

NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS DECLARACIONES ESTATUTARIAS DE DERECHOS EN ESPAÑA E ITALIA

ALBERTO ANGUITA SUSI

I. IGUALDAD, DIVERSIDAD Y DERECHOS.—II. LA VIRTUALIDAD DE LAS DECLARACIONES ESTATUTARIAS DE DERECHOS.—III. EL RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO DE DERECHOS Y PRINCIPIOS EN ITALIA.—IV. LA INCLUSIÓN DE CATÁLOGOS DE DERECHOS TRAS LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN ESPAÑA: 1. *Titularidad y condiciones de ejercicio*. 2. *Catálogo de derechos y principios*: 2.1. *Derechos*. 2.2. *Principios*. 3. *Garantías*.—V. EL FEDERALISMO INTEGRATIVO COMO SOLUCIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. IGUALDAD, DIVERSIDAD Y DERECHOS

Las últimas oleadas de reformas estatutarias habidas tanto en España como en Italia, además de avivar el inconcluso y eterno debate en torno a la forma territorial del Estado, ponen de manifiesto que los modelos autonómico y regional han entrado en una dinámica en la que se tiende a equiparar los Estatutos a la estructura y los contenidos propios de la Constitución (1). Un buen ejemplo de ello lo constituyen las declaraciones estatutarias de derechos y principios, entendidas como un intento de superar la clásica concepción de los Estatutos como normas institucionales o meramente organizativas.

Hasta ahora, los Estatutos se habían limitado a incluir una serie de cláusulas programáticas generales cuyo fin era procurar la igualdad de ciertos colec-

(1) En este sentido se pronuncia MUÑOZ MACHADO (2004). Para ver las tendencias por las que se rige el actual proceso de reformas, resulta ilustrativo el trabajo de ROIG MOLÉS (2006). Respecto al caso italiano, cabe destacar, entre otros, a D'ALOIA (2003b).

tivos o corregir algunos desequilibrios socio-estructurales (2). Las últimas reformas estatutarias han dado un paso más incluyendo un auténtico catálogo de derechos, si bien es cierto que con anterioridad ya se había forjado un auténtico «acervo dogmático», sobre todo en materia de derechos sociales, a partir de la legislación y la ejecución de una serie de políticas protagonizadas por los parlamentos y gobiernos autonómicos-regionales. Lo que habrá que determinar, pues, es si los catálogos estatutarios de derechos se limitan a reforzar y superar los *standards* mínimos prestacionales propios del Estado social; o si, por el contrario, suponen una ampliación o alteración de los derechos constitucionalmente consagrados que, *prima facie*, vendría a poner en entredicho el principio de igualdad territorial.

Precisamente, uno de los principales dilemas que plantea el funcionamiento de cualquier Estado descentralizado radica en conjugar los principios de igualdad territorial y de autonomía política (3). La coexistencia de ambos principios ha sido resuelta en España sólo de manera parcialmente satisfactoria por una abundante jurisprudencia constitucional, según la cual igualdad no equivale a homogeneidad u uniformidad (4), de manera que es posible la existencia de un régimen territorial diferenciado en materia de derechos. Sólo partiendo de un planteamiento axiológico cabría defender, en contrario (5), que la fuerza igualadora y generalizadora de los derechos y libertades conlleva a una suerte de homogeneidad normativa limitadora del principio de descentralización territorial del poder (6).

Pese a lo anterior, convendría analizar, en todo caso, si la implantación de un catálogo de derechos a nivel autonómico o regional tendría la misma virtualidad, en relación con el principio de igualdad territorial, cuando se trata de derechos fundamentales y de derechos sociales. Por lo que se refiere a la

(2) Sobre este aspecto, y por lo que se refiere al caso español, resulta de referencia obligada el trabajo de RUIZ-RICO RUIZ (2002). Para el caso italiano puede consultarse a BARTOLE (2005); CAMMELLI (2005) y DICKMANN (2005).

(3) Para tener una panorámica visión de este tema puede verse a BARCELÓ (1991).

(4) Resultan ilustrativas las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, y 37/1987, de 26 de marzo.

(5) Vid., por todas, la STC 25/1981, de 14 de julio, en cuyo fundamento jurídico quinto se decía: «Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un “status” jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador (...) Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual».

(6) Desde una lógica federal, los derechos fundamentales constituyen un elemento de cohesión política y de integración social, operando como un claro elemento centrípeto del sistema.

diferencialidad en materia de derechos sociales, parece evidente que tanto los entes autonómicos como regionales podrían desarrollar políticas sociales, así como introducir cláusulas estatutarias superadoras de los *standards* constitucionales mínimos de protección social (7). Por contra, cuando se trata de derechos fundamentales la solución dista de ser clara (8). En los siguientes epígrafes intentaremos arrojar algo de luz sobre este tema, teniendo en cuenta, no obstante, que el principio de igualdad territorial no sólo podría quedar desvirtuado a través de las declaraciones estatutarias de derechos (9), sino también mediante la legislación autonómica y regional desarrollada al amparo de los respectivos títulos competenciales.

II. LA VIRTUALIDAD DE LAS DECLARACIONES ESTATUTARIAS DE DERECHOS

La previsión de declaraciones estatutarias de derechos constituye un fenómeno que no viene sino a exteriorizar el clásico conflicto entre el centro y la periferia que, si bien hasta ahora había tenido un claro cariz institucional, durante los últimos años afecta asimismo al ámbito dogmático. En este

(7) Esta idea, además de quedar recogida en la jurisprudencia constitucional, fue avalada en su momento por el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de marzo de 2006, sobre «La proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía». Por lo que respecta a Italia, la Ley 3/2001 supuso la modificación del art. 117.2 de la Constitución Italiana, en virtud del cual se atribuye a la ley estatal la competencia para determinar «los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados sobre todo el territorio nacional». A nivel jurisprudencial destaca la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 282 de 2002, en la que se decía: «el propio legislador (nacional) debe poder establecer las normas necesarias para asegurar a todos, sobre todo el territorio nacional, el disfrute de las prestaciones garantizadas como contenido de dichos derechos, sin que la legislación regional pueda limitarlas o condicionarlas». Es más, el remozado art. 120.2 de la Constitución Italiana prevé incluso un poder sustitutivo del Gobierno respecto de las regiones y entes locales cuando lo demande la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos sociales. Desde una perspectiva doctrinal puede verse a D'ALOIA (2003a); GAMBINO (2006) y RUGGERI (2004).

(8) Cfr. con BARRERO ORTEGA (2006) y BRAGE CAMAZANO (2006).

(9) En relación a este aspecto conviene señalar que las declaraciones estatutarias de derechos no suponen, sin más, una desvirtuación del principio de igualdad consagrado en el art. 139.1 CE, habida cuenta de que el reconocimiento a nivel periférico de derechos no previstos en la Constitución no supondría privilegio alguno sino, a lo sumo, una diferencia de trato que el resto de Estatutos podrían encargarse de corregir. Además, dicho precepto veta la discriminación entre españoles y los ciudadanos de las Comunidades Autónomas respectivas no son más que españoles con residencia legal en éstas. Véase, para profundizar, a BAÑO LEÓN (1988).

contexto, cabría afirmar que la virtualidad jurídico-normativo de estas declaraciones va a estar condicionada, insoslayablemente, a dos aspectos: el alcance del principio dispositivo y el grado de concordancia con el catálogo constitucional de derechos.

Por lo que al primer aspecto se refiere, una generosa interpretación del art. 147.2 de la Constitución Española (10), justificaría la inclusión de un catálogo autonómico de derechos, en la medida en que dicho precepto establece como contenido mínimo del Estatuto la ordenación de las instituciones propias, y los derechos, tanto los clásicos como los sociales, toman como referente a los poderes públicos para su efectivo respecto y satisfacción (11).

En Italia, por su parte, la problemática se centra en concretar cuál es el contenido mínimo (o necesario) y el eventual de los Estatutos regionales. En relación a este último existe una abundante jurisprudencia constitucional de la que, por ahora, nos interesa destacar la Sentencia de la Corte Constitucional 829 de 1988, en virtud de la cual dicho contenido eventual permite a los Estatutos indicar, a través de una serie de cláusulas programáticas, las áreas prioritarias de intervención política y legislativa (12).

En cuanto a la concordancia con el catálogo constitucional, puede servirnos como referencia el art. 123 de la Constitución Italiana, en el que se afirma que los Estatutos determinarán la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento de las regiones en «armonía con la Constitución». El alcance de esta cláusula, que podría aplicarse igualmente al caso español, no deja de ser ambiguo, en la medida en que puede ser entendida como *límite* o como *conformidad* (13). De interpretar literalmente el contenido de la cláusula siguiendo este último sentido, se estaría afirmando algo tan evidente como que los Estatutos deben respetar la Constitución; de

(10) La interpretación doctrinal que se ha hecho de este precepto dista de ser pacífica, dado que para algunos autores, como Díez-PICAZO (2006), estamos en presencia de una cláusula que no admitiría más que los contenidos a los que se refiere; mientras que para otros, como CARRILLO (2006) y CÁMARA VILLAR (2007), es factible que los Estatutos introduzcan contenidos adicionales.

(11) En este sentido se pronuncia MARTÍNEZ SOSPEDRA (2001).

(12) Conviene señalar que en las Sentencias núm. 567 de 1988, núm. 407 de 1989 y núm. 353 de 1992, entre otras, se reconocía que forma parte del contenido necesario de los Estatutos regionales la organización interna de la Región, esto es, las relaciones entre los órganos de las Regiones, incluido el reparto de atribuciones entre ellos. Sin embargo, esta jurisprudencia debe ser revisada a la luz del nuevo art. 123 de la Constitución Italiana, en el sentido de que una interpretación flexible de este precepto puede dar lugar a admitir un contenido eventual en el que cabría incluir las normas finalísticas o de principio.

(13) Vid. RAGONE (2006).

aquí que parezca, más bien, que el constituyente se refiere a que los Estatutos deben necesariamente inspirarse en la Constitución; es decir, no están subordinados a ésta pero deben adoptar, de alguna forma, modelos organizativos coherentes con los principios constitucionales (14).

En España no existe explícitamente una cláusula como la italiana que sirva para cohonestar las declaraciones estatutarias de derechos con el catálogo constitucional. El hecho de que en nuestro sistema no exista una cláusula «por abajo», similar a la cláusula «por arriba» prevista en el art. 10.2 de la Constitución (15), ha llevado a parte de la doctrina a negar la posibilidad de introducir declaraciones estatutarias de derechos (16). Frente a esta postura, cabría defender que el valor de dicho precepto es meramente interpretativo, de ahí su inutilidad para justificar la no introducción de un catálogo declarativo de derechos. Es más, éstos podrían servir para integrar y precisar «por abajo» el sentido y alcance de los derechos constitucionalizados.

Las relaciones entre los catálogos de derechos previstos en la Constitución y en los Estatutos pueden ser planteadas en términos de *reiteración*, en cuyo caso los derechos estatutarios tendrían un mero valor político o cultural; de *contradicción o menoscabo*, en virtud de lo cual los derechos estatutarios serían nulos por inconstitucionales (17); y de *ampliación*, lo que supondría que los Estatutos estarían capacitados para introducir derechos «*ex novo*». Esta aseveración podría encontrar fundamento en una interpretación a contrario (18), por ejemplo, de los arts. 37 del Estatuto catalán, 13 del Estatuto andaluz y 13 del Estatuto balear, los cuales afirman, a modo de «cláusula de salvaguardia», que el alcance e interpretación de los derechos y principios consagrados a nivel autonómico en modo alguno supondrá un menoscabo, reducción o límite de los previstos en el catálogo constitucional. No obstante, entendida en sus justos términos, esta cláusula tan sólo estaría permitiendo a los Estatutos positivizar algunas de las facultades implícitas declaradas por el Tribunal Constitucional o ampliar el alcance de los derechos constitucionalizados.

(14) SPADARO (2001).

(15) SAIZ ARNÁIZ (1999).

(16) DíEZ-PICAZO (2006).

(17) Sobre este particular consúltese a MUÑOZ MACHADO (2004). En el caso italiano puede verse a CARETTI (2005).

(18) Esto es así, en gran medida, dada la complitud del catálogo de derechos previsto en el Título I de la Constitución Española. En otros sistemas, como en Suiza, las declaraciones de derechos cantonales vienen de alguna a forma a suplir el catálogo de la Constitución Federal de 1874.

III. EL RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO DE DERECHOS Y PRINCIPIOS EN ITALIA

La inexorable tendencia hacia un modelo federalizado y las semejanzas con el devenir del modelo autonómico español constituyen, a buen seguro, los dos rasgos más importantes que caracterizan el proceso de evolución del regionalismo en Italia. Esta tendencia se pone de relieve en la aprobación de tres leyes de reforma constitucional que han afectado a aspectos sustanciales de la organización territorial italiana: la Ley 1/1999 amplía la autonomía estatutaria y perfecciona la forma de gobierno regional; la Ley 2/2001 extiende el contenido de la Ley de 1999 a las regiones de Estatuto especial; y la Ley 3/2001 reforma el Título V de la Constitución Italiana.

Estas reformas han supuesto el reforzamiento de la autonomía de las regiones al prever un procedimiento de aprobación en el que prima la voluntad y la iniciativa de los entes regionales, una ampliación del contenido que favorece la autoorganización y, por último, una reducción de los límites que hace que los Estatutos deban estar en armonía con la Constitución pero no subordinados a ella, según vimos más arriba. En definitiva, cabe afirmar que el legislador constitucional se expresa en unos términos sensiblemente más generosos y favorables que la anterior regulación, lo que convierte a los Estatutos en una «Constitución regional».

Retringiéndonos a nuestro objeto de estudio, nos interesa destacar la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana recaída tras la reforma en torno a los Estatutos de las Regiones y su virtualidad como normas declaratorias de principios (19). Dicha jurisprudencia tiene como punto de referencia inexcusable la Sentencia núm. 372 de 2004 (a la que siguieron las núms. 378 y 379 del mismo año). En esta Sentencia, la Corte Constitucional se pronunciaba sobre el valor de las cláusulas impugnadas, relativas a la protección del medio ambiente, el patrimonio cultural y el desarrollo económico, llegando a la conclusión de que dichas cláusulas no gozan de eficacia jurídica alguna, configurándose tan sólo como mera expresión de las distintas sensibilidades políticas regionales en el momento de aprobación del Estatuto. En resumidas cuentas, la Corte otorga a las cláusulas estatutarias que no tengan una «cobertura competencial» naturaleza política pero no normativa (20), de ahí que no

(19) PASTORI (2005) y RUGGERI (2005).

(20) En España, la relación entre las cláusulas estatutarias de derechos y el reparto competencial ha sido puesta de relieve por BIGLINO CAMPOS (2003). Asimismo, hay que señalar que los nuevos Estatutos de Autonomía han introducido cláusulas en relación a este tema, tal y como sucede con los arts. 37 del Estatuto de Cataluña, 13 del Estatuto de Andalucía y 13 del Estatuto

puedan ser objeto de violación o fundamento de la acción de los poderes regionales.

Como era de esperar, la doctrina italiana se ha hecho eco de esta decisión criticando abiertamente su contenido y defendiendo, consecuentemente, la plena legitimidad de las disposiciones estatutarias de derechos siempre que éstas no minusvaloren o contravengan el alcance de la declaración de derechos prevista en la Constitución. Es más, se admite la posibilidad de que los Estatutos creen nuevos derechos de participación política, ligados a la forma de gobierno regional, o amplíen el contenido de los sociales (21). Tal y como puede apreciarse, en Italia se parte de que los Estatutos pueden servir para integrar y reforzar, pero no para disgregar o diferenciar dentro del sistema de derechos «coherencia dogmática» o «dogmatismo integrativo»; si bien la aplicación de esta regla va a estar supeditada, inescindiblemente, al tipo y naturaleza del derecho en cuestión (22).

En este sentido, cabría distinguir dos importantes grupos: los derechos estatutarios que reiteran los previstos en el catálogo constitucional y los que podrían denominarse «nuevos» derechos estatutarios (23). Dentro del primer grupo, dado que nos encontramos ante meras repeticiones, habría que señalar que la inclusión estatutaria carecería de relevancia, al menos si se tiene en cuenta que el contenido de los derechos reiterados se aplicaría a todas las regiones, con independencia, como decimos, de su inclusión en los respectivos Estatutos. Es más, en este último caso, podrían generarse confusiones interpretativas y antinomias jurídicas que convendría evitar a fin de satisfacer el principio de seguridad jurídica. Dentro del segundo grupo, la doctrina italiana advierte que un derecho sólo puede ser considerado como nuevo cuando no tenga homólogo o sea deducible del texto constitucional, o cuando su contenido no haya sido declarado por la jurisprudencia constitucional (24). Aten-

de las Islas Baleares, en virtud de los cuales los derechos y principios estatutarios no deben suponer una alteración del régimen de distribución de competencias, así como la creación o modificación de títulos competenciales. Pero con independencia de estas cláusulas, su inexistencia haría asimismo obligatorio vincular las declaraciones al reparto competencial, dado que si se declaran derechos sin competencia el legislador autonómico carecería de título habilitante para actuar a la hora de desarrollarlos.

(21) Al respecto puede verse a ROSSI (2005) y CONTE (2005).

(22) Esta afirmación tiene más sentido aún a raíz de las reformas introducidas entre 2004 y 2005 en los Estatutos de Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Piamonte, Marche, Emilia-Romagna, Umbria y Liguria, en los que se prevé, al igual que ha sucedido con las últimas reformas estatutarias en España, un amplio catálogo de derechos de distinto tipo y naturaleza.

(23) Vid. BIFULCO (2001).

(24) Seguimos en este punto el trabajo de ROSSI (2005).

diendo, pues, a estos condicionantes, sólo los derechos de nueva generación podrían ser catalogados como novedosos (25).

IV. LA INCLUSIÓN DE CATÁLOGOS DE DERECHOS TRAS LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN ESPAÑA

En este epígrafe nos centraremos en el estudio de los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña (EAC) y de Andalucía (EAA) dado que en ambos se contienen sendos catálogos de derechos que, aparte de mostrar un mayor grado de ambición en este ámbito, se prestan a una más profunda reflexión jurídico-constitucional (26).

1. Titularidad y condiciones de ejercicio

El EAA dedica, dentro del Título I, relativo a los derechos, deberes y políticas públicas, el Capítulo I a la titularidad y las condiciones de ejercicio de los derechos estatutarios. Así, el art. 12 EAA establece que: «Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía». Como puede apreciarse, la distinción entre destinatarios y titulares pierde su sentido cuando el estatuyente habla de persona, categoría cuyo fin teórico no es otro que otorgar una protección universal que habrá que ver si, en la práctica, los poderes públicos autonómicos están en condiciones de garantizar (27).

El art. 15 del EAC, por su parte, se limita a diferenciar entre ciudadanos y personas como titulares de los derechos civiles y sociales. La prudencia del estatuyente se evidencia claramente cuando en el párrafo tercero de dicho precepto se afirma que los derechos reconocidos a los ciudadanos podrán extenderse al resto de personas, en los términos que establezcan las leyes. Es decir, a diferencia del EAA, en el que se establece una suerte de «cláusula de

(25) Los últimos Estatutos italianos reformados hablan del derecho al deporte, a la seguridad y educación alimentaria, a la paz, a las técnicas de reproducción asistida, a la democratización de los medios de comunicación, al respecto hacia los animales, etc.

(26) Ello no impide que nos referiremos también, aunque de manera complementaria, a los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares, aprobados respectivamente por las Leyes Orgánicas 1/2006, de 10 de abril, y 1/2007, de 28 de febrero.

(27) Con independencia de este escollo, lo más importante es que el estatuyente excluye cualquier distinción entre ciudadanos españoles y extranjeros haciendo depender la titularidad activa de los derechos estatutarios de la condición de residente.

protección universal», el EAC es consciente de la imposibilidad de prestar ciertos derechos a determinados colectivos.

Finalmente, hay que señalar que el EAA añade, en el art. 14, una cláusula que prohíbe la discriminación como criterio general aplicable al ejercicio y efectivo disfrute de los derechos. La formulación en negativo del principio igualdad encuentra en el nuevo texto estatutario la consiguiente réplica en positivo en los arts. 15 y 16 EAA, relativos, respectivamente, a la igualdad de género y a la protección contra la violencia de género (que dudosamente sólo se aplica a las mujeres, contradiciendo de esta forma al citado art. 12 EAA). Además, la igualdad formal que postulan ambos preceptos se complementa con la igualdad real y efectiva que consagran los arts. 10 y 37 EAA, así como con lo previsto en el art. 73, en el que se reconoce la competencia exclusiva en políticas de género.

Como puede colegirse, la consagración de la igualdad como derecho, principio, objetivo y competencia puede llegar a ser, aparte de redundante, inoperante, de aquí que la prohibición de discriminación por razón de sexo que proclama el art. 14 EAA habría bastado para manifestar la voluntad del estatuyente de garantizar la igualdad de género en todas sus vertientes (28). Pero lo más importante es que el contenido de este precepto estatutario supera el de su homólogo constitucional, en lo que se refiere a la concreción de los posibles motivos de discriminación y a la proclamación de la violencia de género; aunque, bien entendido, el nuevo EAA se limita a explicitar una serie de circunstancias declaradas por la jurisprudencia constitucional y, deducibles, por tanto, de la propia Constitución.

2. Catálogo de derechos y principios

2.1. Derechos

El aspecto más destacable del Capítulo II (arts. 15 a 36) del EAA (29), es que su contenido resulta contradictorio con el enunciado del Título I, relativo

(28) El art. 19 del EAC afirma: «1. Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. 2. Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados». No obstante, el estatuyente vuelve a hablar de la paridad en los arts. 41.2 y 56.3. Con mejor criterio, aún si cabe, el art. 17 del nuevo Estatuto de las Islas Baleares consagra la igualdad refiriéndose tanto al hombre como a la mujer, a los que otorga una serie de derechos que pueden afectar por igual a ambos en distintos ámbitos. Lo mismo puede decirse del art. 11 del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

(29) AGUDO ZAMORA (2005).

a los «Derechos sociales, deberes y políticas públicas», toda vez que en dicho Capítulo el nuevo EAA, lejos de contener una parte dogmática propiamente dicha, se limita a enumerar una serie de derechos de distinta naturaleza y alcance sin establecer una categorización o clasificación de los mismos, que podría ser la siguiente: *a)* Derechos fundamentales clásicos (igualdad — arts. 15 y 16—, derecho a la vida y a la integridad física —art. 20—, tutela judicial —art. 29—, participación política —art. 30—, protección de datos —art. 32— y orientación sexual —art. 35—); *b)* Derechos fundamentales en sentido amplio (trabajo —art. 26—); *c)* Derechos prestacionales y de solidaridad (protección de la familia —art. 17—, menores —art. 18—, mayores —art. 19—, educación —art. 21—, salud —art. 22—, prestaciones sociales —art. 23—, personas con discapacidad —art. 24—, vivienda —art. 25—, consumidores —art. 27—, medio ambiente —art. 28— y cultura —art. 33—); *d)* Derechos de nueva generación (acceso a las tecnologías de la información y el conocimiento —art. 34—); y *e)* Derechos administrativos (buena administración —art. 31—) (30).

Por contra, el contenido del Título I, «Derechos, deberes y principios rectores», del EAC muestra, respecto al EAA, una mejor ordenación y disposición sistemática del articulado, distinguiendo las siguientes categorías: *a)* Derechos civiles y sociales (arts. 15 a 28); *b)* Derechos políticos y administrativos (arts. 29 a 31); y *c)* Derechos y deberes lingüísticos (arts. 32 a 36).

Por lo que se refiere a los *derechos fundamentales o de personalidad*, tanto el estatuyente andaluz como el catalán reiteran los ya previstos en el catálogo constitucional, a excepción del derecho a una muerte digna, al que habría que añadir, en el caso del EAA, el reconocimiento del derecho de acceso a las nuevas tecnologías de la información y a la orientación sexual (31). El reconocimiento expreso de estos derechos constituye, sin duda, una novedad, toda

(30) PORRAS NADALES (2007) distingue, por su parte, entre: *a)* Derechos personales: igualdad de género, testamento vital, protección de datos, acceso a nuevas tecnologías y libre orientación sexual; *b)* Derechos sociales: educación, vivienda, cultura, medio ambiente y salud; *c)* Derechos socioeconómicos: derecho al trabajo; y *d)* Derechos asistenciales: servicios sociales, asistencia a ciertos colectivos, etc. Como puede apreciarse, el Estatuto de Andalucía dedica una gran parte de su articulado a proclamar derechos sociales, si bien es cierto que algunos Estatutos, como el de la Comunidad Valenciana y el de las Islas Baleares, remiten el desarrollo de los derechos sociales a la elaboración de una Carta de Derechos, cuyo contenido mínimo viene definido en ambos Estatutos a través de la concreción de algunos ámbitos de actuación preferente en materia social.

(31) Ambos derechos aparecen igualmente recogidos en los arts. 29 y 17 del texto del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. El derecho de acceso a las nuevas tecnologías aparece, asimismo, en el art. 19.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

vez que explicitan una serie de facultades que derivan claramente de los derechos enunciados en la Constitución y cuyos contenidos han sido declarados por la jurisprudencia constitucional. Cuestión distinta es que, a la hora de regular estos derechos, el legislador autonómico no encuentre la suficiente cobertura constitucional y competencial, habida cuenta de que nos encontramos ante un ámbito reservado al desarrollo de ley orgánica (32). Por no hablar de que cualquier ampliación estatutaria del catálogo constitucional de derechos sería sospechosa de inconstitucionalidad (33).

En cuanto a los *derechos sociales*, parece que la intención de ambos Estatutos de Autonomía ha sido la de presentar como auténticos derechos subjetivos de prestación el contenido de los clásicos principios rectores de la política económica y social reconocidos constitucionalmente. De aquí que hubiera sido preferible que los fines autonómicos no figuren formulados como derechos sino como deberes u obligaciones para los poderes públicos, dado que de esta forma éstos tendrían un mayor margen de acción (34). Además, resulta

(32) En el caso, por ejemplo, del derecho a una muerte digna, el Informe del Consejo Consultivo de Andalucía, de marzo de 2006, afirmaba: «Este Consejo entiende que la garantía de este derecho no puede hacer referencia a cuestiones de relevancia constitucional y con implicaciones en el actual marco jurídico de orden penal, atendiendo a que, en los términos antes razonados, el reconocimiento de derechos por la Proposición de reforma no puede amparar la creación ni la alteración de los títulos competenciales». En relación a este derecho no hay que desconocer que los términos en los que se expresa el art. 20 del EAA permite dar cobertura asistencial al mismo en virtud del art. 22.2 i), en el que se habla del acceso del paciente a cuidados paliativos. El art. 25.4 del Estatuto de las Islas Baleares también habla de un adecuado tratamiento del dolor y del acceso a dichos cuidados.

(33) Este es, precisamente, uno de los motivos más alegados en los distintos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, entre ellos el presentado por el Grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados. A nivel doctrinal, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2005) ha tenido la oportunidad de afirmar al respecto que «la competencia de los Estados (federados) en relación con los mismos tiene un significado especificador, pero no ampliatorio. De manera que no hay nuevos derechos fundamentales estatales, o autonómicos en el caso español, pues la fundamentalidad de los derechos (...) exige constancia constitucional».

(34) En favor de la vía adoptada por el estatuyente convendría añadir que desde hace ya algunos años la doctrina alemana (representada por Hesse) y española (Peces-Barba y otros) viene hablando de «derechos fundamentales sociales», habida cuenta que sus contenidos pretenden la satisfacción de una serie de necesidades relacionadas con la dignidad y el desarrollo integral de la persona. Desde esta óptica, sería defendible que los derechos que subyacen o derivan de los principios rectores puedan ser categorizados como derechos constitucionales, pues en lugar de atender al grado de eficacia u operatividad lo importante es la naturaleza y origen de los mismos. En sentido contrario, GARCÍA ÁLVAREZ, M., y GARCÍA LÓPEZ, R. (2003) defienden que «no parece lo más adecuado que un Título estatutario enuncie en su articulado de forma exhaustiva un catálogo de derechos, teniendo en cuenta el contraste entre la rigidez propia de

criticable que se consagren a nivel estatutario una serie de derechos que no expresan el consenso político y social autonómico, constituyendo, más bien, la concreción ideológica de la fuerza política mayoritaria (35).

Al respecto, destaca el art. 17.2 del EAA, en cuya parte final afirma que «las parejas no casadas inscritas en el registro gozarán de los mismos derechos que las parejas casadas». Este aserto sería inconstitucional en la medida en que el Estatuto no puede desconocer el estatuto constitucional del que goza el matrimonio (art. 32), del cual deriva, como se ha encargado de recordar una abundante jurisprudencia al respecto, que no cabe la plena equiparación jurídica entre las parejas de hecho y las matrimoniales. Desde esta perspectiva, por tanto, resulta más acertado el art. 40.7 del EAC en el que, bajo la forma de principio rector, no se consagra una igualdad de resultados entre ambos tipos de pareja, optando en cambio porque los poderes públicos promuevan, teniendo en cuenta sus características, la igualdad entre las distintas uniones estables.

2.2. Principios

La consagración estatutaria de un conjunto de principios rectores plantea, de partida, una doble cuestión: el posible solapamiento de dichos principios con los derechos sociales estatutarios y el predominio de la dimensión programática, consustancial a este tipo de cláusulas finalistas, frente a la instrumental (36). Si bien ambos aspectos afectan por igual tanto al EAC como al EAA, en relación a este último se plantea una problemática adicional: ¿qué diferencia existe entre los principios rectores de las políticas públicas del art. 37.1

las normas estatutarias y el carácter esencialmente dinámico y evolutivo de este tipo de derechos» (pág. 397). En línea con este planteamiento cabría ubicar el nuevo Estatuto de las Islas Baleares en el que, si bien se habla de derechos, la mayoría de los preceptos que integran el Título II se refieren a los poderes públicos como impulsores y garantizadores de los derechos y libertades de los ciudadanos.

(35) FERRERES COMELLA (2006) señala, como ejemplos, entre otros, el derecho a morir con dignidad, consagrado en el art. 20 tanto del EAA como del EAC, o el derecho a una enseñanza laica previsto en el art. 21.2 de ambos Estatutos. Para el caso andaluz, resulta ilustrativo el punto IV del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de marzo de 2006, relativo al Título I del EAA (págs. 53 a 56).

(36) En relación a este punto conviene advertir el carácter imperativo que ambos textos estatutarios pretenden imprimir a la realización de los principios rectores. Así, los arts. 39 a 54 del EAC formulan dichos principios en términos de deber de promoción para los poderes públicos, mientras que el art. 37.1 del EAA habla de la aplicación efectiva de los principios, previsión que se reitera en el art. 39.1 del EAC.

y los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma previstos en el art. 10.3? (37).

El propio art. 37.1 del EAA arroja algo de luz, al afirmar que la aplicación efectiva de los principios rectores es la condición necesaria para que los poderes públicos autonómicos orienten sus políticas públicas a alcanzar tanto el ejercicio de los derechos del Capítulo II como los objetivos básicos a los que se refiere el art. 10 EAA. De esta forma, los principios rectores, al informar la actuación de los poderes públicos, constituyen el instrumento para conseguir la efectividad en el ejercicio de los derechos estatutarios, sobre todo los asistenciales, dado el claro perfil prestacional que dichos principios encierran.

Con ser esto cierto, conviene observar el salto cualitativo que experimenta el nuevo EAA, en la medida en que el art. 37 supera la clásica proclamación de principios rectores, tal y como sucede con el EAC, para adentrarse en la definición y el diseño de una serie de políticas públicas generadoras de compromisos activos para los poderes públicos autonómicos (instancias intervencionistas) (38). El estatuyente, al fijar un conjunto de prestaciones vinculantes, está dotando de eficacia jurídica-real el contenido de los derechos sociales, frente al «posibilismo» que podría conllevar la mera proclamación estatutaria de éstos. En cualquier caso, resulta criticable que el estatuyente no haya sido más preciso a la hora de concretar el contenido sustantivo de estas políticas o de haber previsto instrumentos prestacionales distintos a los públicos (el Estatuto como norma de «servicio público universal»).

3. Garantías

En lógica coherencia con la idea de dotar de efectividad en el ámbito autonómico los derechos consagrados, los catálogos estatutarios objeto de estudio culminan con un apartado dedicado a las garantías, cuya nota más significativa reside en que no se hace distinción alguna entre de los derechos atendiendo a su garantía. El hecho de que todos ellos gocen de un mismo *status* supo-

(37) Hay que recordar que el art. 12 del anterior EAA ya contemplaba una serie de objetivos básicos para la comunidad; objetivos que pueden ser considerados como una especie de categoría intermedia entre los clásicos principios rectores y las promesas de un programa de gobierno. Para mayor abundamiento, puede verse a PORRAS NADALES (2007).

(38) En palabras de CÁMARA VILLAR (2007), cabe afirmar que los principios «no sólo servirán como sustento y legitimación adicional a las políticas públicas que se emprendan y desarrollen en Andalucía conforme a las competencias asumidas, sino que funcionarán como estímulo de la acción de gobierno y también como criterios fundamentales para su control» (pág. 39).

ne, como se verá a continuación, que los mecanismos de garantía no se correspondan con la naturaleza e idiosincrasia de los derechos previstos.

Buena muestra de ello lo constituyen los arts. 38 EAA y 37 EAC, los cuales, parafraseando al art. 53.1 de la Constitución, proclaman que los derechos reconocidos «vinculan» a todos los poderes públicos y, en su caso, a los particulares, lo cual no deja de ser paradójico cuando la mayoría de los derechos proclamados en los Estatutos poseen un claro contenido prestacional que corresponde satisfacer a los poderes públicos; a lo que se añade, por el EAA, que el Parlamento aprobará las leyes de desarrollo que respetarán, en todo caso, el «contenido» de los mismos. El hecho de que tan sólo el estatuyente andaluz haya hecho mención expresa a este aspecto no significa que, en el resto de casos, los derechos estatutarios carezcan de un contenido indisponible para el legislador autonómico que debe desarrollarlos, en la medida en que la virtualidad de los derechos reside, precisamente, en su fuerza vinculante frente al legislador que, de lo contrario, gozaría de una total discrecionalidad en este ámbito (39).

Por lo que respecta a la protección jurisdiccional, el art. 39 EAA establece que los derechos estatutarios serán recurribles ante los tribunales, aunque en el caso de los derechos de prestación dicha protección no sería tan efectiva (40). Menos aún parece que lo sea en el caso de los principios rectores, pese a lo cual el art. 39.3 EAC, no conforme con que el párrafo segundo afirme que dichos principios informan la práctica judicial, declara que éstos son exigibles ante la jurisdicción.

En cuanto a la tutela institucional, y a diferencia del EAC, el art. 41 EAA sigue la sistemática adoptada por el art. 54 de la Constitución y encomienda la defensa de los derechos proclamados en el Estatuto al Defensor del Pueblo Andaluz. Esta figura tiene, pues, como fin prioritario la tutela de dichos derechos, para lo cual utilizará como medio la supervisión de las distintas Administraciones públicas (41), procurando que la actuación de éstas se desarrolle dentro de los cauces legales y de las buenas prácticas (42). En todo caso,

(39) En virtud de este razonamiento cabría afirmar, *sensu contrario*, que la referencia del EAA al contenido de los derechos no deja de ser una cláusula en cierto sentido superflua, toda vez que la proclamación de la vinculación del legislador a los derechos le impide vaciar, desconocer o desvirtuar el contenido de éstos.

(40) Sobre este particular consúltese a ABRAMOVICH, V., y COURTIS, C. (2002).

(41) El art. 78.1 del EAC establece que el *Sindic de Greuges* supervisará con carácter exclusivo la actuación de la Administración autonómica y local, una previsión claramente institucional.

(42) El concepto de buena administración ha sido previsto por el art. 31 del EAA y 30 del EAC. Sobre este tema consúltese a SÖDERMAN (2000).

convendría advertir que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede ser considerado como un clásico instrumento de tutela, funcionando, más bien, como una instancia promocional y canalizadora de los derechos sociales, cuyo fin debe ser lograr el máximo grado de eficacia prestacional (43).

En cuanto a la tutela de los principios rectores, los arts. 40.1 EAA y 39.2 EAC se muestran coherentes con la lógica y la eficacia propia de éstos, introduciendo una cláusula de protección homóloga a la del art. 53.3 CE. Es más, el art. 40.2 EAA mejora y amplía el contenido del citado precepto constitucional al concretar los parámetros que sirven para hacer efectivos los principios rectores: el impulso legislativo, la dotación de una financiación suficiente y la eficacia de las administraciones públicas. Sin embargo, como dijimos más arriba, no nos parece tan acertado el contenido del art. 39.3 del EAC.

Como puede apreciarse fácilmente, ambos textos estatutarios se muestran coherentes con la idea de emular la estructura del texto constitucional y culminan la «parte dogmática» con la previsión de una serie de mecanismos cuyo alcance está por demostrar, sobre todo en el caso de los derechos sociales y los principios rectores estatutarios «utopismo garantista». A ello hay que unir que mientras en el caso andaluz los instrumentos de tutela se muestran deficitarios, en el caso catalán sucede lo contrario.

Así, en el nuevo EAA se echa en falta el establecimiento de mecanismos tendentes a garantizar los objetivos básicos del art. 10.3, de lo que se deduce que nos encontramos en presencia de normas puramente programáticas cuyo desarrollo efectivo dependerá de la voluntad de los poderes públicos autonómicos.

Por su parte, el EAC prevé algunas vías de tutela que, aparte de mostrar un hipergarantismo evidente, plantean serias dudas de constitucionalidad que tan sólo serán apuntadas, dado que el análisis en profundidad de las mismas desbordaría nuestro objeto de estudio. La primera de estas vías, prevista en el art. 37.2 EAC, no plantea problemas de inconstitucionalidad aunque sí de operatividad, se concreta en la remisión a la aprobación legal de una Carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña. Esta pretendida vía de garantía nos parece desacertada en la medida en que las técnicas duplicativas, criticadas en su momento por la STC 40/1981, de 18 de diciembre, pueden suponer la introducción de un considerable grado de incertidumbre y complejidad que redundaría claramente en perjuicio de los ciudadanos.

La segunda vía aparece contemplada en el art. 38.1 EAC, en virtud del cual se crea la figura del Consejo de Garantías Estatutarias, al que se enco-

(43) PORRAS NADALES (2006) y RUIZ-RICO RUIZ (2006).

mienda el dictamen vinculante de los proyectos y proposiciones de ley del Parlamento de Cataluña que desarrollen o afecten al catálogo estatutario de derechos (44). Curiosamente, el estatuyente deja fuera de esta suerte de control previo de estatutoriedad las leyes relativas al desarrollo de los principios rectores que, como es bien sabido, exigen para su plena realización el necesario concurso del legislador. Pero lo más importante de esta vía de garantía es que las atribuciones que se le confieren convertirían al Consejo de Garantías Estatutarias en un órgano que tendría facultades de interpretación constitucional, desvirtuando la posición constitucional que tienen encomendada el propio Tribunal Constitucional (45).

La tercera, y última, de las vías figura en el art. 38.2 EAC, en el que se establece un recurso («de amparo») ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el caso de vulneración, proveniente de algún poder público, de algunos de los derechos estatutarios (46). El principal escollo que presenta esta vía radica en que introduce una especie de recurso «per saltum», cuando lo mejor hubiera sido establecer algún sistema de recursos en primera instancia con el fin de evitar el colapso que, por ejemplo, sufren las salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. La intención del estatuyente se insertaría pues en la loable y debatida necesidad de desatascar al Tribunal Constitucional como instancia suprema de tutela de los derechos, pero se adentraría, asimismo, en el debate en torno a la pretendida fundamentalidad de los derechos estatutarios.

V. EL FEDERALISMO INTEGRATIVO COMO SOLUCIÓN

La inclusión de una tabla de derechos a nivel estatuario podría ser considerada una opción políticamente legítima (47), pero habrá que determinar si, jurídicamente hablando, es viable, factible o, incluso, conveniente (48).

Tal y como hemos podido comprobar, los Estatutos se limitan a reiterar la Constitución y a proclamar formalmente como derechos subjetivos lo que

(44) Como señala acertadamente M. CARRILLO (2006), las funciones y la configuración de este nuevo órgano recuerda la figura del Consejo Constitucional francés.

(45) La problemática del control de las leyes autonómicas contrarias a las declaraciones estatutarias de derechos quedaría resuelta en el caso de Cataluña, pero en el resto de Comunidades Autónomas se abriría el problema del papel del Tribunal Constitucional a la hora de controlar la «estatutoriedad» de dichas leyes.

(46) Vid. SERRA CRISTÓBAL (2006) y CARRASCO DURÁN (2006).

(47) VERDUSSEN (2005).

(48) FERRERES COMELLA (2006).

estructuralmente no dejan de ser principios rectores, generando para el ciudadano meras expectativas de derechos («simbolismo estatuario» o «espejismo dogmático») (49). Este «escenario de incertidumbre» viene dado porque los Estatutos apuestan claramente por la consecución de ambiciosos fines y objetivos, acordes con una «cultura reivindicativa» de la ciudadanía, que considere los derechos como herramientas de justificación de demandas o cartas de triunfo (50), bajo la que subyace un potencial riesgo de fracaso, en la medida en que se atribuyen a las instancias intervencionistas importantes cuotas de responsabilidad, pero no se les dota de los suficientes mecanismos de actuación. Es decir, las posibilidades reales de que un catálogo de derechos sea cumplido no sólo depende de su mera proclamación teórica (soporte teórico), sino también de una serie de factores como las competencias, los medios financieros, las políticas públicas y la solvencia de las instituciones (soportes operativos) (51).

Ante esta realidad, parece llegada la hora de reconocer que la clásica disyuntiva entre el centro y la periferia, apuntada al principio de este trabajo, ha sido superada por la formación de un sistema multinivel compuesto por una pluralidad de sub-ordenamientos jurídicos integrados que, pese a su autonomía, interactúan recíprocamente (*multilevel constitutionalism*). De aquí que las potenciales disfuncionalidades que este proceso de superposición o estratificación de declaraciones dogmáticas pueden acarrear deberían ser salvadas o paliadas interpretando el contenido de las mismas de manera conciliadora, interrelacionada desde el punto de vista semántico y de conformidad o en armonía con el escalón normativo del que derivan; sabiendo, en relación a este último aspecto, que la dogmática constituye un contenido propio y necesario de los textos constitucionales, de aquí que la fundamentalidad sólo pueda predicarse de los derechos previstos en la Constitución (52).

(49) BIGLINO CAMPOS (2006).

(50) Tomamos este término de TORRES ÁVILA (2004).

(51) Si las declaraciones de derechos a nivel estatuario tienen como teórico fin proyectar normativamente un conjunto de necesidades y demandas sociales (principio democrático), y éstas deben ser satisfechas por las instancias de decisión más próximas al ciudadano (principio de legitimidad), habrá que prever los instrumentos más adecuados para conseguir ambos objetivos.

(52) Frente a esta aseveración, defendida, entre otros, por RUBIO LLORENTE (2004), no han faltado autores que otorgan un valor cuasi-fundamental a los derechos estatutarios. En este sentido, RUGGERI (2004) ha sostenido que los derechos estatutarios son derechos fundantes dado que concurren a la formación de la base estructural de los ordenamientos regionales, de forma que podríamos hablar de «derechos territorialmente fundamentales». Pese a esta opinión, no hay que

Así pues, y dado que los Estatutos poseen una fuerza cuasi-constitucional (53) y una naturaleza paccionada (54), las declaraciones de derechos previstas en aquéllos servirían para reforzar y complementar, a nivel periférico, las líneas de actuación marcadas por el constituyente. O lo que es lo mismo, dichas declaraciones deben tener como fin la integración, especificación e implementación del catálogo constitucional en el ámbito regional (55). Es más, los Estatutos pueden contribuir notablemente a forjar en los poderes regionales un mayor grado de vinculatoriedad y compromiso de cara a garantizar las distintas identidades culturales de los territorios «asimetría identitaria», plasmadas en un catálogo de derechos estatutarios (56).

VI. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V., y COURTIS, C. (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.

AGUDO ZAMORA, M. J. (2005): «La inclusión de un catálogo de derechos y deberes en el Estatuto de Autonomía para Andalucía», en AA.VV. (coord. M. TEROL BECERRA), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

BAÑO LEÓN, J. (1988): *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.

olvidar que los Estatutos son normas constitucionales cuando delimitan y concretan el reparto de competencias, operación que supone un reparto vertical del poder, pero no cuando reconocen derechos, dado que éstos no vinculan a los poderes públicos estatales.

(53) Los Estatutos son normas jurídicas vinculantes que actúan como límite e impulso de la acción de los poderes públicos. Pero aunque la preceptividad es la meta del positivismo jurídico, es ya clásico el debate en torno al Derecho de reglas y al Derecho de principios referido a los Estatutos, tal y como ha puesto de relieve VESPAZIANI (2005).

(54) Este rasgo sería de aplicación a los Estatutos de Autonomía. En el caso de Italia, los Estatutos especiales se aprueban por una Ley estatal, mientras que los ordinarios, tras la reforma constitucional operada por la Ley 1/1999, son aprobados por una Ley regional. Para profundizar sobre esta cuestión véase a DESSI (2006).

(55) En esta línea se sitúa el art. 12.2 del Estatuto de las Islas Baleares, en el que se lee: «Este Estatuto reafirma, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma, los derechos fundamentales que emanan de la Constitución (...)».

(56) En este sentido, CÁMARA VILLAR (2007) sostiene que la opción de incluir un catálogo o carta estatutaria de derechos supone «colocar a la autonomía en un escenario de desarrollo de especial calidad y con un contenido político más intenso, permitiendo ciertos niveles de originalidad propia (...). Así las cosas, el Estatuto puede ser valorado como más cercano y propio, aumentando de esta manera la legitimidad democrática y estimulando los sentimientos de identificación con la Comunidad (...)» (pág. 29).

- BARCELÓ, M. (1991): *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Madrid, Civitas.
- BARRERO ORTEGA, A. (2006): «Derechos fundamentales: inalienables, imprescriptibles, ¿indivisibles?», en AA.VV. (coord. G. RUIZ-RICO): *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BARTOLÉ, S. (2005): «Posibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale e politico», *Le Regioni*, 1-2.
- BIFULCO, R. (2001): «Nuovi statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali», *Giurisprudenza Italiana*, 8-9.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2003): «Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», en AA.VV.: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valladolid, Revista Jurídica de Castilla y León.
- (2006): «Los espejimos de la tabla de derechos», en AA.VV.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BRAGE CAMAZANO, J. (2006): «Algunas breves consideraciones sobre los límites a los derechos fundamentales en el Estado autonómico», en AA.VV. (coord. G. RUIZ-RICO): *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- CÁMARA VILLAR, G. (2007): «Capítulo II. Derechos, deberes y principios rectores», en AA.VV. (coord. F. BALAGUER CALLEJÓN): *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Madrid, Tecnos.
- CAMMELLI, M. (2005): «Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto», *Le Regioni*, 1-2.
- CARETTI, P. (2005): «La disciplina dei diritti fondamentali é materia riservata alla Costituzione», *Le Regioni*, 1-2.
- CARRASCO DURÁN, M. (2006): «La reforma de los Estatutos de Autonomía y la organización de la Administración de Justicia», en AA.VV. (coord. G. RUIZ-RICO): *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- CARRILLO, M. (2006): «La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos», en AA.VV.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CONTE, G. (2005): «Lo statuto regionale come parametro di validità della legge regionale», *Annali dell'Università degli Studi del Molise*, 7.
- D'ALOIA, A. (2003a): «Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni», *Le Regioni*, 6.
- (2003b): *Diritti e Costituzione: profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè.
- DESSI, A. (2006): «Cinque anni dopo la riforma del Titolo V: quale futuro per le specialità storiche?» (www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibatti/riforma).
- DICKMANN, R. (2005): *Le «disposizioni programmatiche» degli statuti ordinari non hanno efficacia giurida*, Milano, Giuffrè.

- DÍEZ-PICAZO, L. M.^a (2006): «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Rev. Española de Derecho Constitucional*, 78.
- FERRERES COMELLA, V. (2006): «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en AA.VV.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GAMBINO, S. (2006): «Unità giuridica, diritti fondamentali e *devolution*: riflessioni critiche sulla recente revisione costituzionale in Italia», en AA.VV. (coord. G. RUIZ-RICO): *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M., y GARCÍA LÓPEZ, R. (2003): «El modelo de Estado social ante la reforma de los Estatutos de Autonomía: reconocimiento y garantía institucional de los derechos sociales», en AA.VV.: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valladolid, Revista Jurídica de Castilla y León.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (2001): «Derechos y Estado de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 34-35.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2004): «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe de Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.
- PASTORI, G. (2005): «Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norma programmatiche degli statuti regionali», *Le Regioni*, 1-2.
- PORRAS NADALES, A. (2006): «Los defensores del pueblo ante la reforma de los Estatutos de Autonomía: el *Ombudsman* frente a los derechos sociales», en AA.VV.: *Jornadas sobre reformas estatutarias, derechos sociales y defensores del pueblo autonómicos*, Sevilla, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo Andaluz.
- (2007): «Los derechos sociales en el nuevo Estatuto de Andalucía», Seminario sobre la Reforma del Estatuto de Andalucía, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén, y celebrado en Jaén durante los días 17 a 19 de enero de 2007.
- RAGONE, S. (2006): «Las normas estatutarias programáticas en la reciente jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana», en AA.VV. (coord. G. RUIZ-RICO): *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ROIG MOLÉS, E. (2006): «La reforma del Estado de las Autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?», *Rev. d'Estudis Autònoms i Federals* 3.
- ROSSI, E. (2005): «Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali», *Riv. di Diritto Costituzionale*.
- RUBIO LLORENTE, F. (2004): «Constitución y derechos fundamentales», en AA.VV.: *Homenaje a la Constitución. Lecciones magistrales en el Parlamento de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía.
- RUGGERI, A. (2004): «Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali», en AA.VV. (a cura di D. DOMINICI, G. FALZEA e G. MOSCHELLA): *Il Regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè.

- (2005): «La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali ed il primato del diritto politico sul diritto costituzionale», *Le Regioni*, 1-2.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2002): «El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía», *Rev. Española de Derecho Constitucional*, 65.
- (2006): «Posibilidades que plantea el proceso de reforma estatutaria en relación con la garantía y tutela de los derechos sociales», en AA.VV.: *Jornadas sobre reformas estatutarias, derechos sociales y defensores del pueblo autonómicos*, Sevilla, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo Andaluz.
- SAIZ ARNÁIZ, A. (1999): *La apertura constitucional al Derecho Internacional y Europeo de los Derechos Humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2006): «El proceso de adecuación de la Justicia al Estado Autonómico (Las proposiciones de reforma de los Estatutos vasco, catalán y valenciano en materia de Justicia)», en AA.VV. (coord. G. RUIZ-RICO): *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SÖDERMAN, J. (2000): «El derecho fundamental a la buena administración», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 214.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2005): «Las reformas estatutarias y sus límites», Jornadas ¿Hacia dónde va el Estado autonómico?, celebradas el 17 de mayo de 2005 en la Universidad Carlos III de Madrid (www.uc3m.es/uc3m/inst).
- SPADARO, A. (2001): «Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto», *Le regioni*, 3.
- TORRES ÁVILA, J. (2004): «Descentralización, derechos y gestión defensorial», *Cuadernos Electrónicos. Derechos Humanos y Democracia* (www.portalfio.org/cuadernos).
- VERDUSSEN, M. (2005): «Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique Fédérale», *Rev. Catalana de Dret Públic*, 31.
- VESPAZIANI, A. (2005): «Principi e valori negli statuti regionali: *much ado about nothing?*» (www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibatti/riforma).

RESUMEN

El proceso de reforma que están sufriendo en la actualidad Estados descentralizados como España e Italia, ha supuesto que los Estatutos autonómicos y regionales hayan pasado de ser normas organizativas y distribuidoras del poder a normas declarativas y garantizadoras de derechos. Este nuevo panorama plantea una serie de problemas a los que convendrá dar respuesta desde una perspectiva constitucional, comenzando por determinar el valor jurídico de dichas normas, sobre todo de cara a las posibles consecuencias de las mismas para los ciudadanos autonómicos. En cualquier caso, importa destacar que los Estatutos pueden servir para reforzar las bases del Estado de Bienestar a nivel periférico, contribuyendo a aumentar la calidad de los

servicios y prestaciones, sin que por ello se ponga en entredicho el principio de igualdad territorial.

PALABRAS CLAVE: Igualdad, Autonomía, Derechos.

ABSTRACT

The reformation process certain decentralized States such as Spain and Italy are suffering nowadays, has implied that both the autonomic Statutes and the regional ones have passed from being organizative and distributing rules of the power to being declarative and rights guaranteeing rules. This new panorama poses a series of problems which should be solved from a constitutional perspective, starting by determining the juridical value of those rules, especially when facing their possible consequences for the citizens of the Autonomies. Anyway, we should highlight the fact that Statutes can be useful to reinforce the basis of the Welfare State at a peripheral level, contributing to increase the quality of public services, without questioning the territory equality principle for that reason.

KEY WORDS: Equality, Autonomy, Rights.