- 1. Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son los establecidos en la Constitución.
- 2. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios.
- 3. Como madrileños, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto, los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado.
- 4. Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran 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.

COMENTARIO

FABIO PASCUA MATEO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. La condición política de madrileño

El artículo 7 del Estatuto, redactado en los términos establecidos por la LO 5/1998, de 7 de julio, contempla tres disposiciones básicas. En primer término, determina que los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son los establecidos en la Constitución. Es ésta la previsión que presenta un mayor interés y en ella vamos a centrarnos en las próximas páginas, pero no la única. A continuación, el artículo 7.2, junto con el apartado 3, delimita la condición política de madrileño. Con carácter general, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios. Además de ellos, gozan de los derechos políticos definidos en el Estatuto los ciudadanos españoles residentes

en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid y así lo acrediten en el correspondiente Consulado de España, así como sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado. No cambia demasiado esta regulación de lo dispuesto en la versión original, salvo para eliminar el carácter potestativo del reconocimiento de la condición de madrileños de los residentes en el extranjero, de manera que la titularidad de los derechos inherentes a tal circunstancia viene atribuida en la actualidad directamente por el Estatuto. Evidentemente el principal derecho asociado a ella es el de sufragio activo y pasivo a las elecciones a la Asamblea de Madrid, así como el de iniciativa legislativa popular, conforme a los artículos 10.1 y 15.3 del Estatuto, así como sus correspondientes leyes de desarrollo¹. En el caso de los madrileños residentes en el extranjero el ejercicio del derecho de sufragio activo se regula por lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para los residentes permanentes incluidos en el CERA, y en el artículo 74 para los que se hallen temporalmente fuera de España². Su única posible limitación se contempla para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, ya que el artículo 3.h) de la Ley 11/1986 de la Comunidad de Madrid declara inelegibles a quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero, evento que no es impensable que concurra en ciudadanos españoles residentes en un Estado de la Unión Europea, puesto que el artículo 39.4 TCE limita la restricción de la libertad de circulación de trabajadores en el ámbito de la Administración Pública exclusivamente a aquellos puestos que impliquen el ejercicio de funciones inherentes a la condición de autoridad pública o que estén relacionados con la defensa de los intereses esenciales de dicho Estado.

1.2. La promoción de la igualdad material por los poderes de la Comunidad

Por último, el apartado 4, añadido por la LO 5/1998, contempla una previsión que, permítaseme la expresión, resulta perfectamente inútil. Dice este precepto que «Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran 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». Esta redacción es una copia casi literal del artí-

¹ Respectivamente, artículo 2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid y artículo 1 de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

² Este precepto ha sido recientemente modificado por Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre y desarrollado por el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

culo 9.2 CE, con la única salvedad, casi de Perogrullo, por lo demás, de mencionar no a los poderes públicos en general, sino a los de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia. Sería difícil pensar que el Estatuto se refiriese a poderes públicos distintos de la Comunidad o que actuaran fuera de su marco competencial. El resto del apartado cae directamente dentro de lo que se ha dado en llamar leges repetitae, esto es, la reproducción, en ocasiones como ésta de manera literal, del contenido de una disposición en otra de rango inferior, o relacionada con la primera a través del principio de competencia, por pertenecer a distintos bloques normativos. Se trata de una práctica demasiado habitual en nuestro derecho, tanto respecto de los preceptos de la Constitución como en el desarrollo autonómico de legislación básica estatal. Al margen de su dudosa utilidad, ya que la repetición del contenido de una norma en otra de rango inferior nada añade a su eficacia jurídica, no dejan de plantear inconvenientes de cierta importancia, como es la confusión acerca del ámbito competencial de cada entidad territorial -o del ámbito de reserva de ley orgánica en el caso de que su contenido se reproduzca en una ley ordinaria- o los derivados de una modificación de la norma reproducida.

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha rechazado en diversas ocasiones su constitucionalidad, la primera de ellas en STC 40/1981, de 18 de diciembre, en una línea sistematizada por la STC 162/1996, de 10 de octubre, cuyo fundamento 3 afirma: «Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993, 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía. Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, [...], existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983)»³. En los últimos años, esta posición se ha encontrado con algún matiz que, no obstante, no revoca la jurisprudencia anterior. Así, la STC 47/2004 señala que la prohi-

³ La misma doctrina se encuentra reproducida en la STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4. Sobre el particular, véase LÓPEZ GUERRA, L., La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional, La técnica legislativa a debate, AELPA-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 301 y ss.

bición de las leyes repetitivas no debe extenderse a «aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico»⁴. De forma más sistemática, la reciente STC 341/2005, distingue, de un lado, la reproducción que se lleva a cabo por las Comunidades Autónomas en materias de competencia concurrente con el Estado, supuesto en el que, con independencia de que puedan mantenerse las críticas desde el punto de vista de la técnica legislativa, «la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto». De otro, la reiteración contenida en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias, donde se mantiene con toda intensidad la doctrina anterior⁵, con declaración expresa incluso de que la reproducción por ley autonómica de un precepto estatal en el que se insertan en un órgano administrativo miembros del poder judicial es inconstitucional, aunque le sea plenamente factible a una ley del Estado distinta de la orgánica del Poder Judicial⁶. Naturalmente, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del Estatuto, ninguna sombra de inconstitucionalidad puede siquiera insinuarse por este motivo, pero, puesto que la redacción original no incluía este apartado, y toda vez que el artículo 9.2 CE es directamente aplicable a los poderes autonómicos, ninguna necesidad existía de reiterar su contenido⁷.

1.3. Las declaraciones de derechos de los Estatutos de Autonomía

Ello con mayor razón cuanto que el artículo 7.1, y con ello volvemos a la primera de las disposiciones apuntadas, se comporta con toda corrección a la hora de resolver la cuestión de los derechos fundamentales de los ciudadanos de Madrid. Su redacción actual cambia poco lo dicho hasta 1998 por la versión de 1983, que establecía que «los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución». No obstante, entiendo preferibles los términos hoy en vigor, puesto que los anteriores parecían atribuir al Estatuto una función de reconocimiento de la titularidad de los derechos y deberes fundamentales que ya lleva a cabo con total eficacia la propia Constitución, cuya naturaleza de norma jurídica fundamental es indiscutible y cuyo artículo 53.1 determina taxativamente que los derechos y libertades del capítulo segundo del Título I vinculan a «todos los poderes públicos», mientras que los del capítulo tercero infor-

⁴ STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8.

⁵ STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9.

⁶ STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4.

⁷ En un sentido similar, en relación con una disposición análoga del Estatuto de Castilla y León, véase BILBAO UBILLOS, J. M.ª, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, Derecho público de Castilla y León, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, p. 61.

man la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de estos mismos poderes públicos, aunque sólo puedan ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

a) Derecho Comparado

La ordenación en normas estatutarias de derechos y principios no es algo inédito en otros sistemas jurídicos, sobre todo los de carácter federal. Tal es el caso paradigmático de los Estados Unidos, donde las declaraciones de derechos estatales son en algunos casos incluso anteriores al Bill of Rights de la Unión, como ocurre con la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, de 12 de junio de 1776, bien anterior a las diez Enmiendas de 1791. Otro tanto sucede con las constituciones de los territorios (*länder*) alemanes, como la Constitución del Estado Libre de Baviera (Freistaates Bayern) de 1946, cuyos artículos 98 y siguientes contienen un completo listado, garantizado, además, por medio de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional bávaro (art. 66). En general, se ha venido considerando que la introducción de tales contenidos obedece al reconocimiento de un poder constituyente limitado a los estados integrados en un Estado de corte federal, si bien no han faltado importantes problemas de articulación entre los derechos reconocidos en las declaraciones de uno y otro ámbito, de solución mucho más compleja que la simple limitación de los efectos de las declaraciones estatales a los poderes públicos del Estado respectivo o la prevalencia, en caso de contradicción, de la Constitución federal⁸.

Recientemente, sin embargo, también en los Estados regionales –más cercanos, por tanto, al modelo español, bien que con no pocas diferencias, como es el caso de Italia– los estatutos regionales, que hasta hace bien poco omitían cualquier regulación de derechos, han ido incorporando como contenido eventual, no impuesto por la Constitución de 1947, lo que se ha dado en llamar normas de principio, que reconocen competencias regionales ya atribuidas a estos órganos por la Constitución u otras normas, y, sobre todo, que establecen objetivos, principios o directrices de tipo político para orientar la acción de los poderes regionales⁹. Curiosamente, este tipo de disposiciones

⁸ Una explicación de los mismos en el caso norteamericano puede encontrarse en DÍEZ-PICAZO, L. M.ª, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, REDC, núm. 78, septiembre-diciembre 2006, pp. 67 y ss.

⁹ A título de ejemplo, valgan la inclusión de preámbulos, como sucede en el Estatuto de la Región de Liguria, o, con más intensidad, la regulación de derechos-principio en el Estatuto de Emilia-Romaña, tales como los referidos a las políticas ambientales (art. 3), del trabajo (artículo 4), económicas (arts. 5), sociales (art. 6), de promoción del asociacionismo (art. 7) o de democracia participativa (con formas como el derecho de los residentes de la Región a recibir información sobre asuntos públicos del artículo 14.2, o el de participación política, a través de la iniciativa popular o el referéndum, reconocida también a los residentes no nacionales –art. 15.1, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por STCI 379/2004– sin olvidar la participación de las asociaciones en el procedimiento legislativo –art. 19–). En idéntica dirección se sitúan los artículos 4 a 14 del Estatuto de la Región del Piamonte, aprobado por Ley regional de 4 de marzo de 2005.

está mucho más desarrollado en los Estatutos de régimen ordinario que en los de régimen especial, mucho más constreñidos por sus redacciones originarias de 1948, y que apenas han conocido alteraciones desde entonces, más allá de la reforma limitada llevada a cabo por la Ley constitucional núm. 2 de 2001. No se olvide, en este sentido, el importante proceso de reformas estatutarias en las regiones de estatuto ordinario vivido como consecuencia de la amplia reforma del Título V de la Constitución llevada a cabo por medio de la Ley Constitucional núm. 3 de 2001, cuya constitucionalidad ha sido en la mayor parte de los casos ratificada por el Tribunal Constitucional en respuesta a las impugnaciones previas que, al amparo del artículo 123.2 CI¹⁰. Por ello, algún autor ha planteado cómo el ámbito de autonomía propio de las Regiones de régimen común ha sido a la postre superior al reconocido a las Regiones de Estatuto especial¹¹. La mayor parte de los autores rechazan, no obstante, esta afirmación, sin que ello impida negar la realidad de que, en no pocas ocasiones, las Regiones de Estatuto especial han solicitado recibir el mismo tratamiento en campos concretos que las de Estatuto ordinario¹².

Por lo que respecta al juicio que han merecido las disposiciones de principio, y la inclusión de un catálogo de derechos, más allá de la discusión acerca de su constitucionalidad –algunos vienen casi impuestos por la Constitución, como son los relativos a la paridad entre hombre y mujer, ya que el párrafo séptimo del artículo 117 CI establece que las leyes regionales deben remover todo obstáculo que impida la plena paridad entre hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promover su igualdad en el acceso a los cargos electivos— puede señalarse que, en general, la valoración es positiva, en tanto principios orientadores de la acción de los poderes regionales, sobre todo en el caso de los principios sociales, como complemento de los niveles esenciales en las prestaciones que establece el Estado. Menos elogios recibe la incorporación de nuevos derechos al margen de los contemplados en la Parte I de la Constitución, toda vez que se considera al catálogo de 1948 suficientemente avanzado y se prefiere que su actualización se lleve a cabo por medio de fuentes supranacionales, singularmente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que puede ser tomada en cuenta por los órganos jurisdiccionales, más allá de que, en rigor, rija sólo –y, por ahora, a los meros efectos interpretativos— para las Instituciones comunitarias y para los Estados miembros en tanto ejecuten derecho comunitario. No han faltado, en fin, voces que han reclamado su inclusión en el preámbulo del Estatuto y no en la parte dispositiva, para subrayar su condición de valores reconocidos por los poderes regionales¹³, planteamiento razonable, debido a la falta de efectos jurídicos vin-

¹² Acerca de la organización regional italiana, véase PASCUA MATEO, F., La evolución de la organización regional italiana: ¿una deriva federalizante? Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 131, julio-septiembre 2006, pp. 445 y ss.

¹³ ROLLA, G., Rapporti tra livelli di governo e rilancio dell'autonomia speciale in Sardegna, Le Regioni, 1982, pp. 901 y ss.

MARTINES, T. y RUGGERI, A., Lineamenti di diritto regionale, Giuffrè, Milano, 1997, p. 134.
Véase, al efecto, GROPPI, T., ed altri, I nuovi Statuti delle Regioni, Verso il federalismo.
Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 97 y ss.

culantes de estas disposiciones –ni siquiera como disposiciones integrativas o interpretativas– que ha sido subrayada por la jurisprudencia constitucional¹⁴.

b) La situación en España tras las reformas estatutarias de la VIII Legislatura

b.1. La tradicional contención de los Estatutos en relación con los derechos fundamentales

En España los Estatutos de Autonomía, sin resultar indiferentes al fenómeno de los derechos fundamentales, se han mantenido en términos muy contenidos hasta la última serie de reformas acaecida durante la VIII Legislatura. Es cierto que la parquedad del precepto madrileño es de las más rotundas, pero no lo es menos que el resto de Estatutos apenas ha incluido ligeras menciones a determinados principios de carácter fundamentalmente económico o social -como el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra, como principio rector de la política de los poderes públicos de esta Comunidad (art. 4.3 de su Estatuto), o la identidad, valores e intereses del pueblo canario, el pleno empleo, la solidaridad y el medio ambiente, en el caso de las Islas Canarias (art. 5)— o a los derechos lingüísticos en las Comunidades con una lengua cooficial distinta del castellano (art. 6 del Estatuto del País Vasco, art. 3 del Estatuto de Cataluña en su versión inicial y art. 5 del Estatuto de Galicia, entre otros). Quizá las únicas excepciones fueran el artículo 12 del Estatuto de Andalucía en su primera redacción y el artículo 6.2 del Estatuto de Extremadura, que contienen un elenco algo más exhaustivo de lo que en ambos casos se denominan objetivos básicos de las instituciones de las respectivas Comunidades, cuya eficacia jurídica ha sido ciertamente cuestionada¹⁵, aunque su constitucionalidad ha sido aceptada con tanta unanimidad como falta de entusiasmo por la generalidad de la doctrina¹⁶, si bien no ha faltado algún autor que ha saludado su introducción como manifestación de una concepción amplia de la autonomía que enlaza ésta, además, con la construcción de esa sociedad democrática avanzada consagrada como uno de los objetivos consignados en el Preámbulo de la Constitución¹⁷.

¹⁴ SSTCI 196/2003 y 379/2004, entre otras.

¹⁵ En este sentido, véase BILBAO UBILLOS, J. M.ª, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, op. cit., p. 61.

Véase MUÑOZ MACHADO, S., Derecho Público de las Comunidades Autónomas I, Civitas, Madrid, 1982, p. 305, quien señala que «justificada la constitucionalidad de estas normas programáticas», éstas no vinculan a los ciudadanos ni a los poderes públicos, por cuanto «la congelación de opciones políticas y organizativas sólo se produce en el texto constitucional, pero no es función propia del legislador ordinario que, en definitiva, es quien aprueba el Estatuto». En una sentido similar, AGUADO RENEDO, C., El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico, CEC, Madrid, 1996, pp. 328 y ss., tras negar que pueda tachárseles de inconstitucionales, sostiene que no tienen apenas otra fuerza vinculante que la que pudiera derivar de su identidad con las normas programáticas contenidas en la Constitución, cuando las disposiciones estatutarias sean redundantes.

¹⁷ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria, Revista de Derecho Político, núm. 21, primavera 1984, p. 30.

Semejante realidad parte de una concepción de la naturaleza jurídica de los Estatutos y de los derechos fundamentales muy asentada en una amplia mayoría doctrinal y que puede resumirse señalando que la igualdad de derechos y deberes es un elemento consustancial al Estado liberal-democrático, por lo que introducir nuevas garantías sólo para unos ciudadanos resulta contrario a la Constitución, y que los Estatutos, aun siendo la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, no son ni mucho menos parangonables a la Constitución, por lo que entre su contenido no puede encontrarse nunca una regulación de derechos fundamentales. Precisando algo más estas nociones, debemos recordar que el Estado liberal, especialmente el que surge tras las Revoluciones norteamericana y francesa, además de situar a la protección de los derechos y libertades como canon de legitimidad del poder público –idea fuerza que ya había quedado asentada durante la Revolución Gloriosa inglesa de 1688 y que se repetiría casi un siglo más tarde en los Estados Unidos¹⁸ – establece de manera taxativa el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, con prohibición de cualquier tipo de privilegio. Así, la Declaración de Independencia de la Gran República Americana, de 4 de julio de 1776, afirma como verdad evidente por sí misma que «todos los hombres son creados iguales» y que «son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables»¹⁹. Con un lenguaje más jurídico²⁰, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, recoge este principio en dos artículos. El artículo 1 proclama que «los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos» y que «las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común». Por su parte, el artículo 6 establece, entre otros aspectos, que «la ley es la expresión de la voluntad general», que «debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione», y que «como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos», términos todos ellos que revelan la profunda y conocida influencia de la obra de Sieyès²¹. La igualdad del ciudadano en la titularidad de derechos fundamentales se va a convertir, desde este momento, en una de las características esenciales de las libertades modernas, entendidas no como privilegios de grupos más o menos amplios, sino como auténticos denominadores comunes al conjunto de los miembros de esa nación que emerge como

¹⁸ Recuérdese cómo Locke, cuya influencia en el pensamiento político de los revolucionarios estadounidenses es difícilmente exagerable, señaló que es «the mutual Preservation of their Lives, Liberties and Estates» el fin que lleva a los hombres libres por naturaleza a renunciar a parte de su libertad para crear una sociedad política o unirse a una ya constituida. Vid. LOCKE, J., Second Teatise, Ch. IX, Two Treatises of Government, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 350.

¹⁹ El texto ingles dice lo siguiente: «We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness».

²⁰ Acerca del lenguaje de la Revolución francesa es ya clásica la obra GARCÍA DE ENTERRÍA, E., La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

²¹ SIEYÈS, E, ¿Qué es el tercer estado? Ensayo sobre los privilegios, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

sujeto de la política y sucede al príncipe en su condición de soberano del Estado²².

Por esta razón, si bien el siglo XX, especialmente tras la II Guerra Mundial, ha visto con buenos ojos la aparición de textos internacionales de garantía de los derechos, haciendo buena la predicción que tempranamente hiciera Pérez Serrano en su lección inaugural del curso 1950-51²³, con ejemplos de la talla de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, la Convención Europea de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950 y, más recientemente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000²⁴, todas ellas con efectos en España en virtud de la remisión contenida en el artículo 10.2 CE, en muchos sectores se contempla con recelo su «regionalización», en la medida en que pudiera significar un retorno al viejo sistema de fueros y franquicias medievales. En el caso español, la propia Constitución de 1978 parece mostrar un cuidado exquisito en impedir que una de sus decisiones fundamentales, el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española establecido en el artículo 2, no implique desigualdades en el estatuto jurídico básico de los españoles. Así, además de la generalidad del reconocimiento de la titularidad de los derechos y principios regulados en el Título I, con expresiones tan significativas como las de «todos», «los españoles» o «toda persona», el artículo 139.1 CE dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», el artículo 138.2 establece que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» y el artículo 149.1.1 CE reserva al Estado la competencia exclusiva 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 los deberes constitucionales». En fin, incluso previsiones como la reserva de ley orgánica, que sólo puede ser aprobada por las Cortes Generales, para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 81.1) y la configuración de un poder judicial único y estatal, culminado en el Tribunal Supremo (art. 123), al que se le encomienda la tutela de los derechos fundamentales (art. 53, apartados 1 y 2), sin perjuicio de las atribuciones reservadas al Tribunal Constitucional por el artículo 53.2 y el artículo 161.1.b) CE, refuerzan la posición central del Estado en todo lo que se refiere a nuestra declaración de derechos.

²² La distinción entre los fueros y franquicias medievales y las modernas declaraciones de derechos puede consultarse en GARCÍA PELAYO, M., Derecho constitucional comparado, Alianza Editorial, Madrid, 1993, pp. 144 y ss.

²³ PÉREZ SERRANO, N., Escritos de Derecho político, vol. I, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984, pp. 475 y ss.

²⁴ Sobre la articulación jurídica de estas declaraciones puede verse MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., Vías concurrentes para la protección de los Derechos Humanos, Civitas, Madrid, 2006.

b.2. Las declaraciones de derechos de los nuevos estatutos.

La situación descrita en los Estatutos de Autonomía ha cambiado sustancialmente con ocasión de las últimas reformas, las llevadas a cabo durante la VIII Legislatura en las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León²⁵. En todos los casos, los nuevos Estatutos cuentan con declaraciones de derechos, de distinto contenido y extensión, pero que, sin duda, exceden notablemente de las referencias genéricas a las que hemos hecho mención anteriormente. La más polémica, por el amplísimo listado, así como por incluir un auténtico sistema de garantía de los derechos estatutarios ha sido la del Estatuto de Cataluña reformado, que regula en su Título I (artículos 15 a 54) una detallada declaración de derechos, deberes y de principios estatutarios, así como un sistema de protección diferenciado para unos y otros²⁶. En general se trata de regulaciones de detalle de algunos de los derechos y principios rectores de la Constitución, aunque no faltan nuevos derechos, como el derecho a la buena administración o a la protección de datos (arts. 30 y 31), bien que ya indirectamente reconocidos en toda España²⁷, y una detallada reglamentación de los derechos y deberes lingüísticos, amén de ciertas reiteraciones probablemente poco útiles, como la mención duplicada a los derechos a la vivienda, al medio ambiente y los propios de los consumidores, que se recogen como derechos y principios (arts. 26 y 47, 27 y 46 y 28 y 30 y 49, respectivamente)²⁸. La garantía de estos derechos se recoge en el artículo 37 y, sobre todo, en el artículo 38, que contempla una intervención preventiva por parte del Consejo de Garantías Estatutarias, que ha de pronunciarse con carácter vinculante acerca de los proyectos y proposiciones de ley que desarrollen o afecten a los derechos estatutarios, así como un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las Leyes. Además, se prevé que el Parlamento apruebe una Carta de Derechos y Deberes de los

²⁵ Tales reformas se han desarrollado por medio de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en el caso de Valencia, la LO 6/2006, de 19 de julio, para Cataluña, la LO 1/2007, de 28 de febrero, para el Estatuto balear, la LO 2/2007, de 19 de marzo, que modifica el de Andalucía, la LO 5/207, de 20 de abril, en Aragón y la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León.

²⁶ Con carácter previo a su tramitación en el Parlamento de Cataluña, un borrador de la propuesta de reforma fue objeto de dictamen por parte del Consejo Consultivo, emitido el 1 de septiembre de 2005, muchas de cuyas indicaciones se recogieron en el texto final.

²⁷ El derecho a una buena administración forma parte de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41), con una regulación mucho más detallada, y es aplicable por vía interpretativa ex artículo 10.2 CE. El derecho a la protección de datos de carácter personal ha sido reconocido, con rango de derecho fundamental, por parte de la STC 292/2000.

²⁸ Algunos comentarios específicos sobre esta declaración pueden encontrarse en FARRERES COMELLA, V., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, BIGLI-NO CAMPOS, P., Los espejismos de la tabla de derechos y CARRILLO, M., La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos, Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, CEPC, Madrid, 2006. Asimismo es muy interesante GARCÍA TORRES, J., Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma, El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, CEPC, Madrid, 2006, pp. 59 y ss.

Ciudadanos de Cataluña, disposición que ha recibido algunas críticas por entender dicha Carta innecesaria una vez que el Estatuto regula con semejante grado de detalle los derechos en él reconocidos²⁹.

Pero no es el de Cataluña el único Estatuto en incluir un listado de derechos, deberes y principios. Ya la primera de las reformas, la articulada a través de la LO 1/2006 para la Comunidad de Valencia, incluye un título II (arts. 8 a 19) en el que se enumeran diversos derechos de contenido eminentemente social, tales como el derecho a una vivienda digna, a una renta de ciudadanía, de protección de agricultores y ganaderos, acceso a nuevas tecnologías, a las prestaciones públicas necesarias para la autonomía de las personas con discapacidad, así como el derecho al agua, regulado en el artículo 17, cuya constitucionalidad ha sido recientemente confirmada por la STC 247/2007, sentencia que desarrolla con cierto detenimiento –y no poca controversia según se desprende del número de votos particulares- una posición que parece que puede extenderse a las demás declaraciones y sobre la que nos iremos deteniendo más adelante. En fin, además de una mención totalmente innecesaria -en tanto que ya son titulares de ellos por mandato constitucional, sin que el Estatuto añada nada al efecto- a que los valencianos ostentan los derechos constitucionalmente reconocidos, así como los previstos en el ordenamiento comunitario y en los tratados internacionales en la materia, se prevé la aprobación de una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana³⁰.

Por su parte, el Título I de la LO 2/2007, artículos 12 a 41, por la que se reforma el Estatuto de Andalucía, regula también con una gran minuciosidad, numerosos derechos y principios estatutarios. Su sistema de garantías y disposiciones generales se inspira con matices en el Estatuto de Cataluña, del que reproduce técnicas como su vinculación exclusiva a los poderes públicos andaluces, la declaración expresa de no implicar un aumento de competencias o una reducción de la protección de los derechos constitucionalmente reconocidos, así como su protección a través del Defensor del Pueblo Andaluz. Mucho más matizada es, no obstante, su pretendida garantía jurisdiccional ya que, además de no contemplar una intervención similar a la del Consejo de Garantías Estatutarias, el artículo 39 se limita a disponer que los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren la prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos contenidos en el Capítulo II puedan «ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado». En cuanto al contenido, éste excede de los derechos netamente sociales -a los que, por lo demás, dedica especial atención- para contemplar el derecho de acceso a la justicia (art. 29), que no tiene un contenido procesal sino de aporte de los medios materiales oportunos, el derecho a una buena administración, a la pro-

²⁹ Véase FARRERES COMELLA, V., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, op. cit., p. 34.

³⁰ Un comentario a esta declaración de derechos puede encontrarse en CATALA I BAS, A. H., La inclusión de una Carta de Derechos en los Estatutos de Autonomía, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 4, julio-diciembre 2005, pp. 201 y ss.

tección de datos, a la orientación sexual e identidad de género y a la protección contra la violencia de género. Dentro de los principios del artículo 37 se alude a diversas políticas que en no pocos casos suponen reiteración, con distintos términos, de alguno de los derechos anteriores, como sucede con el acceso a la sociedad de la información, recogido en el artículo 34, la protección del medio ambiente, ya plasmada en el artículo 28, derechos de las personas mayores o en situación de dependencia o discapacidad –arts. 19, 20 y 24– derecho al trabajo –art. 26– y otros varios, lo que denota una cierta irreflexión en la regulación de la tabla de derechos y un desorden que bien hubiera podido corregirse en las distintas fases de tramitación del Estatuto, puesto que es bien sabido que la protección de los derechos constituye siempre una política pública, por lo que nada aporta su repetición en forma de principios en el artículo 37, como no fuera una precaución ante una posible declaración de inconstitucionalidad de los derechos enunciados como tales que permitiera salvarlos con esta nueva formulación.

La correspondiente declaración de derechos del Estatuto de Aragón, tras su reforma por Ley Orgánica 5/2007, aparece en su Título I, redactado con una técnica jurídica cuanto menos mejorable. En principio distingue entre unos derechos y deberes y unos principios rectores de las políticas públicas regulados en sendos capítulos pero con idéntico régimen jurídico. Más aún, el Capítulo I, que recoge, es cierto, algunas previsiones que son auténticos derechos, como los de participación política y administrativa del artículo 15 o los mal llamados derechos en relación con los servicios públicos del artículo 16 en rigor los derechos de los apartados 2 y 3 forman parte más bien del derecho a una buena administración y exceden de la actividad administrativa de servicio público- contempla sin embargo actuaciones que son claramente políticas públicas que incluso se repiten en el capítulo siguiente, como sucede con los derechos culturales del artículo 13, en buena medida reproducidos en el artículo 22. A la inversa, no falta en el Capítulo II algún precepto en el que cabe adivinar un derecho, como el de protección de datos de carácter personal al que parece aludir con una alambicada redacción el artículo 31, según el cual «los poderes públicos aragoneses velarán por el carácter y tratamiento institucional de la información y datos obtenidos por ellos». En fin, por no alargarnos, algún problema genera también el reconocimiento de la titularidad de los derechos, que parece reservarse con carácter general a quienes ostenten la condición política de aragonés, pero que en realidad se convierten en la mayoría de los casos en derechos de las personas, por lo que hubiera resultado oportuno invertir la fórmula empleada, para restringir la exigencia de vecindad administrativa a los derechos de participación.

También el Estatuto de Castilla y León, reformado por Ley Orgánica 14/2007, contiene una amplia declaración de derechos, deberes y principios rectores, así como un sistema de garantías basado en la figura, ya existente anteriormente, del Procurador del Común, con funciones análogas a las del Defensor del Pueblo, pero en el ámbito de la Administración autonómica y local. Asimismo, pretende distinguir en la eficacia de derechos y principios según un modelo que quiere aproximarse al diseñado en el artículo 53 CE, ya

que, mientras que los últimos solo pueden ser exigidos judicialmente de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen, se supone que los derechos reconocidos en el capítulo II del Título I son directamente vinculantes para los poderes públicos de la Comunidad y pueden hacerse valer a través de instrumentos judiciales. Sin embargo, una lectura atenta del artículo 17.1 nos lleva a una conclusión bien distinta, ya que sólo son exigibles en esta sede judicial «bajo las condiciones legalmente establecidas», lo cual por otra parte no tiene nada de extraño en la medida en que dicho capítulo no contiene sólo derechos sino también auténticas políticas públicas -sobre todo en los derechos sociales del artículo 13- cuya tutela jurisdiccional más allá de lo que puedan disponer las leyes concretas que las pongan en marcha no es sólo jurídicamente imposible, sino inconveniente desde el buen entendimiento de la dinámica del proceso político en un sistema pluralista en el que las distintas opciones que logran hacerse sucesivamente con la mayoría de los votos no van a poder impulsar un programa propio. Es también discutible, por más que el Tribunal Constitucional se haya hecho eco en ocasiones de la teoría de la drittwirkung, la proclamación genérica de la eficacia de estos derechos frente a los particulares, apenas matizada por la mención genérica aunque prudente a la «naturaleza de cada derecho»³¹. En cuanto al elenco de derechos, el artículo 11 es el único que configura auténticos facultades subjetivas para regular previsiones por lo demás ya previstas en redacciones anteriores, como los derechos de sufragio activo y pasivo o la iniciativa legislativa popular, a los que se unen el derecho a promover consultas populares en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.32 CE y el principio de igualdad de sexos en el acceso a mandatos representativos, así como un problemático -en tanto que su titularidad va más allá de lo previsto en el artículo 29.1 CE, que lo reserva a los españoles³² – derecho de «todas las personas» a dirigir peticiones a las instituciones y administraciones de la Comunidad. El artículo 12 regula el derecho a una buena administración que poco nuevo aporta frente a los derechos constitucionales o los regulados en los artículos 35 a 37 de la Ley 30/1992 con la única excepción del derecho a que los asuntos se resuelvan dentro de un plazo razonable, seguramente la más interesante de las facultades previstas en el artículo

³¹ De hecho, la STC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4, acepta que «los actos privados puedan lesionar los derechos fundamentales y que en estos supuestos los interesados puedan acceder a la vía de amparo si no obtienen la debida protección de los Jueces y Tribunales a los que el ordenamiento encomienda la tutela general de los mismos», pero reconoce que el artículo 53.1 del Texto Constitucional tan sólo establece de manera expresa que los derechos fundamentales vinculan a los poderes públicos, por lo que tan sólo cabe deducir, y aun con matices, que las relaciones entre particulares no quedan absolutamente excluidas de la vinculación a los derechos constitucionales.

³² Es esta una cuestión no resuelta en nuestro derecho, puesto que la propia Ley Orgánica 4/2001 reguladora del derecho de petición lo extiende a todas las personas, en abierta contradicción con el texto constitucional y olvidando la dimensión política, bien que residual, que mantiene este derecho y que se ha manifestado reiteradamente en cuanta ocasión histórica lo ha permitido. Por ello tal vez pudiera regularse un derecho de petición capitidisminuido, de ejercicio individual y expresión de simples quejas respecto de los servicios públicos, reconocido, ahora sí, a todas las personas. De hecho, ya el propio Estatuto contempla un derecho –curiosamente esta vez sólo de los ciudadanos– a formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos (art. 12.f). En este sentido, véase PASCUA MATEO, F., Fuerzas armadas y derechos políticos, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, pp. 519 y ss.

39 de la Carta Europea en la que se inspira el Estatuto, si bien la previsión del artículo 10.2 CE ya otorgaba eficacia interpretativa –poco más se puede deducir de un enunciado inevitablemente amplio– a esta previsión sin necesidad de consagración estatutaria³³. En fin, el contenido de los artículos 13 y 16 del Estatuto dista de consagrar derechos y se limita a enunciar un amplio catálogo de políticas públicas en las que la retórica toma en muchas ocasiones –no de otro modo puede leerse una cláusula tan voluntarista como la contenida en el artículo 13.6 sobre el derecho de los menores a recibir la atención integral necesaria «con prioridad presupuestaria» – el lugar de la norma jurídica con el riesgo consabido de la decepción que puede provocarse en los ciudadanos y grupos que no entiendan satisfecho el texto estatutario.

Muy similar es la regulación contenida en el Título II del Estatuto de las Islas Baleares, reformado por Ley Orgánica 1/2007 aunque cabe destacar matices como la previsión de una ley que regule la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma, la falta de previsión alguna de garantía de los derechos estatutarios, que quedan así como auténticas normas de principio, naturaleza que, salvo excepciones que veremos más adelante, es la única que constitucionalmente les cuadra, la restricción de la titularidad del derecho de petición a los ciudadanos baleares, así como la cautela de que la declaración de derechos no supone aumento de competencias de la Comunidad Autónoma ni puede interpretarse en detrimento de cualquier derecho fundamental reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por España (art. 13.3).

b.3. El debate en torno a la constitucionalidad de estas declaraciones de derechos: La STC 247/2007.

Esta notable modificación legislativa no ha pasado inadvertida a la doctrina y tampoco ha quedado ni quedará al margen de la jurisprudencia. Antes bien, está protagonizando un intenso debate en torno a su constitucionalidad que, aunque parece empezar a decantarse, no puede ni mucho menos darse

³³ De hecho parece que esa eficacia interpretativa que ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional –entre otras en SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 8, 53/20002, de 27 de febrero, FJ 3.b), 273/2005, de 17 de octubre, FJ 6 y 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3, así como en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 6 – va a verse confirmada por el legislador, puesto que en el artículo 2 del Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007 contiene una mención a la eficacia interpretativa de la Carta en los términos siguientes: «A tenor de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10 de la Constitución Española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de diciembre de 2007, cuyo texto íntegro se reproduce a continuación». Véase BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie A, de 9 de mayo de 2008. En otros países de la Unión también se han adoptado posiciones similares. Es el caso de Italia, cuyo Tribunal Constitucional ha reconocido el valor hermenéutico de la Carta en su STCI 445/2002.

por concluido. Por ello, tras dar cuenta de algunos de los argumentos a favor y en contra de la misma, pasaremos a fijar posición propia, con lo que agotaremos el contenido de este comentario.

Las razones más frecuentemente esgrimidas a favor de la corrección en términos constitucionales de las declaraciones estatutarias de derechos son, además de los ejemplos de derecho comparado a los que se ha hecho referencia³⁴, que éstas representan una concreción del principio de autonomía política, traducida en la facultad de las Comunidades Autónomas de reflejar en sus respectivos Estatutos aquellos ámbitos de libertades que más les preocupan, en ejercicio por lo demás del principio dispositivo que a partir del artículo 2 CE informa el conjunto del sistema autonómico español. Por otro lado, su posible inserción en un Estatuto, se afirma, es posible en tanto que determinan los objetivos que presiden el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad en dicho Estatuto, de modo que, además de entrar dentro de lo que puede denominarse contenido posible de los Estatutos, en el sentido expuesto, encuentran anclaje en el artículo 147.2.c) CE, puesto que enmarcan las facultades asumidas por las Comunidades Autónomas. Otras construcciones abundan en la función legitimadora que tales declaraciones proporciona a los poderes públicos que regulan los estatutos, haciéndose eco de las viejas teorías contractualistas, que buscan precisamente en la protección de tales derechos la razón de ser que justifica la creación de una autoridad común³⁵. Por último, no son derechos fundamentales, sino derechos subjetivos de consagración estatutaria o simples principios, según los casos, y de ninguna manera pueden vulnerar el contenido de los derechos constitucionales, ya que los propios Estatutos reconocen que la consagración de derechos en ellos recogidos no puede interpretarse en el sentido de disminuir la protección con la que el texto constitucional dota a los derechos fundamentales de su Título I³⁶.

Pasando a los argumentos contrarios, además de las refutaciones señaladas a las razones favorables expuestas, éstos comienzan con la mención a los artículos 138 y 139 CE. De manera más precisa, el artículo 138.2 CE dispone que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales», mientras que el artículo 139.1 añade a continuación que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». No han sido escasos los autores que han subrayado que estos preceptos son un límite efectivo a la regulación de derechos por los Estatutos, concretando y reiterando a estos efectos el principio de igualdad

³⁴ En este sentido, si bien subrayando su condición de argumento complementario, CARRILLO, M., Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía, REDC, núm. 80, mayo-agosto 2007, p. 65, así como CAAMAÑO, F., Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía), REDC, núm. 79, enero-abril, 2007, p. 37.

³⁵ GARCÍA ÁLVAREZ, M. y GARCÍA LÓPEZ, R., El modelo de Estado social ante la reforma de los Estatutos de Autonomía: reconocimiento y garantía institucional de los derechos sociales, La reforma de los Estatutos de Autonomía, Junta de Castilla y León, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003, p. 396.

³⁶ Muy incisivo en este argumento CAAMAÑO, F., Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía), op. cit., pp. 34 y ss..

consagrado en el artículo 1437. No obstante, el Tribunal Constitucional ha echado agua a este vino y ha sostenido que la diversidad autonómica implica que la unidad en los derechos no puede impedir ciertas diferencias propias de la autonomía política. Así, en la temprana STC 37/1981 se afirma, en relación con el principio de igualdad de derechos de los españoles en todo el territorio del Estado, que «tal principio 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». En línea similar la STC 37/1987 apunta que «el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes». Ahora bien, ha sido la STC 247/2007³⁸ la que ha resuelto esta cuestión de una manera más sistemática, aunque no exenta de polémica, probablemente por lo que tiene de «sentencia preventiva», puesto que parece pensada no sólo para dar respuesta al recurso planteado -que afectaba sólo a un artículo, el 20, del Estatuto valencianosino también para desbrozar el terreno a la hora de resolver otros recursos de inconstitucionalidad de más enjundia ya planteados. En concreto, sostiene el Tribunal que la igualdad del artículo 139.1 CE no es absoluta, en la línea establecida en las resoluciones examinadas, y recuerda además que este artículo no es una norma atributiva de competencias. Ahora bien, precisa, la capacidad del legislador autonómico para introducir variaciones en el estatuto jurídico de sus ciudadanos se encuentra sometida a ciertos límites, precisamente en razón del artículo 139.1 CE. En primer término, «el de la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto, ex artículos 53.1 y 81.1 CE, lo que impone, respecto a dichos derechos constitucionales, la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles». El segundo de ellos se contiene en el artículo 149.1 CE y tiene dos proyecciones diferentes: «de un lado, la competencia estatal para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE)», y, de otro, las competencias exclusivas, legislativas o simplemente de legislación básica que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del artículo 149.1 CE, «reglas estas últimas que

³⁷ En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., Derechos Humanos y Estatutos de Autonomía, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 3, 2006, pp. 13 y ss. y TORNOS MAS, J., Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el Ordenamientos jurídico español, RAP, núm. 91, enero-abril 1980, p. 155.

³⁸ STC 247/2007, de 13 de diciembre. Su contenido se reitera en la STC 249/2007, de 13 de febrero. La primera de las dos sentencias resolvía el recurso planteado por el Gobierno de Aragón, mientras que la segunda hacía lo propio con el interpuesto por el de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Por cierto, es de lamentar la costumbre en que ha caído el Tribunal Constitucional en los últimos años de no acumular procesos constitucionales de objeto y motivación prácticamente idénticos, poco explicable salvo por la busca de un más que discutible efecto estadístico que infle artificialmente el número de sentencias dictadas y que en poco contribuye a la economía procesal que debe aligerar la dilatada y creciente litispendencia de este órgano.

ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional»³⁹.

Otras voces han cifrado en el artículo 149.1.1 CE el límite a los derechos de los Estatutos, en tanto se vulneraría una competencia que la Constitución reserva expresamente al Estado para garantizar el status básico de ciudadanía mediante la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. No obstante, en general el propio Tribunal Constitucional ha limitado los efectos de este artículo al señalar que no es un título genérico de competencias para el Estado, sino que deberá precisarse en cada momento la condición básica que pretende protegerse y que no habilita para establecer disposiciones con contenido básico cuando no exista competencia de este tipo en manos del Estado⁴⁰. Esta doctrina se recoge también en la citada STC 247/2007, que añade que, además, el artículo 149.1.1 CE sólo podría afectar a los derechos estatutarios que reproduzcan total o parcialmente derechos constitucionales, de manera que, en definitiva, este precepto no impide per se la licitud de una declaración estatutaria de derechos⁴¹. También se ha afirmado⁴², añadiendo una perspectiva que entiendo muy interesante, que los derechos en sentido estricto requieren protección jurisdiccional contra sus vulneraciones por los poderes públicos y penal en los casos de ataques extremos, tanto por particulares como por funcionarios y que ambas materias son de exclusiva competencia del Estado, tal y como establece el artículo 149.1.6. En último término, esta construcción descansa sobre una concepción clásica de los derechos fundamentales, que aflora en el constitucionalismo de primera hora, como auténticos derechos subjetivos, bien que especialmente calificados por su consagración constitucional y su dimensión objetiva como fundamento del orden político, tal y como proclama el artículo 10.1 CE y reitera la STC 25/1981, de 14 de julio. Otros argumentos se centran en el recorte del principio democrático que significa regular derechos a través de una norma tan rígida como los Estatutos y más allá de la ya amplia declaración constitucional, con la merma de la libertad

³⁹ STC 247/2007, FFJJ 13 y 14.

 $^{^{\}rm 40}$ SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7, entre otras.

⁴¹ STC 247/2007, FJ 16. Otra cosa es que el artículo 149.1.1 CE pueda luego proyectarse como norma condicionante del contenido de estos derechos, no sólo de su eficacia, en tanto que el Estado siempre estará obligado a garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales más allá del contenido estatutario. En este sentido, DÍEZ-PICAZO, L. M.ª, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, REDC, Núm. 78, septiembre-diciembre 2006, p. 65. El propio Tribunal Constitucional acoge una postura similar en STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, donde señala que «si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas, ya que, [...], constituyen un núcleo de regulación uniforme del que ineludiblemente debe partir la regulación que de la materia dicten las Comunidades Autónomas».

⁴² Así, MARTÍN-RETORTILLO, L., Derechos Humanos y Estatutos de Autonomía, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, op. cit.

de acción de futuros legisladores⁴³, así como en la esquizofrenia (por contradicción) o abulia (por indiferencia) que supone la aprobación por las Cortes Generales de derechos distintos para los diversos territorios⁴⁴, sin olvidar la prevención que ha suscitado la inclusión en los Estatutos de una parte dogmática que los asemeja a la Constitución, como una suerte de paso previo para futuras aventuras constituyentes y separatistas⁴⁵. No faltan, en fin, buenas voces que califican –sin entrar necesariamente en su constitucionalidad– de espejismo las declaraciones introducidas por intentar hacer pasar por Constitución lo que son solamente Estatutos, por aparentar que se reconocen derechos cuando se regulan sobre todo políticas públicas y por simular que las Comunidades Autónomas son entes con competencias universales cuando éstas están tasadas en los Estatutos y limitadas en todo caso por el artículo 149.1 CE, todo ello alterando el sentido usual de categorías como la de derechos subjetivos⁴⁶.

De lo anterior se deduce que la inclusión de declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía dista de ser una cuestión resuelta y pacífica, y ello a pesar de contar incluso con una sentencia constitucional relativamente favorable bien que al precio de rebajar su eficacia a la de meros principios. Por ello creo conveniente declarar mi postura personal distinguiendo entre el juicio de corrección constitucional y el de conveniencia de política legislativa. Bajo el primer aspecto, parece posible, tal y como hace la STC 247/2007, insertar en los Estatutos de Autonomía declaraciones de principio incluso aunque en ocasiones se haga empleando el lenguaje propio de los derechos, siempre que de las mismas no se deriven auténticas facultades subjetivas innovadoras que introduzcan una diferencia en el estatuto personal de los ciudadanos en atención a su vecindad administrativa. Precisemos algo esta declaración. No es infrecuente que en las normas constitutivas de un órgano o un poder público se haga una referencia a los objetivos que persigue y los fines que justifican su creación. En este sentido es un ejemplo palmario el de la Comunidad Europea, que dedica los artículos 2 y 3 de su Tratado Constitutivo a enunciar los fines y políticas que pretende desarrollar. Pero, más aún, la creación de toda organización administrativa en España requiere la previa determinación de sus funciones y competencias, tal y como establece el artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el artículo 2 de la Ley 28/2006⁴⁷, para las agencias estatales y los artículos 61.1.a) y 62.1.b) de la LOFAGE para el resto de organismos públi-

⁴³ FARRERES COMELLA, V., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, CEPC, Madrid, 2006, p. 29.

⁴⁴ DÍEZ-PICAZO, L. M.ª, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, op. cit., pp. 72 y ss. También en De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño, REDC, núm. 81, septiembre-diciembre 2007, p. 67.

⁴⁵ GARCÍA TORRES, Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma, El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, CEPC-Tribunal Constitucional, Madrid, 2006, p. 66.

⁴⁶ BIGLINO CAMPOS, P., Los espejismos de la tabla de derechos, Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, CEPC, Madrid, 2006, pp. 39 y ss.

⁴⁷ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

cos de la Administración General del Estado⁴⁸. Parece, pues, muy razonable que unas normas como son los Estatutos de Autonomía, que deben delimitar el régimen de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los términos ya expuestos, puedan contener algunas previsiones acerca de los fines del autogobierno asumido, siempre que, y esto es especialmente relevante, se permita la opción por distintas políticas públicas de acuerdo con el juego cambiante de las mayorías según la voluntad del cuerpo electoral autonómico. En consecuencia, y debido a la falta de controles jurídicos efectivos en la mayor parte de los casos para asegurar el cumplimiento de las declaraciones incluso cuando asumen la vestidura de derechos estatutarios, es posible concluir su compatibilidad con la Constitución, a la par que su escasa eficacia normativa. Más aún, desde un punto de vista metajurídico, puede sostenerse la conveniencia de recortar su carácter retórico, que pudiera llevar a desilusiones a ciudadanos poco familiarizados con las técnicas de la interpretación jurídica que ven cómo presuntos derechos les son denegados o no se desarrollan con la intensidad que se quiere aparentar. Es ésta la idea que subyace en la ya citada STC 247/2007, según la cual «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, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada», idea reiterada un poco más adelante cuando se concluye que «los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya»⁴⁹.

Tampoco puede hablarse de inconstitucionalidad en el caso de los derechos de participación que vienen anejos a la condición política de ciudadano de una Comunidad Autónoma, si bien adolecen también de escasa virtualidad. En efecto, aunque los Estatutos puedan tener algo que decir acerca del derecho de los ciudadanos de la Comunidad respectiva al sufragio activo y pasivo en las elecciones a su correspondiente Asamblea legislativa, o a impulsar iniciativas legislativas populares o –con mayor razón en la medida en que es el Estado quien ha de autorizarlos, tal y como establece el artículo 149.1.32 CE– a participar en un referéndum de ámbito autonómico, su reconocimiento como derechos ya aparece en el artículo 23.1 y 23.2 CE y es esta mención la que les dota de garantías tales como su reserva de ley, o su tutela por un procedimiento preferente y sumario ante los

⁴⁸ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁴⁹ STC 247/2007, FJ 15.c). Una crítica a esta posición puede leerse en QUADRA-SALCEDO JANI-NI, T. DE LA, El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre, Iustel. Revista General de Derecho Constitucional, núm. 5, abril 2008.

tribunales ordinarios, así como por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. No obstante, en este supuesto la mención en el Estatuto, aunque no necesariamente como derechos, resulta relevante en tanto que delimita legalmente el mencionado derecho a la participación política, no tanto en el derecho de sufragio, que aparece plenamente configurado en cuanto a su extensión y modo de ejercicio por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, pero sí en la iniciativa legislativa popular y, al menos en lo que se refiere a algunos modos de ejercicio que no contradigan lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, en el derecho de petición⁵⁰. Incluso el derecho a una buena administración puede ser un buen recordatorio de los deberes de las Administraciones para con los ciudadanos, aunque su inclusión en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea -por cierto, con una técnica jurídica mucho mejor que la de algunos Estatutos— asegura ya una cierta vigencia de este derecho en nuestro ordenamiento por vía del artículo 10.2 CE. Por esta línea también discurre la STC 247/2007, en la que se señala que la potestad autonómica de organizar sus instituciones de autogobierno, que el artículo 147.2.c) CE reserva al Estatuto, permite que en el mismo se recojan auténticos derechos subjetivos que puedan hacerse valer ante los tribunales⁵¹.

No obstante, incluso en estos dos bloques es preciso introducir alguna cautela adicional, como nuevamente se deduce de la interpretación entiendo que más razonable de la STC 247/2007, en el sentido de respetar las competencias del Estado de asegurar las condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales y, sobre todo, las que con carácter básico le atribuye el artículo 149.1 CE. En este sentido, aunque sea simplemente a título de ejemplo, es ilustrativa la relación de los derechos en materia sanitaria —así, los reconocidos en el artículo 24 del Estatuto de Cataluña o el artículo 13.2 del Estatuto de Castilla y León, entre otros muchos Estatutos— con la competencia estatal para fijar las bases del sistema sanitario contemplada en el artículo 149.1.16 CE y desarrollada en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Todo lo que exceda de estos límites queda fuera del margen constitucional. En particular, la inconstitucionalidad recae sobre aquellas disposiciones estatutarias que, aun en los ámbitos competenciales atribuidos a las Comunidades Autónomas, reconocen no meras normas de principio, sino auténticos derechos subjetivos, incluso aunque sean de aplicación general a todos los españoles que transiten por la Comunidad. Y ello por dos razones: en primer lugar, porque, como se ha expuesto anteriormente, la regulación de derechos estatutarios, debido a la extrema rigidez de la norma que los acoge⁵², supone una congelación de las decisiones de determinadas mayorías que pue-

⁵⁰ Su protección jurídica, sin embargo, queda relegada a lo establecido en el artículo 29 CE, de manera que resulta discutible que un extranjero pueda solicitar el amparo de un derecho que, frente a lo reconocido no sólo por los nuevos estatutos, sino también por la citada LO 4/2001, que lo extienden a todas las personas, está reservado a los españoles en virtud del apartado 1 del antedicho artículo 29.

⁵¹ STC 247/2007, FJ 15.a) y b).

⁵² Rigidez que, lejos de reducirse, aumenta para las revisiones futuras, en tanto que se elevan los umbrales de mayoría requeridos o bien se insertan procesos de ratificación en referéndum del texto apro-

den asumir derechos que no gocen de una aceptación muy amplia y estable en el conjunto de la ciudadanía, de manera que futuros legisladores autonómicos se encontrarán constreñidos en el proceso normal de toma de decisiones por unas mayorías circunstanciales o estrechas. Pero, más aún, por más que numerosos Estatutos proclamen lo contrario, el reconocimiento de nuevos derechos supone, salvo excepciones, el recorte de derechos constitucionales. Pensemos en especial en el derecho de propiedad. Es usual que los comentaristas del artículo 33.1 CE se detengan sobre todo en las crecientes limitaciones que pesan sobre el mismo, hasta el punto de recoger con entusiasmo la idea de Gierke acerca de la delimitación que el derecho comporta sobre su contenido, acogida en el artículo 33.2. Sin embargo, es menos frecuente referirse a su contenido esencial, por más que el artículo 53.1 CE también le sea aplicable, del mismo modo que a los demás derechos de la sección segunda del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, y que, al menos, debiera cifrarse en el derecho de uso y disfrute, el de exclusión de terceros y el de enajenación, con las limitaciones respecto de bienes especiales -por ejemplo, los declarados de interés cultural, conforme a la Ley de 16 de julio de 1985, del Patrimonio Histórico Español– que establezcan las leyes. Pues bien, tal contenido puede verse recortado en atención a otros derechos de reciente consagración, como el derecho al medio ambiente, que en el artículo 45 CE permanece como un mero principio rector, si bien las leyes estatales le han otorgado carácter de derecho subjetivo. Así, el reciente ATC de 2 de abril de 2008 admite la restricción que sobre las facultades dominicales comporta el acceso sin autorización judicial de los agentes forestales a los montes de titularidad privada en aras de la protección ambiental y en consecuencia mantiene la suspensión de la vigencia del artículo 9 de la Ley 3/2007 de la Comunidad de Madrid que establecía dicha autorización como requisito previo a la intervención⁵³. Otro tanto sucede con la igualdad ante la ley, que viene siendo recortada debido a la adopción progresiva de las denominadas medidas de acción afirmativa, en particular las de discriminación inversa a favor de un sexo o una minoría racial y que en España comienzan a encontrar apoyo en una muy discutible jurisprudencia constitucional, de la que la STĈ 12/2008 es un nítido ejemplo⁵⁴. Lo anterior es un efecto típico de los nuevos derechos en tanto, como se ha señalado por algún autor, tienen un fundamento que no responde al esquema liberal de asegurar una esfera de autonomía para el ciudadano, sino más bien

bado por las Cortes, sin que, al parecer, los resultados recientes en relación con el Tratado Constitucional europeo o las reformas de los Estatutos catalán y andaluz hayan servido de lección. Véanse en este sentido los artículos 248.1 del Estatuto de Andalucía y 139.2 del de las Islas Baleares (la mayoría del Parlamento pasa a dos tercios en lugar de mayoría absoluta), así como los artículos 115.7 del Estatuto de Aragón (prevé un referéndum de ratificación que podrá ser convocado por acuerdo de los dos tercios de los miembros de sus Cortes) y 81.5 del Estatuto valenciano (el referéndum es obligatorio salvo para reformas que impliquen únicamente la asunción de nuevas competencias). La única excepción la encontramos en el artículo 91 del Estatuto de Castilla y León, que reproduce en lo sustancial el régimen precedente.

⁵³ ATC de 2 de abril de 2008, FJ 8.

⁵⁴ STC 12/2008, de 29 de enero, que ratifica la constitucionalidad de las listas paritarias introducidas en la reforma de la LOREG llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

a la realización de ideales de justicia, lo que puede traducirse en nuevos derechos, pero también en deberes o en un recorte de derechos antes reconocidos⁵⁵. En este sentido, un rápido examen sobre los derechos reconocidos en los distintos estatutos de nuevo cuño basta para comprobar que la mayoría de ellos responde a este esquema, por lo que es fácil inferir que los derechos y principios constitucionales mencionados se encontrarán ante nuevas formas de presión en este caso con el agravante de la asimetría en la regulación y con el respaldo de la rigidez estatutaria.

En fin, no son tampoco baladíes algunas de las críticas señaladas acerca de la inconstitucionalidad de regular fórmulas específicas de protección jurisdiccional de los derechos estatutariamente reconocidos. En rigor, los derechos subjetivos reconocidos por los Estatutos –exclusivamente los relacionados con sus instituciones de autogobierno aprobados en el marco de los límites constitucionales – deben sólo ser susceptibles de tutela conforme a los mecanismos ordinarios que protegen derechos legalmente reconocidos, es decir, la jurisdicción contencioso-administrativa y, en el caso del derecho de sufragio, el recurso contencioso-electoral. La previsión de otros procedimientos queda fuera de la capacidad de los Estatutos, entre otras razones porque, además de exceder del contenido establecido en el artículo 147.2 CE, incide en el de otra reserva constitucional, esta vez contenida en el artículo 122.1 CE, de acuerdo con el cual es la Ley Orgánica del Poder Judicial la que debe determinar «la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales», precepto que unido al artículo 149.1.5 CE, en el que se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la administración de justicia, y el artículo 149.1.6, que reserva al Estado la competencia sobre legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, excluye casi por completo cualquier potestad estatutaria en este sentido en la medida en que la regulación de las atribuciones de cada orden jurisdiccional y, dentro de éste, de cada órgano jurisdiccional, encaja sin violencia dentro del concepto constitución de juzgados y tribunales. Esta reserva ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 60/1986, cuyo fundamento 5 señala que el artículo 122.1 CE «remite no a cualquier Ley Orgánica, sino muy precisamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial -entendida, por tanto, como un texto normativo unitario- el régimen estatutario de los Jueces y Magistrados globalmente considerado, sin diferenciar dentro del mismo las tareas estrictamente jurisdiccionales de las de otra naturaleza que los Jueces y Magistrados pueden también llevar a cabo en otros oficios o cargos públicos».

El propio Tribunal Constitucional ha venido, no obstante, a matizar esta reserva. Así, podemos mencionar la STC 224/1993 que, en su fundamento 3 comienza afirmando que «aunque no existe, en la doctrina, una construcción acabada y pacíficamente aceptada sobre las materias incluidas en el término «constitución» de los Juzgados y Tribunales que el artículo 122.1 CE reserva a

⁵⁵ Véase al respecto ZAGREBELSKY, G., El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Trotta, Madrid, 1997, pp. 75 y ss.

la Ley Orgánica del Poder Judicial, resulta indudable que ese vocablo debe comprender, como mínimo, en lo que aquí interesa, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso. Esta materia es, en efecto, de capital importancia en el conjunto del diseño de la organización judicial constitucionalmente reservado al Legislador orgánico, y de ahí que parezca evidente que su regulación deba tener lugar a través de un tipo de ley que, de forma excepcional y tasada, ha previsto la Constitución como expresión de una democracia de consenso». Ahora bien, un poco más adelante sostiene que «sin perjuicio de la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales efectuada in abstracto por el Legislador orgánico, cabe que el Legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas – Ley Orgánica y Ley ordinaria – que no obsta a la reserva establecida en el artículo 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita (cfr. sobre la admisibilidad de semejante colaboración dispuesta en las Leyes Orgánicas, la STC 137/1986, fundamento jurídico 3.º). Por consiguiente, siendo en principio correcto en términos constitucionales que una Ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los genéricos enunciados de la LOPJ, la cuestión ha de radicar en la verificación del grado de acomodo de aquélla a las previsiones de ésta, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el Legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las Leyes Orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la Ley ordinaria no pueda excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica».

Siguiendo con este razonamiento se antoja difícil encontrar apoyo en la LOPJ para una competencia similar a la prevista en el artículo 38.2 del Estatuto de Cataluña, ya citado⁵⁶. Más aún, en determinados casos existe incluso una clara contradicción, como sucede con los derechos lingüísticos recogidos en el artículo 33 y que, a diferencia de lo que establece con carácter general el artículo 37.1, vinculan no sólo a los poderes públicos de Cataluña, sino también, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.5, a los órga-

⁵⁶ En contra, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.,. Derechos y Estatuto de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 34/35, 2001, pp. 318 y ss. Este autor, aunque reconoce que su postura es minoritaria en la doctrina, parte de la base de la matización contenida en el artículo 149.1.6 citado acerca de las especialidades procesales que puedan derivarse de las normas sustantivas del derecho autonómico. Sin embargo, olvida que los Estatutos no son en sí mismos normas sustantivas, puesto que son fundamentalmente norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, ni en rigor normas de la Comunidad Autónoma, puesto que su aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica y la propia dicción del artículo 147.1 CE les otorga naturaleza de normas del ordenamiento estatal. Además, la STC 56/1990, precisa claramente que el establecimiento de procedimientos, organización y competencias para los órganos jurisdiccionales es competencia exclusiva del Estado, mientras que la STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5, señala que «como pone de manifiesto la expresión «necesarias especialidades», las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas».

nos constitucionales. De acuerdo con los artículos 56 a 58 LOPJ los recursos contra los actos de estos órganos son competencia del Tribunal Supremo, lo que choca frontalmente con la atribución al TSJ de Cataluña de la competencia para conocer del recurso previsto en el aludido artículo 38.2 del Estatuto. Habremos de concluir con la inconstitucionalidad de este precepto o, al menos, si bien creo que sería introducir demasiada confusión, con una tesis que ya asumió hace tiempo algún sector doctrinal⁵⁷ y hoy apuntada como posible solución por el Tribunal Constitucional en su STC 247/2007⁵⁸, esto es, la ineficacia de esta regulación en tanto contradiga o no haya sido hecha suya por la LOPJ, lo que en último término supone tratar a las materias en las que el Estatuto carece de cobertura específica por la Constitución de una manera similar al contenido no orgánico de las leyes orgánicas, que puede ser libremente modificado o derogado por leyes ordinarias, en este caso estatales.

Una última reflexión debe ir algo más allá de la mera constitucionalidad de la inclusión de declaraciones de derechos en los Estatutos, puesto que el simple respeto a la Constitución es un presupuesto de cualquier norma, pero no una condición suficiente para saludar su acierto. En este caso, más allá del alcance simbólico de manifestación de intenciones más o menos saludables, la inserción de textos prolijos en los que aparentemente se otorgan nuevas facultades a los ciudadanos puede encontrar campo abonado en un poder público democrático que por su propia naturaleza pretende despertar ilusiones y expectativas entre los ciudadanos que han de elegirlo. Sin embargo ello se hace a costa del propio prestigio de la norma que, o no añade nada nuevo, o va a quedarse en poco más que un *flatus vocis*, una coartada para que el político avisado dentro de unos años proclame, por ejemplo, el incumplimiento de un Estatuto que reconoce el derecho de los ciudadanos a una vivienda, como de hecho ya ha sucedido con el artículo 47 CE. Los programas políticos son un referente imprescindible en una buena campaña electoral, pero encajan mal en una norma jurídica que no aspira a despertar emociones, sino a regular eficazmente el sistema de organización y distribución competencial entre dos esferas de poder, para lo cual, teniendo en cuenta el alto grado de conflictividad jurídica que ha presidido hasta la fecha la implantación del Estado autonómico, la claridad y precisión en los conceptos y una cierta brevedad en los contenidos son elementos más que necesarios. Las declaraciones estudiadas, bajo esta perspectiva, muy poco aportan, por lo que bien pudieran haberse evitado en los Estatutos aprobados y debieran evitarse en los que estén en trance de ello. Tal es el consejo, poco esperanzado por lo demás⁵⁹, que ha de formularse para las más que previsibles reformas que jalonarán la IX Legislatura parlamentaria.

⁵⁷ Véase OTTO, I. de, Derecho constitucional, Ariel, Madrid, 1988, pp. 268 y ss.

⁵⁸ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6.

⁵⁹ Baste recordar al efecto cómo el Proyecto de Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, pendiente de tramitación en el Congreso de los Diputados y procedente de la Legislatura anterior, incorpora su consabida declaración de derechos, en línea similar con las transcritas. Véase BOCG IX Legislatura, Congreso de los Diputados, Serie B, de 11 de abril de 2008, pp. 1 y ss.

II. DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y JURISPRUDENCIA

Dado que a lo largo de la exposición de este comentario se ha llevado a cabo un estudio razonablemente pormenorizado del derecho autonómico comparado, así como de la jurisprudencia constitucional en la materia, no es conveniente reproducirlos en este momento, por lo que basta una remisión a lo ya dicho.