

DERECHOS, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

SUMARIO

1.-Un nuevo modelo de Estatuto. 2.-Los derechos estatutarios. 2.1-La legitimidad constitucional de los derechos estatutarios. 2.2-La centralidad del nivel estatal. 2.3-El carácter vinculante de los derechos estatutarios. 3.-Principios y objetivos. 4.-La jurisprudencia constitucional sobre derechos estatutarios. 5.-Conclusiones.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Estado Autonómico, Estatutos de Autonomía, Derechos estatutarios, Constitución, Estado.

RESUMEN/ABSTRACT

El artículo analiza los derechos, principios y objetivos incorporados a los Estatutos de Autonomía en las recientes reformas estatutarias. Parte de la idea de que los derechos estatutarios no sólo son legítimos desde el punto de vista constitucional sino que suponen una aportación positiva a la construcción de un espacio constitucional autonómico. Cuestiona la idea de que los derechos estatutarios y la mayor densidad constitucional de los Estatutos supongan una mayor estatalidad de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, rechaza la identificación habitual entre Derecho constitucional y Estado y propugna una visión del Derecho constitucional integrado en un contexto supranacional y territorial acorde con su función histórica: el control del poder político sea o no estatal. Todo ello sin perjuicio de reconocer la centralidad del Estado en lo que a la conformación normativa de los derechos fundamentales se refiere. Analiza seguidamente los derechos, principios y objetivos estatutarios teniendo en cuenta su eficacia normativa y la jurisprudencia constitucional recaída hasta ahora.

The article analyses the rights, principles and objectives embodied in the Statutes of Autonomy in the recent statutory reforms. It starts from the idea that statutory rights are not only legitimate from a constitutional standpoint but they suppose a positive contribution to build an autonomous constitutional space. It discusses the idea that the statutory rights and the greater constitutional density of the Statutes could suppose a higher stability of the Autonomous statehood. On the contrary, it rejects the usual identification between Constitutional Law and State and it promotes a view of the Constitutional Law integrated into a supranational and territorial context in line with its historical function: the control of political power whether or not state. All without prejudice to recognize the centrality of the State as in what it concerns to the legislative structure of the fundamental rights. Then it analyzes the rights, principles and statutory objectives taking into account their regulatory efficiency and the existing constitutional jurisprudence.

1. UN NUEVO MODELO DE ESTATUTO

Pese a que las reformas estatutarias culminadas son todavía seis sobre un total de 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas¹, su importancia desde el punto de vista de la configuración del Estado autonómico no puede desconocerse. Estas reformas incorporan un nuevo modelo de Estatuto que está ahora vigente en Comunidades que integran a la mayoría de la población española y que ocupan también la mayor parte del territorio del Estado².

Si tomamos en consideración los diversos ámbitos sobre los que se han proyectado las recientes reformas estatutarias: financiación, competencias, relaciones con el Estado y con otras CCAA, inserción en Europa de los Estatutos, organización institucional, entre otros, podríamos decir que ninguno de ellos es suficiente para caracterizar un nuevo modelo de Estatuto. Más aun, todos ellos conjuntamente considerados tampoco definen un nuevo modelo. En realidad, las reformas de esos aspectos han hecho posible una actualización importante del Estado autonómico, incorporando la experiencia de 25 años de desarrollo y haciendo frente a muchos problemas que se habían planteado

-
- 1 Las tres primeras reformas fueron aprobadas por las Cortes Generales a lo largo del año 2006. La primera de ellas se culminó en la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE de 11 de abril de 2006). La segunda aprobada por las Cortes Generales fue la de Cataluña que se sometió a referéndum (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE de 20 de julio de 2006). La tercera fue la de Andalucía, igualmente sometida a referéndum, por lo que se publicó ya en 2007, después de que se aprobara en referéndum (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE de 20 de marzo de 2007). En el año 2007 las Cortes Generales aprobaron otras tres reformas. La que hizo la número cuatro fue la de Islas Baleares, aunque se publicó antes de la andaluza debido a que no necesitaba someterse a referéndum (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, BOE de 1 de marzo de 2007). La quinta fue la de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE de 23 de abril). La de Castilla y León es, hasta ahora, la sexta y última reforma estatutaria concluida (LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, publicada en el BOE el 1 de diciembre).
 - 2 Cfr. mis trabajos «Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme», en *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di Antonio D'Atena, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 333-393, «Los derechos sociales en los nuevos Estatutos de Autonomía», en AAVV, *La actualidad de los derechos sociales*, Ararteko, Vitoria, 2009, pp. 11-26, así como el apartado 17 del Capítulo XII de: Francisco Balaguer Callejón (Coordinador), Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María Luisa Balaguer Callejón, José Antonio Montilla Martos, *Manual de Derecho Constitucional*, 4ª edición, dos volúmenes, Tecnos, Madrid, 2009.

durante esos años. Sin embargo, pese a su indudable trascendencia, no pasan de ser modificaciones que se mueven dentro de la lógica del mismo modelo de Estatuto que existía previamente: una norma institucional de la Comunidad Autónoma a través de la cual se ordenan los poderes autonómicos, se establecen sus competencias, se definen sus relaciones con otros poderes externos y se incorporan algunos principios relativos a la financiación autonómica.

Algo muy diferente se puede decir de la incorporación de derechos a los Estatutos, porque a través de ellos sí que se produce una transformación cualitativa del modelo anterior. En efecto, uno de los aspectos más destacables de los nuevos Estatutos es que en ellos la sociedad de la Comunidad Autónoma aparece por vez primera de un modo pleno. Los primeros Estatutos, como los no reformados todavía, eran básicamente normas institucionales, orientadas a regular exclusivamente el poder público, que no establecían un vínculo con la sociedad, incluyendo -como máximo- algunos principios básicos de la proyección social de las instituciones autonómicas.

Por el contrario, los nuevos Estatutos tienen un contenido axiológico muy amplio que se manifiesta a través del reconocimiento de Derechos a la ciudadanía, de principios rectores, de objetivos y de valores. La sociedad de la Comunidad Autónoma está presente ahora en los Estatutos de Autonomía, de donde había estado ausente dado el marcado carácter institucional y competencial de los anteriores Estatutos.

Aunque esos derechos pueden considerarse como desarrollo de los derechos constitucionales (que están sometidos a la igualdad en las condiciones básicas de su ejercicio, ex art. 149.1.1º), lo cierto es que su integración en los Estatutos de Autonomía no deja de ser significativa. En efecto, la referencia estatutaria a esos derechos puede cumplir una función importante de integración de los ciudadanos y las ciudadanas de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, si bien ya se habían incorporado a los primeros Estatutos algunos principios y objetivos³, lo cierto es que la formulación específica de derechos en el articulado y el modo en que se incorporan ahora los principios supone un paso más en relación con la vinculación de los poderes públicos autonómicos. En efecto, a pesar de que se habían incluido principios y objetivos en algunos de los primeros Estatutos, no lo habían hecho de manera

3 Cfr. P. Lucas Murillo, «Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria», *RDP*, n. 21, 1984. Cfr. igualmente, P. Cruz, «Los derechos sociales y el Estatuto de Andalucía», en G. Cámara Villar (ed.), *Estudios sobre el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1993.

sistemática y ordenada con una vocación específica de eficacia manifestada en preceptos destinados a garantizar la vinculación de los poderes públicos. La inexistencia de cláusulas de garantía debilitaba su fuerza normativa. Además, su inserción aislada en unos Estatutos cuya naturaleza era claramente institucional y procedimental también contribuía a difuminar su presencia normativa en el conjunto de la norma estatutaria.

Por ese motivo, la eficacia de los principios y objetivos de los primeros Estatutos resultaba más que dudosa. A falta de una previsión clara en relación con su capacidad de vinculación a los poderes públicos, en algunos de los estudios que realizamos sobre ellos partíamos de la tesis de que estos principios «sólo vinculan positivamente al legislador autonómico, pero que no lo hacen en sentido negativo. Es decir, no pueden impedir una actuación contraria a los mismos pero congruente con los principios constitucionales, pero sí pueden servir para legitimar una actuación favorable a los mismos»⁴. Toda vez que no había ninguna disposición relativa a su vinculación a los poderes públicos autonómicos, parecía lógico afirmar que no había en los Estatutos una voluntad específica de «estrechar el amplio cauce por el que el pluralismo discurre a nivel constitucional»⁵ sino tan sólo la descripción de algunos objetivos que podrían considerarse prioritarios por los poderes públicos.

De ese modo, con la ordenación estatutaria anterior podía decirse que los poderes públicos autonómicos, si bien podrían basar sus políticas en estos principios, también podrían optar por el desarrollo de otros principios constitucionales. Cuestión distinta se plantea si, como ocurre en los nuevos Estatutos, se establece una vinculación clara de los poderes públicos en el propio Estatuto que garantiza su eficacia jurídica.

4 Cfr. mi trabajo *Fuentes del Derecho*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 1992, p. 160.

5 Cfr. Francisco Balaguer Callejón (Coordinador), Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María Luisa Balaguer Callejón, Ángel Rodríguez, José Antonio Montilla Martos, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 2005, p. 355: «En relación con estos principios programáticos, se repiten aquí las cuestiones referidas a su valor normativo propias de los preceptos constitucionales de esa misma naturaleza. A ello se añade un problema peculiar que no se puede desconocer, como es el del grado de vinculación que tiene el legislador autonómico respecto de normas estatutarias que pueden estrechar el amplio cauce por el que el pluralismo discurre a nivel constitucional. Dicho de otro modo, ¿puede el legislador estatuyente restringir el ámbito de los principios programáticos constitucionales que vinculan al legislador (en este caso autonómico)? Los principios estatutarios sólo vinculan positivamente al legislador autonómico, pero no lo hacen en sentido negativo. Es decir, no pueden impedir actuaciones de los poderes públicos autonómicos que se orienten en otro sentido, siempre que éste sea congruente con los principios constitucionales, aunque sí pueden servir para legitimar una actuación favorable a los mismos».

Hay que tener en cuenta, en efecto, que estamos ante un nuevo modelo de Estatuto. Un Estatuto que asume en plenitud su condición de norma fundamental de la Comunidad Autónoma, que rige un espacio constitucional propio, en el marco de la Constitución.

La incorporación de derechos y principios a los Estatutos resulta especialmente relevante por diversos motivos. En primer lugar, porque supone una vinculación para las mayorías gobernantes en el futuro. Esas mayorías tendrán que respetar estos derechos, sin poder legislar en contra de los preceptos estatutarios. No tendrían ese límite, sin embargo, si no se hubieran incorporado los derechos al Estatuto. Siendo un rasgo característico del Derecho constitucional moderno la limitación del poder de las mayorías, resulta evidente que la incorporación de derechos a los Estatutos está destinada a ampliar el campo de libertad de la ciudadanía y debe ser valorada muy positivamente.

En segundo lugar, la incorporación de derechos a los Estatutos es también muy importante si tenemos en cuenta la importante dimensión de integración simbólica que tienen los derechos. Los Estatutos anteriores eran una referencia necesaria para autoridades públicas y juristas pero no establecían una vinculación directa e inmediata con la ciudadanía, de manera que la sociedad estaba prácticamente ausente del Estatuto.

Los nuevos Estatutos están destinados, sin embargo, a tener una mayor difusión y un alcance mucho más amplio: la vinculación de los poderes públicos autonómicos a una tabla de derechos estatutaria les otorga una vida propia más allá de las instituciones y de la administración autonómica, donde los Estatutos anteriores desplegaron la mayor parte de curso vital. Los nuevos Estatutos son ahora, dentro del marco constitucional, la norma fundamental no sólo de la Comunidad Autónoma, sino también de la sociedad.

La ciudadanía está presente en los nuevos Estatutos y se irá reconociendo progresivamente en ellos gracias a los derechos estatutarios. A través de las nuevas temáticas que los Estatutos incorporan, los diversos sectores sociales podrán percibir que estas normas no sólo establecen instituciones y poderes públicos sino que les guían y les obligan a resolver los problemas que afectan a la ciudadanía.

En definitiva, a través de la incorporación de derechos en los Estatutos, las Comunidades Autónomas han perfilado más claramente la cualidad constitucional del espacio público autonómico, definiendo las líneas prioritarias

de actuación de los poderes públicos y estableciendo límites y orientaciones a las políticas públicas. Es de prever que por medio de este reconocimiento de derechos y principios, los nuevos Estatutos serán también en el futuro una expresión importante de la identidad constitucional específica de las Comunidades Autónomas.

2. LOS DERECHOS ESTATUTARIOS

2.1 La legitimidad constitucional de los derechos estatutarios

La incorporación de derechos a los Estatutos es, por tanto, la novedad más significativa de las últimas reformas estatutarias. De los recelos que ha despertado da cuenta el debate doctrinal que se ha generado⁶ así como la

6 Sobre la incorporación de Derechos a los Estatutos, cfr. F. Caamaño, «Sí pueden (Declaraciones de Derechos y Estatutos de Autonomía)», *REDC*, n. 79, enero-abril de 2007; L.M. Díez-Picazo, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *REDC*, n. 78, septiembre-diciembre de 2006; P. Biglino Campos, M. Carrillo, V. Ferreres Comella, *Derechos, deberes y principios en el nuevo estatuto de autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006; M. Carrillo «Los Derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *REDC* núm. 80, mayo-agosto 2007; M. Aparicio Wilhelmi y G. Pisarello Prados, «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?», *IEA*, Barcelona, septiembre de 2007; M.L. Balaguer Callejón «Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos», *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 3, 2007; G. Cámara Villar (Coord.) *Derechos, deberes y principios rectores en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía, 2008 y, en esa misma obra, J.A. Montilla Martos, «El debate sobre las declaraciones de derechos y principios rectores de las políticas públicas autonómicas en los Estatutos»; L. Ortega Álvarez, «Eficacia y garantías de los derechos» en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (Coordinadores), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008; Miguel A. Aparicio (ed.) Josep M. Castellà, Enriqueta Expósito (Coords.) *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, con contribuciones de diversos autores; Fernández Farreres, Germán *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomico?* Civitas, 2008; Miguel Angel Cabellos Espiérrez, «La relación Derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el estatuto valenciano», *Revista d'Estudis Autònomicos y Federals*, n. 7, oct. 2008; G. Cámara Villar, «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el estatuto de autonomía de la comunidad valenciana)», *REDC*, 85, enero-abril 2009; F. López Menudo, «Los Derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 73, Enero-Abril de 2009, pp. 71-190. Por referencia a Andalucía, cfr.: Cámara Villar, G.: «Reflexiones sobre tres aspectos de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: principios, derechos y deberes y Administración de Justicia», en la obra colectiva *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Vol II), Ciclo de Conferencias, Parlamento de Andalucía, Centro de Publicaciones no Oficiales, 2005, pp. 157-182. Cfr. igualmente, el estudio de G.

previsión de cautelas específicas que están directamente inspiradas en el Derecho europeo y que nos evocan la inquietud que en los Estados nacionales se manifiesta frente a los procesos de integración supranacional y descentralización territorial.

Las objeciones a la inserción de derechos en los Estatutos suelen partir, en efecto, de una preocupación implícita por el debilitamiento del Estado nacional que se basa en la identificación subyacente entre Constitución y Estado. Como ha ocurrido en el ámbito de la Unión Europea⁷, se manifiesta el temor a que la incorporación de derechos (como también de determinados referentes identitarios) suponga ampliar el carácter constitucional del Estatuto y el espacio constitucional autonómico lo que, en última instancia, generaría mayor «estatalidad» de la Comunidad Autónoma. Así pues, desde la identificación entre Constitución y Estado se piensa que una mayor densidad constitucional de los Estatutos podría acercar más a la Comunidad Autónoma a la condición estatal. Se atribuye a la Constitución un carácter performativo de estatalidad que resulta más que discutible.

En realidad, la función primordial del Derecho constitucional no es necesariamente la de constituir un Estado sino la de controlar y limitar el poder público sea o no estatal. La incorporación de referentes constitucionales a los Estatutos, tales como los derechos, principios y objetivos, debe servir también a esa finalidad: no es un modo de ampliar el poder de la Comunidad Autónoma sino un modo de limitar el poder de sus gobernantes.

Desde el punto de vista material, por otra parte, el contenido de los nuevos derechos estatutarios coincide con legislación autonómica previa, por lo que estos derechos se mueven dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas⁸. La regulación de los derechos en los Estatutos debe realizarse dentro del marco competencial propio, para evitar que puedan quedar sin desarrollo normativo. Hay que tener en cuenta que el reconocimiento de de-

Cámara sobre los Derechos en el Estatuto de Andalucía, en Francisco Balaguer Callejón (Coordinador) Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, Ángel Rodríguez y Agustín Ruiz Robledo: *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Editorial Tecnos, Madrid, 2007.

7 Cfr. mi trabajo «El Tratado de Lisboa en el Diván. Una reflexión sobre constitucionalidad, estatalidad y Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, mayo-agosto de 2008.

8 Como indica F. Caamaño, nada se puede objetar a la regulación estatutaria de derechos que pueden ser y han sido regulados por las leyes autonómicas. Cfr. F. Caamaño, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

rechos en los Estatutos no puede suponer una ampliación de las competencias que le corresponden a las Comunidades Autónomas.

En todo caso, basta leer los preceptos estatutarios relativos a derechos para darse cuenta de que estos derechos se mueven dentro de las competencias autonómicas, normalmente ya ejercitadas a través de leyes aprobadas previamente por las Comunidades Autónomas: las parejas de hecho, el testamento vital anticipado, los derechos sanitarios o educativos, han sido objeto de desarrollo legislativo previo por parte de las Comunidades Autónomas.

2.2 La centralidad del nivel estatal

El temor al debilitamiento del Estado como consecuencia de la incorporación de derechos a los Estatutos no está justificado. Los derechos estatutarios tienen límites jurídicos que no pueden desconocerse. En realidad, el nivel estatal es, en la actualidad, el único en el que existe una plenitud de instancias y agentes que interaccionen en el proceso de prefiguración y configuración de Derechos fundamentales que tienen la naturaleza indiscutida de tales⁹.

Ahora bien, el recelo frente a la proyección de los derechos a nivel autonómico y europeo, ha dado lugar a la formulación de cautelas importantes. En el ámbito europeo, esas cautelas se manifiestan en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y están destinadas a salvaguardar el papel esencial de regulador de los Derechos que compete al Estado. Lo mismo ha ocurrido, en nuestro país, en el nivel territorial, a través de similares cautelas incorporadas a los nuevos Estatutos de Autonomía.

Si partimos del Derecho europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales, vigente desde el 1 de diciembre de 2009, deja bien claro que el Estado sigue siendo el regulador esencial de los Derechos. Centrándonos tan sólo en los aspectos más destacados de las cautelas que se han incorporado a favor de los Estados, podemos mencionar el artículo 51.2 que contiene una limitación competencial relativa a los derechos contenidos en la Carta: «La presente Carta no amplía el 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».

9 Cfr. mi trabajo «Constitucionalismo Multinivel y Derechos Fundamentales en la Unión Europea», en *Teoría y metodología del Derecho. Estudios en Homenaje al Profesor Gregorio Peces-Barba*, Dykinson, Madrid, 2008, Vol. II, pp. 133-157.

También en el ámbito europeo hay que considerar el art. 53 de la carta relativo al nivel de protección de los derechos: «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 Derecho 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 de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros».

Estos dos preceptos de la Carta que suponen, por un lado la limitación de los derechos al ámbito de las competencias de la Unión, y por otro lado, el respeto a los estándares establecidos en las Constituciones de los Estados miembros, han sido incorporados también a los nuevos Estatutos de Autonomía modulando el reconocimiento estatutario de derechos.

Así, en el artículo 13 del nuevo Estatuto de Andalucía se indica en su primer párrafo que «Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes». Por su parte, el segundo párrafo dispone que «Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España». Preceptos similares se encuentran en los demás Estatutos nuevos y reformados (salvo en el de la Comunidad Valenciana)¹⁰. El Estatuto de Cata-

¹⁰ El Estatuto de Islas Baleares, en su artículo 13.3, establece que: «Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. 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». También el de Aragón, en su artículo 6.3: «Los derechos y principios del Título I de este Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de sus disposiciones 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». Por su parte, el Estatuto de Castilla y León, dispone en su artículo 8.3 que: «Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite

luña también establece en su artículo 37.4 que: «Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. 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».

Se trata, desde luego, de un claro ejemplo de las teorías de Peter Häberle relativas al paradigma del desarrollo gradual de los textos jurídicos¹¹. Pero, al mismo tiempo, estos preceptos europeos y autonómicos son expresión de la voluntad del Estado de seguir siendo el ámbito constitucional de regulación de los derechos fundamentales, en el contexto de los procesos de integración europea y de descentralización territorial. Sólo en el nivel estatal se produce una ordenación de los derechos que integre en plenitud la interacción entre el constituyente (por referencia a auténticos Derechos fundamentales), el legislador y la jurisdicción. Esta plenitud es coherente con la existencia de un espacio público consolidado, de un nivel de decisión constitucional estable y de una comunidad política desarrollada.

Es de prever, sin embargo, una evolución futura orientada al desarrollo del nivel europeo y el autonómico. Ese desarrollo permitirá una interacción más intensa entre los diversos niveles y espacios constitucionales y nuevos progresos en la configuración de los Derechos fundamentales.

2.3 El carácter vinculante de los derechos estatutarios

Los derechos reconocidos en los nuevos Estatutos de Autonomía suponen un cambio importante respecto de la condición normativa de los límites al legislador autonómico, ya que su carácter vinculante es un presupuesto necesario para que pueda hablarse de auténticos derechos. Los nuevos Esta-

los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España». Cfr. sobre esta cuestión, J. M. Porras Rámirez, «El mandato de interpretación, desarrollo y aplicación de los derechos, deberes y principios rectores conforme a la Constitución, el Derecho Europeo y las normas internacionales», en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (Coordinadores), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

¹¹ Cfr. Peter Häberle, «Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates», 1989, en la recopilación del mismo autor *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates. Methoden und Inhalte, Kleinstaaten und Entwicklungsländer*, Duncker & Humblot, Berlín, 1992, pp. 3-26.

tutos, contienen cláusulas específicas de vinculación a los poderes públicos en relación con los principios y los derechos que establecen. Por lo que se refiere a los derechos, resulta clara la vinculación cualificada de los poderes públicos autonómicos, de acuerdo con lo dispuesto en los propios Estatutos¹². Así, en el artículo 37.1 EC se establece que «Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Cataluña deben respetar estos derechos y deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad».

Del mismo modo, en el artículo 38 EA se indica que «La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos».

Por su parte, el artículo 17.1 ECL determina que: «Los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León y, de acuerdo a la naturaleza de cada derecho, también a los particulares, y son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas. Los derechos deben interpretarse y aplicarse del modo más favorable para su plena efectividad».

El art. 13.2 EB así como los arts. 6.2 y 11.3 EAr., establecen esa vinculación tanto respecto de los derechos estatutarios cuanto de los constitucionales (lo que, obviamente, se deriva de la propia Constitución para todos los poderes públicos de todas las Comunidades Autónomas). Los arts. 13.2 EB y 6.2 EAr. disponen que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto. En el caso de Aragón, velarán también por promover su pleno ejercicio, o, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.3 EAr., por promover las medidas

¹² Cfr. mi trabajo «Alcance e interpretación de los Derechos», en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (Coordinadores), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008; cfr. igualmente, en la misma obra, el trabajo de J.F. Sánchez Barrilao: «La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios».

necesarias para garantizar de forma efectiva su ejercicio. Por su parte, el art. 8.2 EV establece la misma vinculación que los arts. 13.2 EB y 6.2 EAr., pero sólo en relación con los derechos constitucionales y los reconocidos en Tratados Internacionales y en el ámbito de la Unión Europea, sin mencionar a los derechos estatutarios.

Disposiciones específicas se contienen en los arts. 10.4 EV y 16.4 EB, que vinculan a los poderes públicos autonómicos a la promoción de las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos y de los grupos y colectivos en que se integran sean objeto de una aplicación real y efectiva.

Los nuevos Estatutos contienen, además, garantías destinadas a asegurar la plena efectividad de estos derechos para la ciudadanía evidenciando así que se trata de auténticos derechos generadores de un vínculo directo entre el Estatuto, en cuanto norma fundamental de la Comunidad Autónoma (en el marco de la Constitución, como es lógico) y la sociedad. Así, además de la previsión ya señalada del art. 17.1 ECL, por la cual los derechos «son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas», en el artículo 39 EA, se establece que «Los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado». Igualmente, en el artículo 38 EC, se determina en su apartado 1 que «Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña son tutelados por el Consejo de Garantías Estatutarias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 76.2.b) y c)¹³» y en su apartado 2 que «Los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes».

¹³ El artículo 76.2 EC establece que «El Consejo de Garantías Estatutarias puede dictaminar, en los términos que establezca la ley, en los casos siguientes: b) La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento; c) La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos de Decreto Legislativo aprobados por el Gobierno» De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76.4 EC: «Los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto».

Así pues, todo indica, si tenemos en cuenta lo establecido en los propios Estatutos de Autonomía, que los derechos estatutarios tienen una capacidad de vinculación cuya modulación sólo puede realizarse en función de las características propias de cada derecho, sin que quepa advertir en la voluntad normativa estatutaria la pretensión de dotarles de una fuerza jurídica de menor entidad, que resulte equiparable a la de los principios con carácter general.

3. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

Los principios y objetivos incorporados a los Estatutos reformados y a los nuevos Estatutos se integran en un cuerpo normativo cuya naturaleza es diferente a los anteriores, en un contexto de más o menos amplias declaraciones de derechos. Comoquiera que esos principios y objetivos coinciden parcialmente con los derechos reconocidos en los Estatutos, encontramos ahí una cualidad normativa adicional a la que tenían los antiguos principios y objetivos, que les otorga una fuerza normativa específica¹⁴.

Hay que tener en cuenta que los principios y objetivos definen orientaciones de los poderes públicos destinadas básicamente a hacer efectivos los derechos reconocidos en los Estatutos. Esta vinculación específica entre derechos, principios y objetivos obliga a interpretar algunos de los mandatos estatutarios relativos a derechos con ese alcance indirecto en relación con los principios. Así, por ejemplo, cuando el artículo 11.3 EAr. establece que «Los poderes públicos aragoneses promoverán las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de estos derechos» por referencia los derechos constitucionales y estatutarios, está indicando, en realidad, que los poderes públicos de Aragón debe orientar sus políticas de acuerdo con los principios rectores y los objetivos definidos en el Estatuto para hacer posible la realización de esos derechos.

Esta conexión entre derechos, principios y objetivos se evidencia, por ejemplo, en el artículo 37.1 EA, de acuerdo con el cual, «Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores...». Como se puede ver, a través de los

¹⁴ Cfr. al respecto, mi trabajo «Efectividad de los principios rectores y de los objetivos básicos», en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (Coordinadores), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

principios rectores de las políticas públicas se dotará de efectividad a los objetivos básicos y se garantizará el ejercicio de los derechos estatutarios.

Por otro lado, en algunos casos resulta difícil marcar la línea que diferencia la garantía de derechos y de principios y objetivos, dada la cercanía de contenidos y la garantía general que contempla el Estatuto. Es el caso de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Islas Baleares en relación con la protección de los derechos sociales contemplada en los arts. 10.4 EV y 16.4 EB.

Pero además de la fuerza indirecta que el reconocimiento estatutario de derechos le confiere a los principios y objetivos incorporados a los Estatutos, hay también previsiones específicas de vinculación de los poderes públicos a estos principios y objetivos en algunos de los nuevos Estatutos.

Los nuevos Estatutos contienen, en efecto, cláusulas de vinculación a los poderes públicos en relación con los principios que establecen. Así por ejemplo, en el artículo 39.1 EC se afirma que «Los poderes públicos de Cataluña deben orientar las políticas públicas de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, los poderes públicos de Cataluña deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia».

En el mismo sentido, en el artículo 40.2 EA se indica claramente que «Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas».

Por su parte, el artículo 16 ECL indica que: «Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos...».

En cuanto a los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Islas Baleares, esta previsión de vinculación normativa se realiza, en los arts. 10.4 y 16.4 respectivamente, por referencia genérica a «derechos sociales» tanto de los ciudadanos como «de los grupos y colectivos en que se integran», que coinciden en gran medida en su enumeración con lo que los otros Estatutos caracterizan como «principios» y «objetivos».

Por lo que se refiere a los objetivos básicos, el artículo 10.4 EA establece que: «Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas».

Resulta evidente que los nuevos Estatutos no se han limitado a incluir principios que disciplinan la actuación de los poderes públicos sino que han establecido claramente (cosa que no ocurría anteriormente) la vinculación de los poderes públicos autonómicos a esos principios. Ahora bien, establecida esa vinculación, hay que analizar también las garantías que se contienen en los nuevos Estatutos.

A este respecto, el artículo 40.1 EA establece que «El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Igualmente, el artículo 39 EC, en sus apartados 2 y 3, determina que «2. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. 3. Los principios rectores son exigibles ante la jurisdicción, de acuerdo con lo que determinan las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan».

Por último, el artículo 17.3 ECL precisa también el régimen jurídico de los principios rectores: «Los principios rectores de las políticas públicas que se enumeran en el Capítulo IV de este Título informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen».

Como se puede observar, estos preceptos siguen el modelo establecido en el artículo 53.3 CE, aunque expresando en positivo y no en negativo la posibilidad de que sean alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes o las normas que los desarrollen.

Teniendo en cuenta ese régimen constitucional de los principios estatutarios, se puede decir que no generan, por sí mismos, derechos que sean directamente aplicables sin necesidad de desarrollo normativo. Ahora bien, su valor normativo es indudable, si bien no están garantizados por los me-

canismos que hacen posible su aplicación directa en ausencia de desarrollo legislativo. Los principios están sometidos a la exigencia de desarrollo normativo para que puedan desplegar su eficacia respecto de la ciudadanía. Pero, en cualquier caso, vinculan al legislador y pueden dar lugar a los mecanismos de control de la actuación normativa de los poderes públicos, si se produce una acción normativa claramente contraria a esos principios.

En estas condiciones, puede decirse que los principios vinculan a los poderes públicos, aunque las modalidades de su aplicación dependen de la configuración concreta que realice el legislador, si bien esa configuración puede ser objeto de control jurisdiccional para determinar su conformidad con el bloque de constitucionalidad.

4. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS ESTATUTARIOS

La legitimidad constitucional de los derechos estatutarios ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 247/2007 de 12 de diciembre (y reiterada en la STC 249/2007, de 13 de diciembre)¹⁵. A pesar del limitado objeto del recurso, el Tribunal ha pronunciado una sentencia directiva que clarifica el debate sobre los derechos estatutarios, declarando su legitimidad constitucional. En esta importante sentencia, el Tribunal considera que esos derechos son plenamente válidos en relación tanto con las previsiones de carácter institucional de los Estatutos (y los derechos subjetivos que se incorporen a esas previsiones) cuanto con las previsiones de carácter competencial, si bien en este último caso, entiende el Tribunal que los derechos vinculan al legislador autonómico, pero no son directamente aplicables en ausencia de desarrollo legislativo. Así, en el FJ 15 de la sentencia se indica que: «los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribu-

15 Cfr. sobre esta jurisprudencia: G. Cámara Villar, «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el estatuto de autonomía de la comunidad valenciana)», cit.; Fernández Farreres, Germán *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico?* cit.; Miguel Angel Cabellos Espiérrez, «La relación Derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el estatuto valenciano», *Revista d'Estudis Autonòmics y Federals*, n. 7, oct. 2008; F. López Menudo, «Los Derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», cit. Cfr. igualmente mis trabajos «Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme» y «Los derechos sociales en los nuevos Estatutos de Autonomía», ya citados. Cfr. también J. Tornos Mas, «La STC 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 7, octubre de 2008.

ción 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».

Esta última precisión me parece cuestionable por el alcance general y la fundamentación específica con que se presenta, ya que posiblemente está condicionada por el limitado objeto del recurso que dar lugar a esta sentencia. Hay que tener en cuenta que el Tribunal ha elaborado una doctrina de extraordinario alcance sobre un solo precepto estatutario (no excesivamente relevante, por lo demás, desde la perspectiva de la incorporación de derechos a los Estatutos), lo que posiblemente ha condicionado alguna formulación concreta de la sentencia como la anteriormente indicada.

En todo caso, de acuerdo con lo que se expresa en el FJ 6 de la sentencia, el legislador estatuyente (que, no lo olvidemos, es a la vez estatal y autonómico) puede vincular al legislador autonómico mediante la inserción de derechos en los Estatutos: «la Constitución ha considerado adecuado al principio democrático que sea el legislador orgánico (art. 81 CE) y no el legislador ordinario, el que deba regular dentro de unos criterios estrictos, los aspectos centrales, por ejemplo, de los derechos fundamentales, quedando ello reservado a las correspondientes mayorías parlamentarias cualificadas [por todas, STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c), con cita de otras]. Por tanto, los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues 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».

Este criterio del tribunal es inobjetable, pues carece de todo sustento constitucional la pretensión de que el legislador estatuyente no puede limitar al legislador autonómico. Si el legislador estatuyente puede establecer con libertad en el Estatuto unas instituciones u otras o asumir unas u otras competencias dentro del marco constitucional, puede también modular ambos aspectos. Quien puede lo más puede lo menos y, por tanto, quien puede optar por incluir o no una competencia en los Estatutos puede optar también por

condicionar el ejercicio de esa competencia en virtud de principios o de derechos que vinculen a los poderes públicos autonómicos.

De ahí que para el Tribunal, en el FJ 15 de la STC 247/2007, «nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan».

La Constitución habilita al poder estatuyente, por ejemplo, para asumir o no determinadas competencias así como para determinar el nivel de intervención (por ejemplo, desarrollo legislativo o sólo ejecución) que va a tener la Comunidad Autónoma sobre una determinada materia. Si el poder estatuyente puede privar a la Comunidad Autónoma de la competencia sobre una determinada materia, impidiendo cualquier regulación autonómica sobre ella, no tendría sentido que se le negara la capacidad para condicionar la orientación de las políticas públicas sobre esa materia. Precisamente por virtud de ese criterio, es preciso admitir también la plena validez y eficacia de los preceptos estatutarios relativos a las garantías de los Derechos sin que quepa diferenciar, a este respecto, entre los aspectos institucionales y los competenciales como hace el TC. Esperemos que la futura sentencia sobre el Estatuto de Cataluña restablezca la coherencia de la doctrina del Tribunal Constitucional y afirme la capacidad de vinculación de los derechos estatutarios sin más limitaciones que las que se derivan del marco constitucional y estatutario.

5. CONCLUSIONES

La incorporación de derechos a los Estatutos de Autonomía supone un cambio cualitativo en la conformación de este tipo de normas, que las acerca más a su función constitucional, configurando un nuevo modelo de Estatuto. A diferencia de los primeros Estatutos (y de los no reformados) que siguen un modelo meramente instrumental, incorporando básicamente aspectos institucionales y competenciales así como criterios relativos a la financiación autonómica, los nuevos Estatutos y los reformados se proyectan sobre la sociedad de la Comunidad Autónoma, estableciendo limitaciones a los poderes públicos autonómicos y reforzando los elementos identitarios e integradores a través de un sistema autonómico de derechos dentro del marco competencial propio.

La legitimidad constitucional de estos derechos y de sus garantías se deriva de las características específicas de nuestro sistema autonómico en el que el poder estatuyente está dotado de la posibilidad de configurar a la Comunidad Autónoma tanto en su vertiente institucional como competencial. En ambos casos, dentro del marco constitucional, el poder estatuyente puede definir el alcance del poder de intervención autonómico sobre las distintas materias en su nivel (legislativo o ejecutivo) del mismo modo que puede privar de la competencia sobre esas materias a la Comunidad Autónoma.

La incorporación de derechos a los Estatutos expresa un poder de conformación menor por parte del poder estatuyente si se le compara con los anteriores. A través de los derechos se limita o se orienta el ejercicio de las competencias previamente asumidas y definidas por el poder estatuyente vinculando a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en relación con los límites o las orientaciones de sus políticas.

Pese a que jurídicamente no debería haberse planteado ningún problema con la incorporación de derechos a los Estatutos, son muchos los recelos que ha despertado y que manifiestan esencialmente una preocupación por el debilitamiento del Estado nacional que se corresponde con una identificación subyacente entre Constitución y Estado. En España hemos tenido ocasión de ver ese temor tanto en la vertiente supranacional, a través del reciente proceso de reformas en la Unión Europea que han dado lugar al ya vigente Tratado de Lisboa como en la vertiente interna, en relación con los derechos estatutarios.

En ambos niveles, europeo y autonómico, se ha reflejado el temor a que la incorporación de derechos (como también de determinados referentes identitarios) suponga ampliar su carácter constitucional dando lugar a una mayor «estatalidad» del espacio constitucional europeo o del autonómico. Así pues, desde la identificación entre Constitución y Estado se piensa que una mayor densidad constitucional de los Estatutos podría acercar más a Comunidad Autónoma a la condición estatal. Se atribuye a la Constitución un carácter performativo de estatalidad que resulta más que discutible.

En realidad, la función primordial del Derecho constitucional no es necesariamente la de constituir un Estado sino la de controlar y limitar el poder público, sea o no estatal. La incorporación de referentes constitucionales a los Estatutos, tales como los derechos, principios y objetivos, debe servir también a esa finalidad: no es un modo de ampliar el poder de la Comunidad Autónoma sino un modo de limitar el poder de sus gobernantes.

A través de los derechos estatutarios se ha incorporado a nuestro ordenamiento un nuevo modelo de Estatuto que contribuye a desarrollar el espacio constitucional autonómico. Uno de los desequilibrios que siguen operando en nuestro Estado autonómico es el de la excesiva dimensión del espacio público estatal por relación a los autonómicos. Este desequilibrio se ha visto favorecido por la inercia propia de un Estado que ha sido centralista hasta hace relativamente poco tiempo y por la dimensión estrictamente institucional y competencial de los Estatutos de Autonomía, que han dificultado la visibilidad de límites a los poderes públicos autonómicos. Es habitual que las reivindicaciones sociales se proyecten siempre sobre el espacio público estatal incluso en ámbitos competenciales específicos de las Comunidades Autónomas.

La incorporación de derechos a los Estatutos define de una manera más precisa la situación actual de nuestro Estado autonómico, incorporando componentes de responsabilidad y de limitación del poder que pueden servir para promover la necesaria redimensión de los espacios públicos estatal y autonómico. Después de treinta años de desarrollo del Estado Autonómico, las Comunidades Autónomas tienen ya un conjunto de competencias muy amplio que se proyecta de manera decisiva sobre la ciudadanía. Es importante que cada Comunidad Autónoma establezca una relación propia con su ciudadanía en la que, por medio del Estatuto, se definan las prioridades y los límites de la actuación pública.

Un espacio constitucional autonómico no es, por tanto, un instrumento para conseguir mayor estatalidad sino un modo de incrementar el control sobre los poderes públicos autonómicos, en congruencia con la finalidad última del Derecho constitucional. En todos los niveles en los que ya existe una estatalidad derivada del ejercicio de competencias que antes eran estatales por parte de otros poderes públicos, lo que el Derecho constitucional aporta es un mayor control democrático de esos poderes públicos. Esa es la finalidad última del reconocimiento de los derechos estatutarios.

RESUMEN:

El artículo analiza los derechos, principios y objetivos incorporados a los Estatutos de Autonomía en las recientes reformas estatutarias. Parte de la idea de que los derechos estatutarios no sólo son legítimos desde el punto de vista constitucional sino que suponen una aportación positiva a la construcción de un espacio constitucional autonómico. Cuestiona la idea de que los derechos estatutarios y la mayor densidad constitucional de los Estatutos supongan

una mayor estatalidad de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, rechaza la identificación habitual entre Derecho constitucional y Estado y propugna una visión del Derecho constitucional integrado en un contexto supranacional y territorial acorde con su función histórica: el control del poder político sea o no estatal. Todo ello sin perjuicio de reconocer la centralidad del Estado en lo que a la conformación normativa de los derechos fundamentales se refiere. Analiza seguidamente los derechos, principios y objetivos estatutarios teniendo en cuenta su eficacia normativa y la jurisprudencia constitucional recaída hasta ahora.