y siguiendo también a la Corte Constitucional, se

⁵¹⁵ Sentencia 185/2004.

⁵¹⁶ En este sentido, la Sentencia de la Corte Constitucional 279/2005 (CD 8.1) concluye que la norma impugnada hace referencia a esta determinación del nivel esencial de las prestaciones y, por tanto, no afecta a ninguna competencia regional.

⁵¹⁷ Sentencia de la Corte Constitucional 88/2003, CD 4.

⁵¹⁸ En este sentido, Belletti, M., *ob. cit.*, pág. 771 y Pinelli, C., “Livelli essenziali delle prestazioni”, in Conso, G. e Lopilato, V. (a cura di), *Il Diritto Amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, pág. 895.

deberá seguir un criterio riguroso en lo que a contenido esencial de los derechos fundamentales se refiere, y un criterio más laxo en cuanto a la discrecionalidad del legislador en la determinación de las prestaciones referentes a derechos sociales, por cuanto entiende que estas se encuentran ligadas a la disponibilidad de recursos financieros, con el único límite de que se realice una valoración manifiestamente irrazonable⁵¹⁹. Esta apreciación se ha visto reforzada aún más tras la reforma constitucional de 2012, con la introducción del principio de equilibrio presupuestario en el texto constitucional.

A pesar de lo expuesto, y a pesar también de aceptar la discrecionalidad del legislador en la determinación del nivel esencial de las prestaciones referentes a derechos sociales, se hace necesario saber si esta discrecionalidad es absoluta. Con base en la citada Sentencia 282/2002, y así lo ha entendido la doctrina⁵²⁰, cabe afirmar que las prestaciones definidas por el legislador estatal en el sentido de su competencia transversal deberán ser tales que garanticen, al menos, el contenido esencial del derecho al que se refiera tal prestación. Por tanto, se entiende que el legislador estatal tiene un margen de discrecionalidad en lo que a determinación del nivel esencial de las prestaciones se refiere, siempre que este sea suficiente para garantizar el contenido mínimo del derecho a que se refiere.

⁵¹⁹ Sentencia de la Corte Constitucional 187/2010, CD 2, en referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Stec y otros contra el Reino Unido, 6/7/2005; Koua Poirrez contra Francia, 30/9/2003; Gaygusuz contra Austria, 16/9/1996 y Salesi contra Italia, 26/2/1993).

⁵²⁰ Morana, D., “La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte Costituzionale”, *Giurisprudenza Costituzionale*, n° 5, 2002 y D’Aloia, A., *ob. cit.*, págs. 100 y ss.

Finalmente, encontramos así un panorama similar al del modelo español, aunque en nuestro caso parece no haberse dotado de tan amplia discrecionalidad al legislador estatal a la hora de determinar las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, de conformidad con el art. 149.1.1 CE. Y esta similitud nos debe llevar a otra afirmación. Por una parte que se reconoce la capacidad legislativa de las regiones en lo que a regulación de derechos se refiere, puesto que ostentan competencias en materias objeto de tales derechos. Por otra parte, el Estado ostenta como competencia exclusiva y con un amplio margen de discrecionalidad, la determinación del nivel esencial de las prestaciones referidas a derechos. Esto nos lleva a afirmar que todo aquello que no venga determinado por el Estado como ese contenido mínimo de la prestación, y mientras la Región tenga atribuida la competencia sobre la materia, esta podrá legislar para configurar el derecho, siempre en el sentido de ampliar los límites fijados por la legislación estatal. Esta capacidad dependerá, lógicamente, de que las regiones ostenten la competencia sobre las materias sobre las que se proyectan los derechos con lo que, obviamente, no podrán mejorar el contenido legislativo de cualquier derecho. En este sentido ha afirmado la Corte que

“a las Regiones les será siempre posible proporcionar, con recursos propios, prestaciones adicionales tendentes a mejorar posteriormente el nivel de las prestaciones, por encima del umbral mínimo uniforme prescrito por la ley estatal”⁵²¹.

Posteriormente y en el mismo sentido, establece la Corte a este respecto que

⁵²¹ Sentencia de la Corte Constitucional 387/2007, CD 5.1.

“si es de titularidad regional, permanece intacta la misma potestad de la Región de desarrollar y enriquecer el nivel y la calidad de las prestaciones garantizadas por la legislación estatal, de forma compatible con esta última”⁵²².

Esta cuestión supone también la necesidad de plantearse qué debe entenderse por “nivel esencial”. Así, la Corte ha afirmado que

“la atribución al Estado de la competencia exclusiva y transversal de la citada disposición constitucional [art. 117.2,m) CI] se refiere a la determinación del standard estructural y cualitativo de prestaciones que, concerniendo a la satisfacción de los derechos civiles y sociales, deben ser garantizados, con carácter de generalidad, a todos los titulares del derecho (entre otras, las sentencias 387/2007 y 248/2006)”⁵²³,

lo que implicaría que, amparándose en esta competencia, el Estado no podrá desarrollar todo el sector material objeto del derecho.

Sin embargo, la propia Corte Constitucional ha ido más allá, afirmando que

“no es definible, al menos en abstracto, un nivel de especificación de las prestaciones que haga desaparecer el requisito de su esencialidad, siendo este tipo de valoración constitucionalmente confiada al propio

⁵²² Sentencia de la Corte Constitucional 248/2006, CD 4.

⁵²³ Sentencia de la Corte Constitucional 50/2008, CD 4.

*legislador estatal*⁵²⁴.

Esto supone entender que el margen de discrecionalidad con que cuenta el legislador estatal en el ejercicio de esta competencia es muy amplio. Con ello, encontramos la problemática, desde el punto de vista de la garantía del modelo territorial descentralizado, de que materias de competencia concurrente entre el Estado y las regiones que sean objeto de derechos podrán ser desarrolladas prácticamente sin límite por el legislador estatal. Si recordamos la configuración dada a estas materias “transversales”, podríamos afirmar que se abre así la posibilidad de que el Estado legisle, incluso, sobre materias que correspondan a la competencia regional.

En una sentencia de ese mismo año, la Corte parece intentar matizar lo antes expuesto y aunar así la doctrina que hemos visto, afirmando que

*“En cuanto al nivel esencial de las prestaciones, si es evidente que las leyes regionales no pueden pretender ejercitar una función normativa reservada en exclusividad al legislador estatal, al mismo tiempo este último no puede invocar tal competencia de carácter transversal (sentencia 282/2002) para reclamar para sí toda la disciplina de la materia a la que puede, de hecho, acceder”*⁵²⁵.

Si bien en esta ocasión dice que el legislador estatal no puede realizar todo el desarrollo de la materia, no acaba cerrando claramente la cuestión por cuanto no niega que esa posibilidad exista.

Todo lo expuesto ha recibido la consideración doctrinal de como una

⁵²⁴ Sentencia de la Corte Constitucional 134/2006, CD 9.

⁵²⁵ La ya citada Sentencia de la Corte Constitucional 248/2006, CD 4.

“centralización” de la mayoría de materias que fueron objeto de competencia concurrente tras la reforma constitucional⁵²⁶. Por una parte, la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha hecho de la cláusula del art. 117.2,m) CI sobre la determinación estatal del nivel esencial de las prestaciones, y por otra por la construcción, también jurisprudencial, que se ha hecho de las competencias transversales, correspondientes en exclusiva al Estado.

⁵²⁶ Belletti, M., *Percorsi di centralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012.

CONCLUSIONES

El Estado social se presenta, en los Estados con descentralización territorial del poder político como un Estado social descentralizado. Esto supone que la efectividad del Estado social se ve condicionada por el reparto territorial de competencias entre los distintos poderes que conforman el territorio. Para ello se han adoptado medidas que, por una parte posibiliten esta efectividad del Estado social y, por otra parte aseguren un mínimo de igualdad entre la ciudadanía de todo el territorio. Una vez conformado este modelo, se hace imprescindible el mantenimiento de un equilibrio constante entre sus dos elementos básicos –Estado social y descentralización territorial del poder político- para que el propio modelo no se vea desvirtuado. Así ocurriría si no se mantuviera una observancia adecuada de las medidas de intervención del poder en el ámbito social y en la economía, o si se perjudicara el principio de autonomía de los entes territoriales en aras de un Estado social centralizado.

En el sistema constitucional español se observa cómo este modelo encuentra su reflejo en el texto constitucional, el cual se proyecta a todo el ordenamiento jurídico. Si vemos cómo el propio reparto de competencias a nivel territorial supone en sí mismo una garantía para la propia autonomía, este reparto competencial en lo que a intervención del poder en el ámbito social se refiere, se puede categorizar como de garantía del Estado social autonómico. Todas las materias sobre las que se proyectan los derechos sociales se encuentran afectadas por el reparto de competencias, con lo que serán las Comunidades Autónomas las que den efectividad al Estado social en su vertiente de intervención en el ámbito social a través de los derechos. El necesario equilibrio antes aludido encuentra su reflejo en el Estado social autonómico en diversas previsiones. Así el Estado central se reserva la intervención en la economía y el mantenimiento de un mínimo de homogeneidad en la intervención del poder en el ámbito social. Por su parte,

de conformidad con el principio de autonomía, las Comunidades Autónomas se reservan el ejercicio efectivo de las competencias de contenido social. Un exceso en el ejercicio del Estado central de sus funciones supondría un menoscabo en la autonomía de los entes territoriales que directamente afectaría a la efectividad del propio Estado social en tanto en cuanto este se encuentra estructuralmente afectado por la estructura compuesta del Estado.

El reconocimiento de derechos por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía proyecta una serie de posibilidades y controversias relacionadas con la categorización del Estado antes realizada. Sin perjuicio de las conclusiones a que lleguemos al analizar los elementos necesarios que nos permitan determinar la eficacia de estos derechos estatutarios sí es cierto que las declaraciones estatutarias de derechos abren una serie de posibilidades. Así, los derechos reconocidos por las Comunidades Autónomas podrían suponer una evolución del Estado autonómico en el sentido de reconocer un mayor grado de vinculación del poder ejercido por el ente autonómico con la ciudadanía de su territorio. Además, la introducción de un reconocimiento de derechos sociales como tales derechos –si tenemos en cuenta la redacción de los mismos en los textos estatutarios- abre la puerta a aumentar su grado de efectividad respecto de los derechos categorizados como tales en la Constitución. Esto sería así en tanto su inclusión como derechos en el ordenamiento jurídico se realizaría en el nivel del bloque de la constitucionalidad, en el cual se enmarcan los Estatutos de Autonomía como fuente, sirviendo de este modo de parámetro de constitucionalidad para el resto de la legislación.

No es una cuestión novedosa en el análisis constitucional el afirmar que el concepto de igualdad se ve afectado por la configuración del Estado social. Cuando hablamos de igualdad en el contexto del Estado social podemos afirmar que la misma permite el tratamiento diferente de situaciones

diferentes con el objetivo, precisamente, de salvar las desigualdades existentes en la realidad. Al haber calificado el modelo de Estado configurado por la Constitución como de Estado social autonómico, este concepto de igualdad debe pasar, necesariamente, a través de la estructura compuesta del Estado. Si la igualdad en el Estado social permite diferencias de trato para la efectividad de los derechos lo mismo debe poderse afirmar respecto del tratamiento de posiciones derivadas del ejercicio territorial del poder político. Así lo prevé la propia Constitución al configurar el principio de competencia entre los entes territoriales y así se demuestra en tanto en cuanto contempla cláusulas de homogeneidad de las posibles desigualdades generadas por las previsiones de ejercicio descentralizado del poder.

La capacidad de las Comunidades Autónomas de incidir en las materias sobre las que se proyectan los derechos a partir del ejercicio de sus competencias propias supone, necesariamente, que estas tienen un alto margen de intervención sobre los derechos. Aunque los mismos no sean directamente objeto de reparto competencial sí lo son sus ámbitos materiales de proyección. Por ello, negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de desarrollar derechos e incidir en su régimen jurídico supondría una intolerable limitación del principio de autonomía. Esta negación impediría el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias en tanto cualquiera de estas afectará, en mayor o menor grado, a los derechos tal y como sucede con cualquier tipo de legislación.

En esta línea no es posible afirmar que el contenido del principio establecido por el art. 139.1 CE pueda ser interpretado literalmente puesto que afectaría a la propia autonomía de los entes territoriales. Así lo ha entendido la doctrina y así lo ha interpretado el propio Tribunal Constitucional. Esta interpretación comúnmente aceptada pasa por entenderlo referido hacia el interior del ordenamiento jurídico autonómico,

en el sentido de no permitir diferencias en el ejercicio de los derechos en un determinado territorio entre la ciudadanía del mismo y la que no lo es. Una interpretación literal del precepto directamente impediría desarrollar a las Comunidades Autónomas competencias legislativas, lo que vaciaría de contenido la configuración descentralizada del Estado que realiza la propia Constitución.

Otra de las cláusulas previstas por la Constitución para asegurar la igualdad de derechos de la ciudadanía de todo el territorio del Estado sería la que incide directamente en el reparto competencial, el art. 149.1.1 CE. Esta reserva de competencia al Estado para asegurar las condiciones mínimas que garanticen la igualdad de la ciudadanía en el ejercicio de los derechos también ha sido objeto de importantes debates doctrinales y posicionamientos del Tribunal Constitucional. Tras el análisis de estos debates y posicionamientos las conclusiones a las que podemos llegar en torno al alcance de esta previsión deben relacionarse directamente lo todo lo anteriormente expuesto. Si afirmamos que el Estado social en nuestro modelo constitucional se encuentra descentralizado, una interpretación extensiva de esta asignación de competencia del Estado desvirtualizaría el ejercicio de sus propias competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Con ello, en primer lugar hemos determinado que esta cláusula de adjudicación competencial estaría referida a una de las que determinan la competencia concurrente entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Que el Estado central tenga competencia para determinar esas condiciones mínimas no impediría que las Comunidades Autónomas tuvieran competencia para el desarrollo de derechos. Las Comunidades Autónomas, así, podrían mejorar siempre esos mínimos previamente establecidos por el Estado central. De ellas dependerá el grado de concreción y garantía que quieran reconocer en este sentido en sus relaciones con su ciudadanía.

Relacionado con lo anterior cabe concretar el objeto referido en este art. 149.1.1 CE. Como hemos visto, no se termina de precisar el alcance de esas condiciones mínimas que aseguren la igualdad en el ejercicio de derechos de la ciudadanía. De conformidad con el marco de análisis seleccionado, la interpretación de este alcance más acorde con las garantías necesarias para el Estado social y para el modelo de descentralización territorial del poder es la que pasa por entender esas condiciones mínimas como condiciones materiales. Para asegurar la efectividad de los derechos no sólo se requiere su reconocimiento, sino además el establecimiento de unas condiciones materiales que permitan su ejercicio. El primer elemento a fijar por parte del Estado para la garantía de los derechos, tras su reconocimiento a nivel jurídico, es el de asegurar esas condiciones materiales. Sin estos elementos, que pasan también por una financiación e inversión adecuada en la garantía de los derechos, su efectividad se verá directamente afectada. Si el Estado central asegura estas condiciones materiales –como efectivamente puede hacer partiendo de sus competencias en materia de planificación económica– las Comunidades Autónomas podrán mejorar el nivel de efectividad a partir de ese mínimo determinado.

Desde el punto de vista competencial tendremos que concluir si las Comunidades Autónomas tienen efectivamente competencias para el reconocimiento de derechos. Para ello debemos tener en cuenta las conclusiones previamente señaladas. En primer lugar que en lo que a sistema de distribución territorial de competencias se refiere, podemos ver cómo las Comunidades Autónomas ostentan competencias sobre los ámbitos materiales sobre los que se proyectan los derechos. En segundo lugar hemos determinado que una interpretación extensiva de las cláusulas de homogeneidad determinadas en favor del Estado central supondrían un menoscabo intolerable en el principio de autonomía. Esto debe estar

relacionado con la concepción de la igualdad establecida de conformidad con el Estado social y la descentralización territorial del poder político, según la cual igualdad no implicaría uniformidad en las posiciones jurídicas de la ciudadanía de todo el territorio. Teniendo en cuenta todo esto, las Comunidades Autónomas, en el ejercicio legítimo de sus competencias, podrán determinar el grado de concreción y garantía de que quieran dotar a esas competencias en sus relaciones con la ciudadanía. Así considerado, nada impediría que las Comunidades Autónomas prevean enunciados de derechos subjetivos para la ciudadanía de sus territorios.

Finalmente, hemos analizado el problema del Estatuto de Autonomía como fuente adecuada para el reconocimiento de derechos. Si tenemos en cuenta el papel que los Estatutos de Autonomía han tenido en la configuración del Estado autonómico y las especiales funciones que les encomienda la Constitución, no podemos concluir que el Estatuto de Autonomía cuenta con importantes funciones constitucionales y como tales han sido un instrumento adecuado como complemento de la propia Constitución. Ello nos indicaría que el Estatuto de Autonomía sí podría ser fuente adecuada para el reconocimiento de derechos ya que estos no tienen por qué tener siempre la categoría de constitucionales. Este reconocimiento legítimo introduciría los derechos así enunciados en el bloque de la constitucionalidad, sirviendo como parámetro de constitucionalidad del ordenamiento. Tampoco podemos olvidar la función que cumple el Estatuto de Autonomía en la configuración del poder político autonómico, en la configuración de su marco institucional y en la concreción de sus competencias. Así es norma de cabecera del ordenamiento jurídico autonómico y a la que los poderes públicos autonómicos y la legislación deberá atenerse. Si, como hemos visto, las Comunidades Autónomas, dentro de su potestad de configuración del poder político autonómico, pueden

reconocer derechos a su ciudadanía no se observa mejor fuente para esta función que el propio Estatuto de Autonomía. Así, la especial rigidez que se predica del Estatuto se proyectaría sobre los derechos en el determinados impidiendo que los mismos quedaran a disposición de las diferentes mayorías parlamentarias.

De las declaraciones de derechos contenidas en los Estatutos de Autonomía, una vez analizado su contenido y tipología cabe realizar ciertas conclusiones. Así, ha quedado patente que el grado de innovación de estos derechos reconocidos por los Estatutos de Autonomía ha sido limitado. Podemos reconocer importantes novedades, como la que respecta a la establecimiento del derecho al agua en algunos de los Estatutos de Autonomía reformados. Con ello, estas declaraciones estatutarias de derechos, más que una innovación del ordenamiento jurídico se configuraban en torno a las relaciones del poder político autonómico respecto de su ciudadanía. Al estar versadas sobre materias que ya pertenecían al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas la novedad aparece en la dotación de instrumentos de garantía para la ciudadanía en forma de derechos. Esta es una opción política que, como ya hemos reconocido, se perfila legítima para las Comunidades Autónomas.

A pesar de todo lo que hemos visto, la postura del Tribunal Constitucional respecto de las declaraciones estatutarias de derechos no se ha movido en la misma dirección. Si bien ha reconocido los derechos estatutarios como un contenido legítimamente posible de los Estatutos de Autonomía, adecuados al modelo de reparto territorial del poder y que no implican un menoscabo intolerable en la igualdad, ha terminado por quitarles su condición de tales derechos para entenderlos simplemente como mandatos al legislador autonómico. Con esta interpretación, el Tribunal Constitucional se extralimita claramente en su función de intérprete de la Constitución o, a lo sumo,

legislador negativo. El Tribunal Constitucional, así, hace decir a los Estatutos de Autonomía cosa distinta a lo que dicen y cosa distinta a lo que los poderes de las Comunidades Autónomas –y en algunos de los casos de su ciudadanía en referéndum- tenían intención de decir. A diferencia de lo ocurrido en el caso italiano, en España no se les niega el valor jurídico a estas declaraciones de derechos, con lo cual son norma jurídica válidamente integrada en el ordenamiento. La interpretación dada por el Tribunal Constitucional al respecto ni siquiera se ve trasladada al fallo y parte de la base de una argumentación inconsistente. Esto no impide que las Comunidades Autónomas traten de ejercitar legítimamente este contenido jurídico o que, incluso, el Tribunal termine modificando su interpretación de un tipo de norma –los derechos estatutarios- que no ha sido expulsada del ordenamiento. El Tribunal Constitucional, sin una base sólida de razonamiento, niega a los Estatutos de Autonomía lo que reconoce para el legislador ordinario autonómico: el desarrollo y reconocimiento de derechos.

Al margen de las posibilidades que aún quedan abiertas a este respecto, hemos analizado los efectos que se han visto de las Sentencias analizadas con respecto a la efectividad actual de los derechos estatutarios. Si nos atenemos a la redacción de Estatutos posteriores hemos podido ver cómo la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura y la reforma de la LORAFNA ya no contenían declaraciones de derechos. El análisis del iter procedimental de la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura nos ha hecho ver cómo los efectos de la posición del Tribunal Constitucional han sido determinantes en las nuevas posibles declaraciones de derecho estatutarios. Así, esta posición ha supuesto de algún modo una limitación en la propia configuración que hacen las Comunidades Autónomas de su propio poder político.

Si atendemos al desarrollo legislativo que las Comunidades Autónomas han hecho de determinadas materias relacionadas con los derechos vemos cómo, en la práctica, no se puede concluir que la introducción de estos derechos haya supuesto un efectivo cambio en las posiciones jurídicas de la ciudadanía de los distintos territorios. Así, el desarrollo legislativo de los derechos que han venido desarrollando las Comunidades Autónomas ha tenido como base de legitimidad el reparto de competencias y no el reconocimiento de derechos por parte de las Comunidades Autónomas. Así, la posición del Tribunal Constitucional, ha tenido el efecto de mantener la situación preexistente. Es decir, las Comunidades Autónomas desarrollarán el régimen jurídico de los derechos en tanto en cuanto ostenten la competencia correspondiente sobre el ámbito material de los mismos.

La elección del proceso italiano se ha realizado, como ya ha quedado apuntado, por las similitudes existentes con el caso español. Estas similitudes parten de las existentes entre los modelos de descentralización territorial del poder político entre los dos Estados. Así mismo, las reformas estatutarias y las declaraciones de derechos han seguido un proceso paralelo en cuanto al tiempo y en cuanto a los debates doctrinales. En este sentido se puede concluir que las declaraciones estatutarias de derechos en el regionalismo italiano también serían un contenido constitucionalmente legítimo de sus Estatutos. En este caso, la posibilidad de que los Estatutos contengan declaraciones de derechos parece encontrar un reflejo más claro en el texto constitucional. La reforma constitucional operada en Italia previa a las reformas de los Estatutos introduce la previsión de que esta norma incorpore principios relativos a su organización y funcionamiento, lo que se puede interpretar como una apertura a este tipo de reconocimientos desde los Estatutos. Por otra parte, tal y como hemos visto con el caso español, el

establecimiento por la Constitución Italiana de previsiones de homogeneización en el grado de garantía de los derechos permite concluir que las Regiones tienen competencias en la determinación de aquello que no resulte “esencial” en lo que respecta derechos civiles y sociales.

De este análisis caben concluir algunas diferencias determinantes entre ambos procesos. En el caso italiano todas las Regiones de Estatuto ordinario han reformado los mismos, cosa que no ha ocurrido en el caso español. Sin embargo, esto ha ocurrido en tanto la reforma constitucional previa requería de dicha reforma estatutaria, mientras que en el caso español estas reformas han sido fruto de meras decisiones políticas al respecto. El siguiente elemento de diferenciación clara es en lo que a la posición de la Corte Constitucional italiana se refiere. En este sentido se ha determinado que las declaraciones de derechos reconocidas por los Estatutos carecen de valor jurídico, siendo las mismas expresiones de contenido político o cultural. Así, la Corte evitó entrar a considerar estas declaraciones en mayor profundidad en tanto al no ser norma jurídica carecían de posible lesividad constitucional. Finalmente, los efectos de este pronunciamiento de la Corte también han sido diversos. En este caso no han supuesto una limitación para las Regiones a la hora de prever este tipo de contenido programático en los Estatutos que fueron reformados con posterioridad a las Sentencias.

Una de estas diferencias es la que nos hará necesariamente detenernos en el análisis comparado y que ya ha sido apuntada anteriormente. Así, mientras en el caso italiano la Corte Constitucional ha negado valor y eficacia jurídicas a las declaraciones de derechos contenidas en los Estatutos, esto no ha ocurrido así en el caso español. Que el Tribunal Constitucional se haya excedido en la interpretación realizada de los derechos estatutarios hasta el punto de convertirlos en algo distinto a lo que son no implica que les haya negado eficacia o valor jurídicos. Así, si nos atenemos a que el Tribunal

Constitucional ha considerado los derechos como principios que contienen mandatos al legislador estatutario, estos principios tienen eficacia jurídica como tales. Esto es así en tanto que los poderes públicos autonómicos tendrán que respetarlos y tenerlos en cuenta en su actuación. Además, el Tribunal también reconoce en las Sentencias que será el legislador ordinario autonómico el llamado para el desarrollo y reconocimiento de tales derechos –posición no compartida, como hemos visto-. Así, se deja en manos de las distintas opciones políticas que supongan las mayorías el efectivo reconocimiento y desarrollo de derechos autonómicos. Esto es difícil de entender en tanto constituyen norma con valor jurídico, válidamente introducida en el ordenamiento y dotada de la rigidez que ostenta el Estatuto que la incluye.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y Curtis, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta, Madrid, 2004

Aguado Renedo, C., “Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 49, enero-abril 1997

Aja Fernández, E., “El art. 149.1.1 de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social”, en AAVV, *La función del art. 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Seminario celebrado en Barcelona el 7 de junio de 1991, IEA, Barcelona, 1992

Aja Fernández, E., *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 2ª ed., 2003

Albertí Rovira, E., *Federalismo y cooperación en la República federal de Alemania*, CEC, Madrid, 1988

Albertí Rovira, E., “Las reformas territoriales en Alemania y España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, sept-dic 2006

Albertí Rovira, E., “Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el*

Estatuto, 2010

Alcaraz Ramos, M., *Cuestión nacional y autonomía valenciana*, Instituto Juan Gil-Albert, Alicante, 1985

Alexy, R., “Teoría de los derechos fundamentales”, CEPC, Madrid, 2007

Alonso de Antonio, J.A., “El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N°. 91, 1998-1999

Anguita Susi, A., “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 8, 2007

Aparicio Pérez, M. A. y Barceló Serramalera, M., “Los derechos públicos estatutarios”, en Aparicio Pérez, M.A. (ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008. También disponible en www.fundacionmgimenezabad.es

Aparicio Pérez, M.A y Barceló i Serramalera, M. (coords.), *Las garantías procesales de los derechos estatutarios*, Atelier, Barcelona, 2010.

Aparicio Pérez, M.A., “El Estado social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Cámara Villar, G. y Cano Bueso, J.,

Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía, Tecnos/Parlamento de Andalucía, Madrid, 1993.

Aparicio Pérez, M.A. (coord.), *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1999

Aparicio Pérez, M.A., “¿Qué reforma constitucional?”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 2, 2006, págs. 101-124

Aparicio Pérez, M.A. (ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008

Aparicio Pérez, M.A. y Barceló i Serramalera, M., *Los órganos garantes de la autonomía política*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009

Aparicio Pérez, M.A., “Reforma estatutaria y mutación constitucional”, *Iura Vasconiae*, nº 7, 2010

Aparicio Wilhelmi, M. y Pisarello, G., “El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los estatutos de autonomía. ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?”, *El Clip*, nº 42, IEA, Barcelona, 2007

Aragón Reyes, M., “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 16, sept.-dic. 1986

Aragón Reyes, M., “El modelo territorial de Estado en España y sus problemas actuales”, *Cuestiones Constitucionales*, nº 1, julio-dic. 1999

Aragón Reyes, M., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, nº 54/55, Valencia, 2006

Arenas Ramiro, M., "La reforma constitucional suiza: el origen de la "regla de oro fiscal"", *UNED, Teoría y realidad constitucional*, nº 30, 2012

Arzoz Santisteban, X., “¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 23, 2016

Asensi Sabater J. (Coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Alicante, 1997

Balaguer Callejón, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992

Balaguer Callejón, F., “Igualdad de los ciudadanos y proceso de descentralización”, en Asensi Sabater J. (Coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Alicante, 1997

Balaguer Callejón, F., “La constitucionalización del Estado autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 9, Murcia, 1997

Balaguer Callejón, F., “Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 13, 2008

Balaguer Callejón, F., Ortega Álvarez, L.I., Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J.A. (coords.), *Reformas Estatutarias y declaraciones de derechos*, Junta

de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008

Baño León, J.M, *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1988

Baño León. J.M., “La distinción entre derechos fundamental y garantía institucional en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 24, 1988

Barbera, A. e Califano, L. (a cura di), *Saggi e materiali di Diritto Regionale*, Maggioli Ed., Rimini, 1997

Barbera, A. y Fusaro, C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2014

Barceló i Serramalera, M. y De Carreras Serra, F., *Derechos y deberes constitucionales en el Estado Autonómico: un análisis sobre a relación entre la organización territorial del Estado y en regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Civitas, Barcelona, 1991

Barceló i Serramalera, M., *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1991

Barceló i Serramalera, M., *La ley orgánica: ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004.

Barnes, J., *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1ª CE*, Institut d’Estudis

Autonòmics, Barcelona, 2004.

Bartole, S. (a cura di), *L'ordinamento regionale. Materiali di giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Bartole, S., "Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico", *Le Regioni*, 1-2, febrero-abril 2005

Bastida, F.J. y otros, *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004

Bastida, F.J., "¿Son los derechos sociales derechos fundamentales? Por una concepción normativa de la fundamentalidad de los derechos", Estudios sobre la CE, Homenaje al Prof. Jordi Solé Turà, coord.. Marc Carrillo, CCGG, CEPC, UB, Ajuntament Mollet del Vallés, Madrid, 2008.

Bastida, F.J., "¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?", en Alexy, R., *Derechos sociales y ponderación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009

Belletti, M., *Percorsi di centralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012.

Belletti, M., "La dimensione regionale e locale dei diritti", in Mezzetti, L. (a cura di), *Diritti e doveri*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2013

Benvenuti, M., "Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d.

contenuti eventuali degli statuti regionali", *Giurisprudenza Costituzionale*, 6, 2004.

Bettinelli, E. y Rigano, F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, G. Giappichelli ed., Torino, 2004

Biglino Campos, P., "La 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

Biglino Campos, P., "Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del orden de competencias", *Revista de las Cortes Generales*, nº 65, 2005

Biglino Campos, P., "Los espejismos de la tabla de derechos", en Ferreres, V., Biglino, P., Carrillo, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Foro Estructura Territorial, nº 8, CEPC, Madrid, 2006

Bilbao Ubillos, J.M., "El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o desintegración", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº extraordinario, enero 2004.

Bin, R., "Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionale", *Le Regioni*, nº 4, 2001

Bin, R., "Nuovi statuti e garanzie dei diritti", *Le istituzioni del federalismo*,

n° 2, 2003

Bin, R., "Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione", *Le Regioni*, n° 1-2, 2005

Bin, R. y Falcon, G. (a cura di), *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, 2012

Bin, R., "La crisi delle Regioni. Che fare?", *Le Regioni*, n° 4, 2012

Bin, R. y Morrone, A., "Sulla riforma costituzionale", *Il Mulino*, n° 4, 2013

Bin, R., "Stato delle autonomie vs. Governo della burocrazia", *Istituzioni del federalismo*, n° 1, 2014

Bin, R., "Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su regioni e riforme costituzionale", *Le Regioni*, n° 1, 2015

Briggs, A., *The Welfare State in Historical Perspective*, European Journal of Sociology, Vol. 2, Cambridge, 1961

Bussjäger, P., "Between europeanization, unitarism and autonomy. Remarks on the current situation of federalism in Austria", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n° 10, abril 2010

Caamaño Domínguez, F., "Sí, pueden", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril de 2007

Caamaño Domínguez, F., *Democracia federal: apuntes sobre España*, Turpial,

Madrid, 2014

Cabellos Espiérrez, M.A., *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001

Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación Derechos-Estado Autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto Valenciano”, *Revista d'Estudis Autonòmics i federals*, núm. 7, octubre 2008

Cabellos Espiérrez, M.A., “Derechos y garantías jurisdiccionales en la sentencia sobre el estatuto de autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de dret públic*, especial sentencia sobre el estatut, 2010

Cabellos Espiérrez, M.A., “Nuevas formas de distribución competencial: la legislación divergente en el federalismo alemán”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 96, sept-dic 2012

Calvieri, C., "Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie", en Bettinelli, E. y Rigano, F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, G. Giappichelli ed., Torino, 2004

Cámara Villar, G. y Cano Bueso, J., *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Tecnos/Parlamento de Andalucía, Madrid, 1993

Cámara Villar, G., “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, enero-abril de

2009

Cámara Villar, G. (Ed. y coord.), *Pensamiento crítico y crisis capitalista, una perspectiva constitucional*, Universidad de Granada, Granada, 2010.

Cámara Villar, G., “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151, Madrid, enero- marzo 2011

Camisón Yagüe, J.A., “Derechos, principios y objetivos relacionados con los y las emigrantes y las comunidades en el exterior”, en Balaguer Callejón, F., Ortega Álvarez, L.I., Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J.A. (coords.), *Reformas Estatutarias y declaraciones de derechos*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008

Camisón Yagüe, J.A., “Las instituciones específicas de garantía”, en Balaguer Callejón, F., Ortega Álvarez, L.I., Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J.A. (coords.), *Reformas Estatutarias y declaraciones de derechos*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla

Cammelli, M., "Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto", *Le Regioni*, 1-2, febrero-abril 2005

Caravita, B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, G. Giappichelli ed., Torino, 2002

Caretti, P. y Barbieri, G.T., *Diritto Regionale*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2012

Caretti, P., *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, CEDAM,

Padova, 1998

Carmona Cuenca, E., “¿Los derechos sociales de prestación son derechos fundamentales?”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Vol. 2, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008

Carrillo, M., “La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RVAP*, nº 36 (II), 1993.

Carrillo, M., en “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

Carrillo, M., “Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, mayo-agosto de 2007

Carrillo, M., “Los derechos estatutarios y sus garantías en la sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 92, mayo-agosto 2011

Carro Fernández-Valmayor, J.L., “Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1, 1ª de la Constitución”, *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 1, Nº 1, 1981

Cascajo Castro, J.L., “Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, en Pérez Calvo, A. (Dir.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, Madrid, 1990

Cascajo Castro, J.L., “Los derechos sociales, hoy”, *Revista catalana de dret públic*, n° 38, 2009

Castellà Andreu, J.M. y Olivetti, M. (coords), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009

Castellà Andreu, J.M., “La diferente posición del Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional”, en García Herrera, M.A., (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, CEPC-UPV, Bilbao, vol. II, 2005

Castellà Andreu, J.M., “La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010

Chamizo de la Rubia, J., “Aportaciones del Defensor del Pueblo andaluz para la incorporación de los derechos sociales al Estatuto de Autonomía para Andalucía”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n° 2, 2006.

Disponible en

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anu>

ario/articulos/descargas/02_TRI_01_chamizo.pdf

Chano Regaña, L., “El nuevo texto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sometido al examen de proporcionalidad: dudas sobre su constitucionalidad”, *Los desafíos de la justicia en la era postcrisis*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2016

Corcoy de Febrer, B., “Los derechos y principios rectores estatutarios: tipología y desarrollo”, Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: políticas públicas ante el nuevo marco estatutario, editor Ignacio Murillo Atance, ed. Vicepresidencia, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, págs. 85-117.

Corso, G., “Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni”, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno svoltosi a Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffrè, Milano, 1997

Criado de Diego, M. y De Cabo de la Vega, A., “La actualidad constitucional en Estados Unidos en 2000”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7, 1º semestre 2001

Criado de Diego, M., “Extremadura”, en Tornos Mas, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011

Criado de Diego, M., “Integración y sistema político en la crisis del estado de las autonomías”, *The Economy Journal*, ¿Está caduco el Estado de las autonomías?.

Disponibile en <http://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591891/integracion-sistema-politico-crisis-estado-autonomias>

Cruz Villalón, P., “La estructura del Estado y la curiosidad del jurista persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 4, Madrid, 1982

Cruz Villalón, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 1999

Cruz Villalón, P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n° 2, 2006

D'Aloia, A., “Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni”, in Bettinelli, E. e Rigano, F. (a cura di), *La riforma del V della Costituzione Titolo e la giurisprudenza costituzionale*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2004

D'Atena, A., *Le regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, A. Giuffrè ed., Milano, 2005

D'Atena, A., *Diritto Regionale*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2010.

De Cabo Martín, C., *La Crisis del Estado Social*, PPU, Barcelona, 1986.

De Cabo Martín, C., *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional (vol. II)*, PPU, Barcelona, 1993

De Cabo Martín, C., *La Reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003

De Giorgi, R. “Modelos jurídicos de la igualdad y de la equidad”, en Espinoza de los Monteros, J. y Ordóñez, J., *Los derechos sociales en el Estado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013

De La Quadra-Salcedo Janini, T., “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, nº 72, sept-dic 2004

De la Quadra-Salcedo Janini, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008

De la Quadra-Salcedo Janini, T., “Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado autonómico”, *RJUAM*, nº 20, 2009-II

De la Quadra-Salcedo Janini, T., “El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 90, sept-dic 2010

De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., “El Estatuto de Cataluña y el Estado autonómico tras las Sentencias del Tribunal Constitucional”, *Revista de Administración Pública*, nº 184, enero-abril 2011, Madrid

De Otto y Pardo, I., “Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RVAP*, nº 10, 1984.

De Otto y Pardo, I., *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986

De Otto y Pardo, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987 (12ª edición, 2010)

De Siervo, U., *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974

De Vega, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985

De Vega, P., “Prólogo”, *Constitución Española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997

De Winter, L., "Federalismo y la sostenibilidad de Bélgica, (I) el camino de Bélgica hacia el federalismo", *Cuadernos Manuel Jiménez Abad*, nº 2, 2011

Dell'Acqua, C., *La Costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, G. Giappichelli Ed., Torino, 1993.

Diez- Picazo, L.M., “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, sept-dic, de 2006

Diez- Picazo, L.M., “De nuevo sobre las declaraciones de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, sept-dic. de 2007

Escudero Alday, R., “Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 2, marzo-agosto 2012

Expósito, E., “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 5/2007, págs. 147-201

Faggiani, V., “La constitucionalización del “equilibrio presupuestario”: entre spending review y garantía del nivel mínimo de las prestaciones sociales”, en García Herrera, M.A., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F. (coords.), *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015

Falcon, G., "Il big bang del regionalismo italiano", *Le Regioni*, nº 6, 2001

Falcon, G., "Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione", *Le Regioni*, nº 6, 2001

Falcon, G., "Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte", *Le Regioni*, 1-2, febrero-abril 2005

Fernández Farreres, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Portal Derecho, Madrid, 2005

Fernández Farreres, G., *¿Hacia una nueva doctrina del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, Navarra, 2008

Fernández, T.R., “De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución”, *Foro, Nueva época*, n° 5/2007, págs. 13-28.

Ferrajoli, L., “Derechos y Garantías. La ley del más débil”, Trotta, Madrid, 1999.

Ferrajoli, L., Moreso, J.J. y Atienza, M., *La Teoría del derechos en el paradigma constitucional*, Madrid, 2008

Ferrando Badía, J., “Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso”, *Revista de Derecho Político*, n° 5, 1980

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

Ferreres, V., Biglino, P., Carrillo, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Foro Estructura Territorial, n° 8, CEPC, Madrid, 2006

Ferret Jacas, J., “Estatutos de autonomía: función constitucional y límites materiales”, *Revista catalana de dret públic*, n° 31, 2005.

Fossas Espaldaler, E., “El principio dispositivo en el Estado

autonómico”, *UNED. Revista de Derecho Político*, nº 71-72, enero-agosto 2008

Fossas Espadaler, E., “El Estatuto como norma y su función constitucional”, *Revista Catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010

Fossas Espadaler, E., “El control de constitucionalidad de los estatutos y de las constituciones de los entes territoriales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 43, diciembre 2011

Gambino, S., "La reforma regional italiana", en Terol Becerra, M.J. (coord.), *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005

Gambino, S., “Derechos fundamentales y formas de Estado: reflexiones comparadas sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del S. XXI”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 117, julio-septiembre 2002

Gambino, S., “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in Gambino, S. (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Giuffrè Ed., Milano, 2003

Gambino, S., *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Giuffrè Ed., Milano, 2003

García de Enterría, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985

García Herrera, M.A., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F. (coords.), *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015

García Herrera, M.A. y Maestro Buelga, G., “Prestaciones sociales y Comunidades Autónomas”, en García Herrera, M.A. (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997

García Herrera, M.A. y Maestro Buelga, G., “Comunidades Autónomas y protección social en la crisis del Estado social”, *Jueces para la Democracia*, nº33, 1998

García Herrera, M.A. y Maestro Buelga, G., “Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado”, *UNED, Revista de Derecho Político*, nº 88, sept-dic 2013

García Herrera, M.A. (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997

García Herrera, M.A., “Prólogo”, en García Herrera, M.A. (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997

García Herrera, M.A., “Estado, Comunidades Autónomas y derechos

sociales: relaciones y tendencias”, *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002

García Herrera, M.A., (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, CEPC-UPV, Bilbao, 2005

García Morales, A., *El derecho humano al agua*, Trotta, Madrid, 2008

García Morales, A., *Obligaciones derivadas del derecho humano al agua: el caso español*, Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Disponible en

<http://www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/individuals/AnizaGarcia.pdf>

García-Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1980.

García-Pelayo, M., *Derecho Constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1993 (reimp.)

Gavara de Cara, J.C., *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

Gimeno Sendra, V. (y otros), *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*, Colex, Madrid, 2003

Gómez Orfanel, G., "La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011", *Cuadernos de Derecho Público*, n° 38, sept-dic 2009

González Encinar, J.J., *El Estado Unitario-Federal*, Tecnos, Madrid, 1985

Groppi, T., "La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V", *Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*, 21 gennaio 2001, disponible en <http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=92&edoc=pdf.pdf&tit=La%20garanzia%20dei%20diritti%20tra%20Stato%20e%20Regioni%20dopo%20la%20riforma%20del%20Titolo%20V>

Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994

Heller, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Jaria i Manzano, J., "La forma del Estado en los debates constituyentes", en Aparicio, M.A. (coord.), *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1999

Juanto Jiménez, C., "La conformación del Estado autonómico", *GLOSSAE. European Journal of Legal History*, 12, 2015

Langford, M. (ed.), *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias emergentes en el derecho internacional y comparado*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2013

Lasa López, A., “Derechos sociales y Estado autonómico: el Estatuto de Autonomía como instrumento normativo de garantía de los derechos sociales”, en Vidal Beltrán, J.M. y García Herrera, M.A. (coords.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. II, Ed. Colex e INAP, Madrid, 2005

Lasa López, A., *Los Derechos Sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2012

López Aguilar, J.F., “Constitución, Estado autonómico, reformas estatutarias y Plan Ibarretxe”, en García Herrera, M.A., (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, CEPC-UPV, Bilbao, vol. II

López Basaguren, A., “Sobre el desarrollo federal del sistema autonómico”, en García Herrera, M.A., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F. (coords.), *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015

López Castillo, A. y Tajadura Tejada, J., “El Estado autonómico en la encrucijada”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151, Madrid, enero- marzo 2011

López Guerra, L., “Consideraciones sobre la regulación de las condiciones de vida básicas en el artículo 149.1.1 CE”, en Pérez Calvo, A.(Dir.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, Madrid, 1990.

López Guerra, L., “Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales: Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del Artículo 149.1.1 CE”, en Pérez Calvo, A. (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1990

Losada Rodríguez, M., *La aplicación de la República descentralizada y la reforma del Estado: el caso de Francia (2002-2011)*, Universidad de Santiago de Compostela, 2012.

Lupo, N., "Le alterne vicende della formazioni dei nuovi statuti regionali", en Bifulco, R. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, G. Giappichelli ed., Torino, 2006.

Maestro Buelga, G. y García Herrera, M.A., “Comunidades Autónomas y protección social en la crisis del Estado Social”, *Jueces para la democracia*, nº 33, 1998

Mainardis, C., "I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luce e (molte) ombre", *Le Regioni*, nº 6, 2001

Mangiameli, S., *La riforma del regionalismo italiano*, G. Giappichelli ed.,

Torino, 2002

Mangiameli, S., "Giustizia Costituzionale e Federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana", en Viceconte, N. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo* (vol.1), Giuffrè ed., Milano, 2013

Marquet Sardà, C., "Derechos sociales y/o prestaciones y derechos de participación", en Aparicio Pérez, M.A. (ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, págs. 365-405

Martínez Dalmau, R. (ed.), *Teoría y práctica del poder constituyente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014

Matía Portilla, F.J., "¿Un Estatuto paraconstitucional? Consenso, nación histórica y declaración de derechos", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 17, enero 2009

Merino Muñoz, I., "Financiación autonómica y sistema de fuentes: ¿LOFCA o Estatutos de Autonomía?", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 24, 2011-II

Monereo Pérez, J.L., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1996.

Montilla Martos, J.A., "La legislación básica tras las reformas estatutarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, sept-dic 2006

Montilla Martos, J.A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades*

Autónomas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

Morana, D., “La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte Costituzionale”, *Giurisprudenza Costituzionale*, n° 5, 2002

Morcillo Moreno, J., “La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías”, *Revista de Administración Pública*, n° 188, Madrid, mayo-agosto 2012

Morrone, A., "Statuti regionali, chimere federali", *Il Mulino*, n° 2, 2005

Muñoz Machado, S., “El dogma de la Constitución inacabada”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 90, sept-dic 2010

Muñoz Machado, S., *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Iustel, Madrid, 2013

Noguera Fernández, A., *Los derechos sociales en las nuevas constituciones latinoamericanas*, Tirant lo Blanch, Instituto de Estudios Políticos, CEPS, Valencia, 2010

Olivetti, M., "Le funzioni legislative regionali", en Groppi, T. y Olivetti, M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, G. Giappichelli ed., Torino, 2003

Ortega Álvarez, L. (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005

Ortega Álvarez, L., “El debate competencial entre el Estado y las CCAA”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151, Madrid, enero- marzo 2011

Ortega Álvarez, L., “La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución”, en Ortega Álvarez, L. (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005

Ortega Álvarez, L. (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005

Ortega Álvarez, L., “Los derechos ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Seminario del Institut d’Estudis Autònoms (octubre de 2006), Barcelona, 2007

Ortega Álvarez, L., “La posición de los EEAA con relación a las competencias estatales tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 90, sept-dic 2010

Pastori, G., "Le regioni senza regionalismo", *Il Mulino*, nº 2, 1980

Pegoraro, L., “Revisione Costituzionale e potestà statutaria”, en Vera Santos J.M. y Díaz Revorio, F.J. (coords.), *La Reforma Estatutaria y Constitucional*, Temas La Ley, Madrid, 2009

Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992

Pérez Royo, J., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10 (4), enero-abril 1984

Pérez Royo, J., “Hablando en prosa sin saberlo: Reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002

Pérez Villalobos, M.C., *Estado Social y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2002

Pinelli, C., “Livelli essenziali delle prestazioni”, in Conso, G. e Lopilato, V. (a cura di), *Il Diritto Amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2006

Pisarello, G., *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007

Pisarello, G. (ed.), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Bomarzo, Albacete, 2009

Poggi, A.M., "L'autonomia statutaria delle regioni", en Groppi, T. y Olivetti, M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, G. Giappichelli ed., Torino, 2003, págs. 69-72.

Porrás Nadales, A.J., “Desarrollo autonómico y crisis del Estado Social (el caso de Andalucía)”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 37, 1987

Porras Nadales, A.J., “El desarrollo del Estado Social intervencionista en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en Cámara Villar, G. y Cano Bueso, J., *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 1993

Porras Nadales, A.J., “Del proceso autonómico a un sistema en red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del S. XXI)”, *Revista de Fomento Social*, nº 58, 2003

Portero Molina, J.A., “El Estado de las Autonomías en tiempos de reformas”, en Terol, M.J. (coord.), *El Estado autonómico «in fieri»*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005

Prada Fernández de Sanmamed, J.L., “La construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 7, dic. 2002

Prieto Sanchis, L., “Justicia Constitucional y Derechos fundamentales”, Ed. Trotta, Madrid, 2003

Reagan, M. y Sanzone, J., *The New Federalism*, 2ª ed., Oxford University Press, 1981

Ricci, S. y Salvatelli, P., "I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova "fase costituente" delle regioni", en Tarantini, G. (a cura di), *Il federalismo a costituzione variata*, G. Giappichelli ed., Torino, 2002

Riu Fortuny, R., “Sobre la reforma de l’Estatut d’Autonomia de la

Comunitat Valenciana. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de desembre”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2, 2008

Rivera Otero, J.M., Montabes Pereira, J. y Lagares Díez, N. (coords.), *Cataluña en proceso: las elecciones autonómicas de 2015*, Tirant lo Blanch, 2017

Rodríguez –Arana, J., “Constitución de 1978 y modelo autonómico”, *Revista de Derecho*, año 2, nº 4, 2003

Rolla, G., "El desarrollo del regionalismo italiano", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 2, 2004

Rosini, M., "Le norme programmatiche dei nuovi statuti", en Carli, M., Carpani, G. y Siniscalchi, A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006

Roura Gómez, S.A., “Derechos Fundamentales y Estado políticamente descentralizado: el federalismo y la lucha por los derechos en los Estados Unidos”, en Aparicio Pérez, M.A. (coord.), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas*, Cedecs Ed., Barcelona, 2001

Rubechi, M., "Gli statuti regionali delle regione ordinarie: natura e limiti", en Morrone, A., *Il Diritto Costituzionale nella giurisprudenza*, 4ª ed, CEDAM, 2012

Ruggieri, A., "Nota minima in tema di Statuti Regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma

constituzionale del 1999", en Ferrara, A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della Legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1*, Istituto di Studi delle Regioni del CNR, Giuffrè, Milano, 2001

Ruipérez, J., "Algunas cuestiones sobre el régimen constitucional de los EEAA: naturaleza jurídica y peculiaridades de la norma institucional básica de las CCAA. Especial consideración a su carácter consensual", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 5, 2001

Ruipérez, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994

Ruiz-Rico Ruiz, G., "El estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los estatutos de autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 22, n° 65, mayo-agosto 2002.

Ruiz-Rico Ruiz, G., "Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda", *Nuevas políticas públicas: anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n° 2, 2006, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005

Ruotolo, M., "Le autonomie territoriali", en Modugno, F (a cura), *Lineamenti di Diritto Pubblico*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2008

Sáenz Royo, E., *Estado Social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson

Civitas, Madrid, 2003.

Sáenz Royo, E., “Los márgenes de mejora del Estado autonómico: ¿una reforma en clave federal?”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015

Sagüés, N. P., “El concepto de “desconstitucionalización””, *XVIII Encuentro Argentino de profesores de Derecho Constitucional*, septiembre de 2007, disponible en <http://encuentroparana.aadconst.org/ponencias-3.html>

Sánchez Ferriz, R., “La labor de los Parlamentos Autonómicos en la consolidación del Estado Social”, *Corts: anuario de derecho parlamentario*, nº 16, 2005, Valencia

Sánchez Pino, A.J. (dir.), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos estatutos de autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012

Santarelli, E., *L'Italia delle Regioni*, Edizioni LDC, Roma, 1966.

Schneider, H-P., "La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 8, abril 2009

Segatori, R., "Le debolezze identitarie del regionalismo italiano", *Istituzioni del Federalismo*, nº 5/6, 2010

Solozábal Echavarría, “El Estado social como Estado autonómico”, *UNED, Teoría y Realidad constitucional*, nº 3, 1º semestre 1999

Solozábal Echavarría, J.J., *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004

Solozábal Echavarría, J.J., *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

Solozábal Echavarría, J. J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Senado, 2008; VV.AA., “El Senado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, monográfico, 2006

Solozábal Echavarría, J.J., “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, *UNED. Teoría y realidad constitucional*, nº 22, 2008

Solozábal Echavarría, J.J., “La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151, Madrid, enero- marzo 2011

Solozábal Echavarría, J.J., “El Estatuto de Autonomía de Extremadura en su contexto”, en Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas / Marcial Pons, Madrid, 2011

Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas / Marcial Pons, Madrid, 2011

- Tajadura Tejada, J., “La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, sept-dic 2006
- Tomás Villarroya, J., “Las fuentes del derecho en las Comunidades Autónomas”, *La Constitución española y las fuentes del derecho*, Madrid, 1979
- Tomás y Valiente, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988
- Torre, A., "Scozia: *devolution*, quasi-federalismo, indipendenza?", *Istituzioni del federalismo*, nº 1, 2013
- Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, 3ª ed., vol. 2, Universidad Complutense, Madrid, 1992
- Torres del Moral, A., “Estado Autonómico, segunda fase”, en Vera Santos J.M. y Díaz Revorio, F.J. (coords.), *La Reforma Estatutaria y Constitucional*, Temas La Ley, Madrid, 2009
- Torres Gutiérrez, A., “Nuevos pasos en el desafío soberanista en Cataluña”, *Civitas Europa*, nº 37, 2016/2, págs. 389-396. Disponible en <http://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-389.htm>
- Torres Muro, I., “Derechos sociales y Comunidades Autónomas”, *Foro, Nueva época*, vol. 15, nº 1 (2012), págs. 87-108.
- Tudela Aranda, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994

Tudela Aranda, J., “El Estado autonómico treinta años después: ensayo de una valoración”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009

Tudela Aranda, J., “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 151, Madrid, enero-marzo (2011)

Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015

Tudela Aranda, J., “La crisis económica y el Estado autonómico”, en Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015

Tudela Aranda, J., “La ideología en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Derechos y principios. La reacción frente a la emulación”, en Solozábal Echavarría (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas / Marcial Pons, Madrid, 2011

Tudela Aranda, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2016

Tur Ausina, R., “La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, nº 47/48, 2007, número especial “Un Estatuto para

el S. XXI”, vol.1

Vernet i Llobet, J., y Jaria Manzano, J., “El Estado autonómico en la Constitución: balance y perspectivas”, en García Herrera, M.A., (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, CEPC-UPV, Bilbao, vol. II, 2005

Vernet i Llobet, J., “El Estado Autonómico y los retos de un modelo abierto”, *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 8, 2002

Viciano Pastor, R., *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005

Villaverde Menéndez, I., “La intangibilidad competencial de los derechos fundamentales. Forma de Estado y derechos fundamentales”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, 2007

Villaverde Menéndez, I., *La igualdad en la diversidad. Forma de Estado y derechos fundamentales*, CEPC, 2012

Vírgala Foruria, E., “Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151, Madrid, enero-marzo 2011, págs. 109-152

Viver i Pi Sunyer, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992; y Carrillo, M., “La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RVAP*,

nº 36 (II), 1993

Viver Pi i Sunyer, C., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

Viver i Pi-Sunyer, C., “L’Estatut de 2006”, *Activitat Parlamentària*, nº 10, oct. 2006

Viver Pi i Sunyer, C., “El Tribunal Constitucional, ¿”Siempre solo... e indiscutible”? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 91, enero-abril 2011

Viver Pi-Sunyer, C., “El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 13, 2011

VVAA, "Materiales para una discusión sobre el estado de realización de las Regiones", *Documentación Administrativa*, nº 191, 1981 (ejemplar dedicado a la experiencia regional italiana (I)).

VVAA, *La regionalizzazione*, Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Giuffrè, Milano, 1983

VVAA, *Autonomía y soberanía. Una consideración histórica*, Marcial Pons, Madrid, 1996

VVAA, “La actualidad de los derechos sociales”, Ararteko, colección DDHH Francisco de Vitoria, febrero 2008.

VVAA, *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la crisis*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2012

VVAA, *Crisis y Constitución*, CEPC, Madrid, 2015

JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (ESPAÑA)

STC 4/1981, de 2 de febrero. Categoriza la autonomía como un poder limitado distinto de la soberanía.

STC 5/1981, de 13 de febrero. Interpretación expansiva y literal de las cláusulas de homogeneidad de derechos en todo el territorio del Estado (arts. 139.1 y 149.1.1 CE).

STC 6/1981, de 16 de marzo. Entiende el art. 9.2 CE como un mandato al legislador.

STC 11/1981, de 8 de abril. Sobre el derecho de huelga. Delimita lo que se puede entender por núcleo esencial del derecho.

STC 25/1981, de 14 de julio. Los derechos fundamentales no se ven afectados por la estructura territorial del Estado.

STC 26/1981, de 17 de julio. Art. 9.2 CE entendido como obligación al legislador de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas.

STC 27/1981, de 20 de julio. Entiende el art. 9.2 CE como un mandato al legislador.

STC 32/1981, de 28 de julio. La autonomía sirve a los entes territoriales para la gestión de sus propios intereses. Referencia a prestaciones

mínimas de acuerdo con la igualdad. El art. 149.1 CE referido a materias o actividades.

STC 34/1981, de 10 de noviembre. Sobre el principio de igualdad.

Posibilidad de que el legislador contemple situaciones distintas para darles un tratamiento diverso.

STC 36/1981, de 12 de noviembre. Art. 147.2 CE como de contenido

mínimo de los Estatutos de Autonomía, pudiendo contener otras previsiones.

STC 37/1981, de 16 de noviembre. Posibilidad de desarrollo legislativo de

los derechos por ley del Estado o de las Comunidades Autónomas en virtud del reparto competencial. Art. 139.1 CE no entendido como rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento.

STC 6/1982, de 22 de febrero. Ley Orgánica requerida para el desarrollo

sólo de los elementos esenciales de la libertad o derecho constitucional.

STC 84/1982, de 23 de diciembre. Autonomía como poder potencialmente

político de las Comunidades Autónomas.

STC 32/1983, de 28 de abril. Sobre la asunción de competencias por parte

de las Comunidades Autónomas.

STC 76/1983, de 5 de agosto. Sobre el ámbito material de la ley orgánica.

Igualdad como límite a la diversidad de posiciones jurídicas en las Comunidades Autónomas.

STC 103/1983, de 22 de noviembre. Posible efectividad de los principios si

se puede derivar un deber determinable de su enunciado aún sin legislación de desarrollo.

STC 16/1984, de 6 de febrero. Sobre la consideración de la LORAFNA como un Estatuto de Autonomía.

STC 89/1984, de 28 de septiembre. Art. 147.2 CE como de contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía, pudiendo contener otras previsiones.

STC 107/1984, de 23 de noviembre. Nacionalidad como elemento de exclusión del reconocimiento y garantía de derechos fundamentales.

STC 67/1985, de 24 de mayo. Ley Orgánica requerida para el desarrollo sólo de los elementos esenciales de la libertad o derecho constitucional.

STC 77/1985, de 27 de junio. Sobre el desarrollo del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 87/1985, de 16 de julio. Art. 149.1.1 CE entendido como un límite al ejercicio de competencias autonómicas.

STC 82/1986, de 26 de junio. Art. 149.1.1 CE como título de intervención correctora en caso de vulneración de la igualdad.

STC 99/1986, de 11 de julio. Art. 147.2 CE como de contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía, pudiendo contener otras previsiones.

STC 137/1986, de 6 de noviembre. Sobre el desarrollo del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 140/1986, de 11 de noviembre. Ley Orgánica requerida para el desarrollo sólo de los elementos esenciales de la libertad o derecho constitucional.

STC 26/1987, de 27 de febrero. Posible efectividad de los principios si se puede derivar un deber determinable de su enunciado aún sin legislación de desarrollo.

STC 37/1987, de 26 de marzo. El tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes sería frontalmente incompatible con la autonomía.

STC 76/1987, de 25 de mayo. Posible efectividad de los principios si se puede derivar un deber determinable de su enunciado aún sin legislación de desarrollo.

STC 160/1987, de 27 de octubre. Ley orgánica requerida para el desarrollo sólo de los elementos esenciales de la libertad o derecho constitucional.

STC 152/1988, de 20 de julio. Sobre la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

STC 19/1989, de 31 de enero. Posibilidad de tratamiento legal diferenciado y favorable a ciertos sectores sociales tradicionalmente discriminados.

STC 25/1989, de 3 de febrero. Las diferencias de trato deben contar con una justificación razonable y darse proporcionalidad entre medios y fines para ser acordes con la igualdad.

STC 193/1989, de 16 de noviembre. Sobre el desarrollo del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 56/1990, de 29 de marzo. Posición de los Estatutos de Autonomía en el bloque de la constitucionalidad y diferencia con las leyes orgánicas.

STC 150/1990, de 4 de octubre. Límite de la igualdad literal en todo el territorio en el ejercicio de derechos. Posibilidad de posiciones jurídicas distintas de la ciudadanía en diversos territorios.

STC 46/1991, de 28 de febrero. Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 136/1991, de 20 de junio. Art. 149.1.1 CE entendido como un límite al ejercicio de competencias autonómicas.

STC 25/1992, de 24 de febrero. Sobre el desarrollo del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 79/1992, de 28 de mayo. Constitución y Estatutos de Autonomía como fuentes del orden constitucional de reparto competencial.

STC 76/1993, de 1 de marzo. Sentencia sobre la LOAPA.

STC 186/1993, de 7 de junio. Límite de la igualdad literal en todo el territorio en el ejercicio de derechos. Posibilidad de posiciones jurídicas distintas de la ciudadanía en diversos territorios.

STC 225/1993, de 8 de julio. Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 284/1993, de 30 de septiembre. Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

- STC 319/1993, de 27 de octubre.** Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.
- STC 360/1993, de 3 de diciembre.** Constitución y Estatutos de Autonomía como fuentes del orden constitucional de reparto competencial.
- STC 114/1994, de 14 de abril.** Límite de la igualdad literal en todo el territorio en el ejercicio de derechos. Posibilidad de posiciones jurídicas distintas de la ciudadanía en diversos territorios.
- STC 127/1994, de 5 de mayo.** Ley Orgánica requerida para el desarrollo sólo de los elementos esenciales de la libertad o derecho constitucional.
- STC 337/1994, de 23 de diciembre.** Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.
- STC 102/1995, de 26 de junio.** Igualdad del art. 149.1.1 CE como mínimo común denominador en el disfrute de los derechos.
- STC 156/1995, de 26 de octubre.** Art. 149.1.1 CE entendido como de establecimiento del Estado de las condiciones básicas de los derechos.
- STC 61/1997, de 20 de marzo.** Art. 139.1 CE entendido como límite en el ejercicio de competencias que debe ser conforme con la autonomía.
- STC 14/1998, de 22 de enero.** Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.
- STC 132/1998, de 18 de junio.** Constitución y Estatutos de Autonomía como fuentes del orden constitucional de reparto competencial.

STC 173/1998, de 23 de julio. Regulación de los aspectos esenciales de los derechos fundamentales por Ley Orgánica mientras que la materia sobre la que se proyecta el derecho es objeto de reparto competencial. Descarta la interpretación del art. 139.1 CE como título competencial.

STC 225/1998, de 25 de noviembre. Art. 147.2 CE como de contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía, pudiendo contener otras previsiones.

STC 233/1999, de 13 de diciembre. Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 209/2000, de 30 de noviembre. Proyección de la protección de los derechos fundamentales sobre el reparto competencial, reservando al Estado las garantías de la igualdad.

STC 54/2002, de 27 de febrero. La utilización por parte del Estado del art. 149.1.1 CE no supone invasión de las competencias autonómicas.

STC 226/2004, de 29 de noviembre. Sobre el desarrollo del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 341/2005, de 21 de diciembre. Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 135/2006, de 29 de abril. Posibilidad de desarrollo autonómico del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

STC 141/2007, de 18 de junio. Sobre el desarrollo del régimen jurídico de los derechos en virtud del reparto competencial.

ATC 329/2007, de 12 de julio. Auto de inadmisión del recurso interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana frente al Estatuto de Autonomía de Andalucía.

STC 249/2007, de 13 de diciembre. Resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Castilla-La Mancha frente al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

STC 247/2007, de 12 de diciembre. Resuelve el recurso del Gobierno de Aragón frente al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

STC 59/2008, de 14 de mayo. Posibilidad de tratamiento legal diferenciado y favorable a ciertos sectores sociales tradicionalmente discriminados. Sobre la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

STC 31/2010, de 28 de junio. Resuelve el recurso interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

STC 137/2010, de 16 de diciembre. Resuelve el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

STC 138/2010, de 16 de diciembre. Resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

STC 30/2011, de 16 de marzo. Resuelve el recurso interpuesto por la Junta

de Extremadura frente al Estatuto de Autonomía de Andalucía.

STC 32/2011, de 17 de marzo. Resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Extremadura frente al Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

STC 110/2011, de 22 de junio. Resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja frente al Estatuto de Autonomía de Aragón.

STC 93/2015, de 14 de mayo. Limitación del desarrollo de derechos por las Comunidades Autónomas con una interpretación expansiva de las cláusulas de homogeneidad. Sobre la Ley de función social de la vivienda de Andalucía.

CORTE CONSTITUCIONAL (ITALIA)

Sentencia de la Corte Constitucional 138/1972. Interés nacional e intereses no fraccionables en el reparto competencial en la articulación del modelo regional.

Sentencia de la Corte Constitucional 829/1988. Confirma la posibilidad de contenido eventual de los Estatutos en función de sus fines e intereses.

Sentencia de la Corte Constitucional 282/2002. Sobre la competencia estatal del art. 117.2,m) CI para asegurar el contenido esencial de los derechos en todo el territorio.

Sentencia de la Corte Constitucional 304/2002. Sobre la posición del Estatuto en el sistema de fuentes en la cúspide del ordenamiento regional, no asimilado a la ley regional ordinaria.

Sentencia de la Corte Constitucional 407/2002. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 536/2002. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 88/2003. Sobre la competencia estatal del art. 117.2,m) CI. Nivel esencial de las prestaciones.

Sentencia de la Corte Constitucional 96/2003. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 223/2003. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 331/2003. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 2/2004. Sentencia sobre el Estatuto de Calabria. Admite la posibilidad de contenido eventual del Estatuto sin entrar en la eficacia de los principios.

Sentencia de la Corte Constitucional 14/2004. La tutela de la competencia como competencia transversal de ejercicio por parte del Estado.

Sentencia de la Corte Constitucional 185/2004. El ordenamiento penal como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 196/2004. Sobre materias objeto de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones.

Sentencia de la Corte Constitucional 259/2004. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 272/2004. La tutela de la competencia como competencia transversal de ejercicio por parte del Estado.

Sentencia de la Corte Constitucional 307/2004. El desarrollo de la cultura como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 320/2004. La tutela de la competencia como competencia transversal de ejercicio por parte del Estado.

Sentencia de la Corte Constitucional 345/2004. La tutela de la competencia como competencia transversal de ejercicio por parte del Estado.

Sentencia de la Corte Constitucional 372/2004. Sentencia sobre el Estatuto de Toscana que aborda la legitimidad de las declaraciones estatutarias de principios otorgándoles valor cultural o político pero no normativo.

Sentencia de la Corte Constitucional 378/2004. Sentencia sobre el Estatuto de Umbría. Valor cultural o político de las declaraciones de principio.

Sentencia de la Corte Constitucional 379/2004. Sentencia sobre el Estatuto de Emilia-Romagna. Reitera la consideración de las declaraciones estatutarias de derechos como carentes de valor normativo.

Sentencia de la Corte Constitucional 414/2004. La coordinación de las finanzas públicas como competencia estatal transversal.

Sentencia de la Corte Constitucional 423/2004. La investigación científica como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 31/2005. La investigación científica como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 62/2005. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 232/2005. La tutela de los bienes culturales como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 271/2005. La coordinación de la información estadística e informática de la administración como competencia transversal de ejercicio por parte del Estado.

Sentencia de la Corte Constitucional 279/2005. Sobre la determinación del nivel esencial de las prestaciones como competencia estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 431/2005. La defensa como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 445/2005. Sobre el referéndum para

la aprobación del Estatuto.

Sentencia de la Corte Constitucional 134/2006. La determinación del nivel esencial de las prestaciones como competencia estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 247/2006. La tutela del medio ambiente como competencia transversal de ejercicio estatal.

Sentencia de la Corte Constitucional 248/2006. La determinación del nivel esencial de las prestaciones como competencia estatal, sin que esta suponga el ejercicio estatal de toda la competencia.

Sentencia de la Corte Constitucional 387/2007. Sobre la capacidad de las Regiones para incidir en la mejora del nivel mínimo de las prestaciones fijado por el Estado.

Sentencia de la Corte Constitucional 50/2008. La competencia establecida para el Estado en el art. 117.2,m) CI como competencia para establecer el mínimo de garantía de las prestaciones.

Sentencia de la Corte Constitucional 187/2010. Reconoce la discrecionalidad del legislador en la determinación de las prestaciones referentes a derechos sociales.

