

---

## Los derechos de igualdad y no discriminación en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de España

### *Equality and non-discrimination rights in the Statutes of the Autonomous Communities of Spain*

---

**ANTONIO PÉREZ MIRAS**  
*Universidad de Granada*  
ORCID: 0000-0002-5554-5089

*Fecha de recepción: 02 de agosto de 2021*

*Fecha de admisión: 11 de octubre de 2021*

**SUMARIO:** I. A modo de introducción: igualdad y no discriminación en los Estatutos de Autonomía en un contexto de tutela multinivel. II. Sobre el concepto de derechos estatutarios. III. La inclusión del principio de no discriminación y de igualdad material en los Estatutos de Autonomía. IV. Las previsiones de la igualdad entre hombres y mujeres en los Estatutos de Autonomía. V. Especial referencia a la violencia de género. VI. El reconocimiento en los Estatutos de Autonomía de la libre orientación sexual y de la identidad de género. VII. Reflexiones finales a modo de conclusión.

**RESUMEN:** El presente artículo aborda el estudio de los derechos estatutarios sobre igualdad y no discriminación contenidos en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de España. Tras analizar el concepto de derecho estatutario, introducido en el ordenamiento español tras las reformas estatutarias de 2006 en adelante, el trabajo realiza un análisis de diferentes perspectivas. En primer lugar, se estudia los principios de no discriminación y de igualdad material. Después se trata el tema de la igualdad entre mujeres y hombres, acompañada de una referencia más específica a la violencia de género. Por último, se acaba con el estudio de la libre orientación sexual y de la identidad de género.

**ABSTRACT:** This article deals with the study of the statutory rights on equality and non-discrimination contained in the Statutes of the Au-

tonomous Communities of Spain. After analysing the concept of statutory right, introduced in the Spanish legal system after the statutory reforms of 2006 onwards, the paper analyses different perspectives. Firstly, the principles of non-discrimination and material equality are studied. Then the issue of equality between women and men is discussed, accompanied by a more specific reference to gender-based violence. Finally, it ends with the study of free sexual orientation and gender identity.

**PALABRAS CLAVE:** *Igualdad, no discriminación, violencia de género, orientación sexual, identidad de género, derechos estatutarios, Estatutos de Autonomía*

**KEYWORDS:** *Equality, Non Discrimination, Gender-Based Violence, Sexual Orientation, Gender Identity, Statutory Right, Statutes of the Autonomous Communities*

## **I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN UN CONTEXTO DE TUTELA MULTINIVEL**

La igualdad y la no discriminación son dos puntales del constitucionalismo contemporáneo que caracterizan el contenido social y normativo que se desprende del mismo. Son a su vez transversales en todo nuestro espacio constitucional común de manera que son fácilmente identificables en el contexto de la tutela multinivel que protege al individuo en todas las capas constitucionales en las que interactúa. En el caso español, además de los niveles europeos debemos tener presente la especial naturaleza de nuestra organización territorial, con unas Comunidades Autónomas (CCAA) que en estos años han coadyuvado desde su formación a la consolidación del Estado social (Solozábal, 2004, 158 ss.). En este sentido, cobra especial interés el objeto de estudio de este trabajo donde se pretende analizar la inclusión de los derechos de igualdad y el principio de no discriminación en los Estatutos Autonomía reformados a partir de 2006, los denominados de segunda generación (Montilla Martos, 2015).

Por tanto, nuestro análisis no abarca los diecisiete Estatutos de Autonomía, sino que obvia aquellos no reformados o de primera generación porque los mismos no contienen tablas de derechos. De ahí que no podamos observar el grado de intensidad de la inclusión de estas ideas ni su proyección ni alcance, porque no es hasta 2006 que los Estatutos de Autonomía no se convierten en normas que miran también a las personas y a los ciudadanos, *a la gente* (Ferrerres Comella, 2006, 10-11). De este modo, nuestra aproximación metodológica trata de explicar y ordenar la forma, el sentido y el alcance de las distintas tablas de derechos, y en particular de los derechos de igualdad y no discriminación en sus distintas facetas. Siguiendo un cuidadoso análisis descriptivo de todos los preceptos estatutarios que en el ámbito de los derechos han sido regulados por los nuevos Estatutos, pretendemos observar desde un sentido crítico, además de su contenido, la interconexión y las influencias que se producen entre ellos. Esos preceptos podrán adoptar principalmente la forma de derechos estatutarios y/o de principios rectores. El primero de los conceptos requiere una aproximación preliminar, para lo que dedicaremos el segundo epígrafe al estudio previo y somero del concepto de derechos estatutarios, de conformidad con los planteamientos de mi tesis doctoral (Pérez Miras, 2012).

En los siguientes epígrafes abordaremos las distintas perspectivas de la igualdad y la no discriminación, acabando con unas reflexiones finales a modo de conclusión. En primer lugar, analizaremos en el epígrafe III el derecho de igualdad material o sustancial y el principio de no discriminación. Principalmente aquí trataremos de ver cómo estos principios tan asentados a nivel constitucional —*ex art. 9.2 y 14 de la Constitución Española (CE)*— han entrado en los Estatutos reformados. Posteriormente, nos centraremos en la igualdad de género, que es quizá uno de los aspectos más sobresalientes en los temas actuales sobre igualdad. España puede ser considerada como un país avanzado en temas de igualdad, y en especial entre mujeres y hombres, con una legislación amplia sobre la materia entre la que podemos destacar a nivel estatal, entre otras,

la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres<sup>1</sup>, sin menospreciar la abundante legislación autonómica al respecto (Galera Victoria, 2012). Aún como continuación de este estudio, hemos dedicado un epígrafe específico al tema de la violencia machista. Esta lacra de nuestra sociedad ha tenido respuesta en los Estatutos reformados, normalmente como consecuencia de las previsiones sobre igualdad, pero nos ha parecido oportuno darle una autonomía diferenciada por dos motivos: el primero porque creemos que goza de una sustantividad propia que merece ser analizada desde su propia óptica; y en segundo lugar, para ayudar a visibilizar este problema.

Por último, aún como concreción del tema general de este trabajo, abordaremos el tema de la orientación sexual y de la identidad de género. Estos derechos de contenido sexual están íntimamente imbricados con la igualdad y la no discriminación y también han sido objeto de regulación por parte de la mayoría de los Estatutos reformados. Estas manifestaciones de la igualdad también nos parecen importantes hacerlas presentes en trabajos académicos porque nos encontramos en un momento de confrontación dialéctica que está presente en las capas intelectuales, pero también en los planos menos académicos de la vida. En la misma Europa, este tema está causando división ante las posturas reaccionarias de Hungría y Polonia, al tiempo que se está dando lugar a una rica jurisprudencia que va apuntalando la igualdad y la no discriminación en el Continente (vid. *ex multis* S. Romboli, 2020). Por ello resulta de interés saber el grado de compromiso de las distintas Comunidades con uno de los aspectos más trascendentales, en un contexto de tutela multinivel, para los derechos de las personas de los últimos lustros y aún de los tiempos venideros.

## II. SOBRE EL CONCEPTO DE DERECHOS ESTATUTARIOS

La cuestión relativa a estos llamados derechos estatutarios aparece en el ordenamiento español a partir de las reformas de los

Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>2</sup> (EACV) y de Cataluña<sup>3</sup> (EAC) en 2006, que han sido referentes para medir una escala gradual sobre la intensidad en la inclusión de declaraciones de derechos y principios de los Estatutos de Autonomía reformados en la última oleada del proceso autonómico<sup>4</sup>. En este sentido, la carta catalana es más prolija que la valenciana; además en el texto catalán se prevé un sistema de garantías de derechos, que desconoce el valenciano. Siguiendo esta última categoría, podemos realizar dos grupos con los ocho Estatutos que han conformado este último periodo de reformas estatutarias, teniendo en cuenta que el último ha sido el aprobado para las Islas Canarias en 2018<sup>5</sup> (EAIC), con lo que el largo lapso de tiempo que ha acaecido desde la aprobación en 2011 del Estatuto de Extremadura<sup>6</sup> (EAE) no ha hecho sino reforzar al grupo de mayor intensidad, esto es, el que estaba conformado inicialmente por Cataluña, Andalucía (EAA) y Castilla y León (EACYL)<sup>7</sup>. En el segundo grupo de menor intensidad seguirían la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares (EAIB), Aragón (EAAR) y Extremadura.

La denominación de derechos estatutarios hace referencia a su origen normativo, porque vienen recogidos en los nuevos Estatutos de Autonomía. No suponen, y esto es importante, derechos subjetivos. Sin duda este *nomen iuris* ha sido comúnmente aceptado en la doctrina, aunque su aparición sistemática a partir de 2006 ha cau-

<sup>2</sup> 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» núm. 86, de 11 de abril de 2006).

<sup>3</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña («BOE» núm. 172, de 20/07/2006).

<sup>4</sup> Pedro Cruz Villalón (2006) habla de “segundo proceso autonómico”.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias («BOE» núm. 268, de 6 de noviembre de 2018).

<sup>6</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura («BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011).

<sup>7</sup> En este sentido, me permito remitir a mi trabajo Pérez Miras (2020).

sado una acalorada polémica en torno a su naturaleza y funciones dentro del sistema constitucional de derechos<sup>8</sup>.

Para la calificación jurídica de estos derechos estatutarios es imprescindible tener en cuenta la jurisprudencia constitucional que sobre estos dos Estatutos ha dictado el Tribunal Constitucional<sup>9</sup> (Tc). Un primer tentativo se dio con la *STC 247/2007* —Comunidad Valenciana— pero no es sino con la *STC 31/2010* —Cataluña— que estamos en disposición de definir un derecho estatutario.

El concepto que de derecho estatutario vamos a dar se basa en la construcción jurisprudencial que de la lectura conjunta de ambas sentencias hemos podido realizar. Así, por tanto, los derechos estatutarios son mandatos, principios y directrices a los poderes públicos para que configuren los mismos de acuerdo con sus competencias sin menoscabar los derechos fundamentales de la Constitución o de los tratados internacionales.

---

<sup>8</sup> Aunque ambos EEAA fueron tramitados por la misma época, en la doctrina causó mucho más revuelo el catalán que el valenciano. Podemos decir que uno de los motivos sin duda fue la inclusión de una carta o catálogo de derechos de manera sistemática. En general sobre las reformas estatutarias puede consultarse: las actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España recogidas en Ruiz-Rico Ruiz (2006); también, Solozábal (2006 y 2008); Cruz Villalón (2006) y la sucesiva contestación hecha por Roig Molés (2006); Álvarez Conde (2007). En concreto sobre el tema de los derechos, antes de que el Tribunal Constitucional comenzara su jurisprudencia en la materia: Ferreres, Biglino, Carrillo (2006); Garrorena (2006); la discusión entre Díez-Picazo (2006) y Caamaño (2007), con posterior réplica de Díez-Picazo (2007); Canosa Usera (2007) y Expósito (2007). Igualmente, sobre las declaraciones de derechos en los EEAA deben considerarse los volúmenes colectivos de Francisco Balaguer, Luis Ortega, Gregorio Cámara y José Antonio Montilla (2008) y Aparicio (2008).

<sup>9</sup> Estas sentencias han sido especialmente polémicas y han causado mucha literatura doctrinal. Es tan numerosa que me permito remitir, antes de la sentencia sobre el Estatuto catalán, a De La Quadra-Salcedo Janini (2008); Fernández Farreres (2008); Canosa Usera, (2008). Tras la sentencia catalana, Tur Ausina y Álvarez Conde (2010); Carrillo (2011). Para una reflexión conjunta de ambas sentencias, Expósito (2011); Villaverde (2011); Sánchez Barrilao (2012); Morcillo Moreno (2013).

Como se ha encargado insistentemente de repetir el Tc, no se trata ni del desarrollo de derechos fundamentales consagrados en la Constitución, ni de derechos fundamentales territorializados. Por definición, un Estatuto de Autonomía no es una Constitución —de un Estado federado— por lo que no cabe pensar que estamos en presencia de cartas de derechos fundamentales para territorios concretos dentro de un Estado constitucional. A nuestro entender, esto supone en consecuencia que no se pueda decir que estamos en puridad ante una presencia de tutela multinivel de un derecho fundamental en el mismo sentido en que nos referimos en el orden internacional, si bien coadyuva a integrar con mayor intensidad al individuo en todos los espacios constitucionales en los que desarrolla su personalidad y se relaciona con el poder.

Para que un enunciado normativo dentro de un Estatuto pueda calificarse como derecho estatutario necesita cumplir un doble vínculo: por un lado, es un mandato a los poderes públicos autonómicos, y en especial al legislador autonómico, por otro lado, sólo vinculan materialmente de acuerdo con el ámbito de competencias asumidas en el respectivo Estatuto. Tiene, por tanto, la doble naturaleza de mandato y principio.

Podemos observar de la lectura conjunta de las nuevas cartas de derechos en los Estatutos reformados, de manera global, las siguientes características comunes: a) la aparente originalidad de los derechos recogidos en los Estatutos. La mayoría de los derechos ya existen en el panorama nacional e internacional. Se ha realizado una selección o una reformulación según las necesidades o intereses de cada Comunidad Autónoma que ha procedido a realizar una reforma estatutaria. b) Relación superior: en relación con los derechos constitucionales, las reproducciones literales son escasas y la mayoría presenta o una actualización o una nueva perspectiva de un ámbito ya previsto por el Constituyente, como ocurre con los derechos sociales que se extraen del Capítulo III CE; c) —sigue— relación superior: también algunos derechos se inspiran en algunas de las novedades que introdujo la Carta de Derechos Fundamen-

tales de la Unión Europea. d) También los derechos se incorporan por una relación inferior, es decir, mediante la consagración de derechos que han aparecido en la legislación estatal o autonómica. e) Por otro lado, también consagra derechos construidos jurisprudencialmente. f) Nuevos derechos: son testimoniales, por ejemplo, derecho al agua, derecho a acceder a las nuevas tecnologías, derechos de solidaridad y a favor de personas desfavorecidas. Desde otra óptica, aparecen derechos sectoriales a favor de grupos o clases que el legislador estatutario considera que deben de tener una especial protección. Nos preguntaremos si los derechos estatutarios objetos de este artículo encajarán en algunos de estos criterios.

Es importante destacar, para terminar este apartado, que un derecho estatutario no equivale a una cláusula competencial habilitante. Así, las “cláusulas autolimitativas”<sup>10</sup> forman parte del articulado estatutario y sirven para determinar el alcance y la interpretación de estos derechos.

Introducido someramente el concepto y las principales características de los derechos estatutarios, podemos entrar a analizar el detalle de la regulación sobre igualdad y no discriminación.

### **III. LA INCLUSIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN Y DE IGUALDAD MATERIAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

Las dos grandes vertientes de la igualdad en un sentido moderno, característico del Estado social, se encuentran recogidas en los Estatutos de Autonomía reformados. Ya en los estatutos de primera generación aparecieron referencias expresas a éstas. Todos menos

---

<sup>10</sup> López Menudo (2009, 96). Expósito (2011) considera que la existencia de estas cláusulas y las exigencias que en ellas se contienen hacen *superfluas* los condicionantes que se establecen en la *STC 31/2010*, provenientes de la *STC 247/2007*, sobre el respeto al marco competencial pero también a los derechos fundamentales proclamados en la Constitución y en otras normas internacionales.

Navarra se centraron en la reproducción del principio de igualdad material y sustancial del art. 9.2 CE (Trujillo Pérez, 2008, 200) aunque no así ocurrió con el principio de no discriminación que sólo se incluyó en tres Comunidades de “tradición socialista [... como] superación de toda discriminación en los ámbitos de la economía, la sociedad y la cultura [...] y en el] reconocimiento de los derechos lingüísticos” (Ortega Álvarez y Morcillo Moreno, 2008, 186), en las Comunidades con lenguas cooficiales. En los Estatutos de segunda generación esta disparidad se ha reducido y, salvo algunas excepciones, todos han previsto de una u otra manera, con mayor o menor fortuna, tanto el principio de no discriminación como la remoción de obstáculos que impiden la igualdad sustancial.

Comenzando por el principio de no discriminación, éste se encuentra de manera transversal como principio inspirador en todos los Estatutos reformados, como no puede ser de otra manera al seguir la estela marcada por la Constitución. Sin embargo, no todos los Estatutos lo han regulado de manera expresa en un sentido general. Es cierto que en todos se encuentra la no discriminación por razón de género, pero su estudio pormenorizado lo abordaremos en su momento. Así, podemos decir que carecen de una cláusula general la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares, Castilla y León<sup>11</sup> y Extremadura. También es cierto que en éstos hay referencias expresas a la no discriminación, pero ligadas a situaciones específicas caracterizadas tradicionalmente por una diferencia de trato injustificada.

Sí aparece como un derecho estatutario propio tanto en el Estatuto de Cataluña como en el de Aragón; con el mismo tenor literal, el art. 15.2 EAC y el art. 12.1 EAAr prevén: “Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de ex-

<sup>11</sup> El art. 16.23 EACYL recoge como principio rector la idea de la no discriminación, pero de manera muy vaga en relación con el resto de Estatutos: “La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana, fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales”.

plotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”.

A nuestro entender, en estos artículos se recogen en puridad dos derechos estatutarios distintos, si bien coaligados. Por un lado, ese derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, que podríamos intitular como derecho a la no discriminación, pues la no discriminación garantiza justamente el vivir con dignidad, seguridad, autonomía y libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, en definitiva, una plasmación de la igualdad en su sentido de derecho. El derecho a la igualdad es en definitiva garantía en contra de la discriminación arbitraria e injustificada, que impediría efectivamente una vida digna, segura y autónoma, y la colocación del sujeto en situaciones de explotación y malos tratos. Este derecho estatutario, pues, sería una cláusula general del principio de no discriminación, aunque los legisladores estatuyentes lo presenten en forma de derecho. Esto deberíamos entenderlo, si lo ligamos con el segundo derecho que consideramos previsto, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, como una manera de dar valor subjetivo al art. 10.1 CE, que prevé que la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, son el fundamento del orden político y de la paz social. Por tanto, este *príus* constitucional, que no es derecho fundamental, tiene en estos estatutos una vuelta de tuerca en esa pretensión inicial de ampliar las garantías de los ciudadanos de las respectivas Comunidades. Conforme a lo visto *supra* estos derechos carecerían *per se*, a nuestro entender, de una sustantividad propia que no pudiera alcanzarse con la sola fuerza constitucional. Aquel valor transversal de la no discriminación que observábamos en las distintas redacciones estatutarias podría haberse expresado con otras técnicas normativas más adecuadas.

En este sentido, creemos junto a Ortega Álvarez y Morcillo Moreno (2008, 186), que el Estatuto de Andalucía es el que de manera más acertada ha previsto este principio de no discriminación. Dentro del Título I de los derechos, pero como antesala del capítulo donde los enumera, el Legislador estatuyente andaluz ha previsto en el art. 14 EAA la prohibición de discriminación. No podemos dejar de destacar la coincidencia numérica en que se regula este principio, que guarda un paralelismo con el art. 14 CE y que prevé precisamente la igualdad formal y la prohibición de discriminación. El art. 14 EAA señala:

“Se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este Título, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas”.

Con respecto al art. 14 CE, observamos que aquí se produce una redacción más completa y acorde con los tiempos en que se redactó, profundizando en el concepto de Estado social (vid. Ortega Álvarez y Morcillo Moreno, 2008, 197). En este sentido es muy expresivo el inciso final que garantiza la existencia de acciones de discriminación positiva a favor de los grupos menos favorecidos. Sin duda un acierto puesto que juridifica una medida necesaria para acabar con las injustas desigualdades, en especial cuando determinados sectores ideológicos son contrarios a este tipo de medidas so pretexto de una interpretación restrictiva de la igualdad formal, que se cohonestaba mal con los principios y valores constitucionales de las sociedades democráticas avanzadas.

Como hemos dicho, este artículo es un pórtico del elenco de derechos estatutarios previstos en el Estatuto de Andalucía, y por tanto informa el ejercicio de los mismos. Pero no sólo eso, sino que, de acuerdo con el art. 38 EAA, vincula a todos los Poderes públicos de Andalucía por lo que funciona como un derecho estatutario, aunque no se encuentre elencado entre los mismos. Sin duda es interesante este reconocimiento expreso, que una vez más imita en cierto modo a la Constitución española, porque supone una garantía insoslayable para los ciudadanos frente a quien ostente la dirección del Gobierno andaluz. Es cierto que los Poderes públicos deben seguir como principio rector “la lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad” (art. 37.1.2º EAA)<sup>12</sup>, pero este tenor sin duda es de menor intensidad que el precepto analizado.

Con una técnica similar el nuevo Estatuto de Canarias también prevé entre sus disposiciones generales y antes del capítulo de los derechos un derecho de igualdad y cooperación en su art. 11 EAIC. A nosotros nos interesa el derecho de igualdad que se prevé en sus dos primeros apartados, recogándose el de cooperación en el tercero. Este derecho de igualdad es una fórmula transaccional, con una redacción propia, entre los dos modelos que hemos visto: el catalán – aragonés y el andaluz. Con respecto del primero, el art. 11.1 EAIC señala: “Los poderes públicos canarios garantizarán las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de las personas a la igualdad, la no discriminación, la participación en la vida pública, al desarrollo económico, la libertad y el respeto a los derechos humanos”. A diferencia de Cataluña, aquí no crean un derecho propio. Con unas palabras más sencillas, pero igualmente efectivas, consiguen ese carácter general y transversal que debe tener la no discriminación en toda actuación de los poderes públicos, así como otros elementos necesarios para coadyuvar de manera material a la buena vida de los ciudadanos, sin cargar sobre ellos la justiciabilidad de los elementos que perturben su mínimo existencial como ocurre en el caso catalán y aragonés.

El art. 11.2 EAIC sigue el modelo andaluz si bien con algunos matices en las razones para la no discriminación, que no le resta su actualidad y modernidad con respecto a los textos más clásicos en la materia. La gran diferencia es que no se presenta como una prohibición de discriminación, sino que prevé que “los poderes públicos garantizarán el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación”. A nuestro entender, en este tema creemos que la idea de la prohibición es mucho más efectiva y simbólica ante un tema tan transcendental como es la igualdad y la no discriminación. Prohibir no siempre es sinónimo de represión y en este caso es un símbolo de la defensa de los valores que hacen que nuestras sociedades sean más plurales y tolerantes frente a las opciones políticas que las menoscaban. En relación con esto, en lo que sí sigue plenamente al caso andaluz es en el reconocimiento de las medidas de acción positiva, cuya inclusión expresa ya la hemos valorado como un acierto.

Junto al principio de no discriminación apenas analizado, se completa esta visión general de la igualdad con la previsión de la idea de la igualdad material o sustancial con el principio de la remoción de los obstáculos que impiden la efectiva igualdad y libertad de los ciudadanos. Tampoco aquí hay uniformidad. Ni siquiera su inclusión ha sido unánime. Esto resulta altamente llamativo: que tras la reforma algunos Estatutos hayan perdido de su articulado un principio tan basilar (Trujillo Pérez, 2008), y más teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas son las que han desarrollado el Estado social. No lo prevén ni la Comunidad Valenciana, ni las Islas Baleares ni las Islas Canarias. Quizá la ausencia en esta última es la más sorprendente porque su nuevo Estatuto de 2018 sigue el modelo de los Estatutos de mayor intensidad (Pérez Miras, 2020).

Trujillo Pérez (2008, 205-207) ve en la vinculación a los derechos de los textos internacionales del art. 8.2 EACV y del 13.2 EAIB

un reconocimiento implícito de la igualdad sustancial<sup>13</sup>. Nos parece una interpretación generosa que sin duda busca afirmar que los poderes públicos se encuentran constreñidos por este principio. Creemos que en cualquier caso lo estaban por aplicación directa del art. 9.2 CE con lo que aquí debemos poner el acento en su desaparición tras la reforma del texto estatutario. Además, la mayor parte de los Estatutos recoge formulaciones similares, con lo que podríamos decir, siguiendo esa óptica, que el desarrollo que vamos a estudiar resultaría innecesario por su contenido implícito y su redirección a otros textos del espacio multinivel. Obviamente, defendemos la necesidad de una regulación expresa.

Entre los que sí lo mantienen de manera expresa, podemos distinguir dos grupos: los que lo incluyen como un principio general u objetivo y los que lo regulan como principio rector<sup>14</sup>. Aunque la diferencia práctica es mínima creemos que se cohonesta mejor con la naturaleza y la finalidad de la norma estatutaria la primera de las opciones.

Comenzando por estas, el art. 4.2 EAC señala dentro del Título preliminar:

“Los poderes públicos de Cataluña deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivas; deben facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social, y deben reconocer el derecho de los pueblos a conservar y desarrollar su identidad.”

---

<sup>13</sup> En un sentido similar, habría que entender entonces el art. 9 EAC sobre la titularidad de los derechos.

<sup>14</sup> Trujillo Pérez (2008, 210) concluye que “la recepción estatutaria de la promoción de la igualdad sustancial permite también encontrar rasgos de algunos cambios que se están operando en su naturaleza, particularmente orientados a su progresiva conformación como derecho más que como principio.” Nosotros consideramos, en cambio, que seguimos ante principios que, no por ello, tienen menos virtualidad e importancia para el Ordenamiento y la vida real de las personas.

Llama poderosamente la atención que en esta redacción haya desaparecido la idea de la remoción de los obstáculos prevista en el art. 9.2 CE, pues resta justo en la locución que mayor valor y potencialidad le da al artículo en cuestión, y que manifiesta como ninguno la vocación transformadora de la Constitución. En un sentido similar, Trujillo Pérez (2008, 206) considera que esta eliminación, aunque subsumible en la idea de promoción “podría contribuir a ocultar o invisibilizar la potencialidad transformadora de este principio”. Asimismo, es llamativo el último inciso —el derecho de los pueblos a su identidad—, que se aparta del sentido general sobre el que escribimos en estas líneas y que responde indubitadamente al marcado carácter nacionalista con que se gestó el proyecto estatutario. Creemos que no era el lugar normativo oportuno, en caso de aceptar su idoneidad, la cual tampoco la vemos pues puede confundir al ciudadano sobre la sustancia principal del precepto<sup>15</sup>.

También en el Título preliminar el Estatuto de Andalucía mantiene los objetivos de la Comunidad en el art. 10 EAA, como parte de su *fórmula política* (Pérez Trujillo, 2008, 207). En concreto, el art. 10.1EAA, incluye como primer objetivo de la Comunidad la promoción de “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social”. Observamos que el precepto se mantiene más fiel al dictado del art. 9.2 CE, manteniendo acertadamente la remoción de los obstáculos y la referencia a los ciudadanos, en este caso los andaluces. Quizá hubiera sido preferible mantener la expresión de ciudadanos,

<sup>15</sup> Por su parte, Trujillo Pérez (2008, 206) considera que “esta adición introduce una perspectiva que es paradójicamente universalista y nacionalista, ya que puede ser entendida de las dos maneras y, en todo caso, acaba reforzando el contenido político atribuido habitualmente a la dignidad sustancial. Esta conclusión se asegura aún más si se tiene en cuenta el contexto axiológico en que se mueve la recepción del principio expresado, a su vez, por el apartado 3 del citado artículo 4”.

lo que hubiera incluido a los no andaluces que se encuentren en la Comunidad. Y quizá por ello lo realmente idóneo hubiera sido optar por el término persona que se emplea en el Estatuto catalán. Por otro lado, el Legislador estatuyente andaluz añade “el fomento de la calidad democrática” y un inciso final: “a tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”. Esto nos parece un gran acierto porque, además de conectar los dos sentidos de la igualdad que estamos estudiando en este epígrafe, reconoce en ambos casos la necesidad de medidas de acción positiva, lo cual cobra una mayor importancia en el caso de la igualdad material donde estas acciones son de una vital importancia para remover efectivamente esos obstáculos.

Junto a lo acertado del contenido material de este artículo, Trujillo Pérez (2008, 207-208) señala la relevancia del carácter estructural y sistemático de la igualdad sustancial en el Estatuto de Andalucía, dado que los objetivos del art. 10 EAA se ven reforzados por los principios rectores del art. 37.1 EAA, que están orientados a su efectiva realización<sup>16</sup>. Además, el art. 37.2 EAA insiste en que estos principios buscan superar la desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales, para lo que se les facilitará el acceso a los servicios y prestaciones e incluso supuestos de gratuidad. En este sentido conviene tener presente que el art. 40.2 EAA prevé que para el cumplimiento de los principios rectores se garantizará una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.

Por su parte, dentro del Título I, pero en sus disposiciones generales, el art. 8.2 EACYL es el que sigue con mayor fidelidad el art. 9.2 CE. La única diferencia, en un sentido similar al caso andaluz, es la referencia a los castellanos y leones en vez de emplear el término ciudadanos. Por tanto, cabe realizar aquí las mismas apreciaciones que acabamos de ver sobre la bondad del uso del término persona.

Antes de pasar al grupo que regula la igualdad material como un principio rector, conviene volver a traer el caso de las Islas Ba-

leares. Ya hemos dicho que el nuevo Estatuto ha perdido su antigua referencia a este principio. Sin embargo, dentro del art 16 EAIB, dedicado a los derechos sociales, se puede leer en su apartado 4 que: “Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias respectivas, promoverán las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos de las Illes Balears y de los grupos y colectivos en que se integran sean objeto de una aplicación real y efectiva”. Sin duda es una fórmula similar, aunque más ligera, tanto en su sentido como en su alcance con el principio de igualdad sustancial. Sin embargo, esa reducción solamente a los derechos sociales no nos parece que sea oportuna, aunque los denominados derechos sociales sean de vital importancia para la consecución de los fines de la igualdad material. Creemos que hubiera sido deseable mantener un artículo específico con carácter general, por el valor axiológico de este principio en el constitucionalismo contemporáneo.

Cambiando de grupo, dos Estatutos prevén la igualdad sustancial como principio rector. Comencemos por el art. art. 20 a) EAAR, que sigue el estilo castellano y leonés al establecer que:

“Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

a) Promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social.”

Por tanto, salvo por su expresa consideración como principio rector, observamos que la redacción se mantiene fiel al principio constitucional y que en nada obsta para considerar que ejerce en plenitud su sustantividad.

Pequeñas variaciones presenta el art. 7.1 EAE, que establece:

“Los poderes públicos regionales: 1. Ejercerán sus atribuciones con las finalidades primordiales de promover las condiciones de orden social, político, cultural o económico, para que la libertad y la igualdad de los extremeños, entre sí y con el resto de los españoles, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura, en un contexto de libertad, justicia y solidaridad.”

Vemos que en este caso el principio rector también se mantiene en lo sustancial en la línea con el resto de los Estatutos, incluyendo también la idea de la remoción de obstáculos. Sin embargo, conviene hacer notar que en el ámbito subjetivo hay unas variaciones con una importante connotación simbólica: señala que la libertad y la igualdad se predica de los extremeños entre sí y con el resto de los españoles. Asimismo, en la participación en la vida política, económica, cultural y social la circunscribe a Extremadura, pero se reconoce a *todos*. Es decir, sigue el modelo catalán que incluyó el término persona frente al tradicional de ciudadano, pero luego concreta y reconoce, con realismo, que esa vida va a desarrollarse en Extremadura, que es el ámbito territorial de la Norma estatutaria. Esta última redacción nos parece muy acertada y supone una evolución respecto de los Estatutos aprobados en el periodo 2006 – 2007. Aúna la deseable visión universalista que debe acompañar a este principio con la realidad del ámbito territorial al que se dirige la norma. Además, añade en el inciso final los principios de libertad, justicia y solidaridad con los que se relaciona contextualmente este principio de igualdad. Más allá de darle una mayor densidad al artículo, no creemos que suponga un refuerzo necesario para la finalidad sustantiva del mismo.

Tampoco entendemos que el art. 7.12 EAE reitere la idea de la remoción de obstáculos ligado a la igualdad entre mujeres y hombres. Sin perjuicio de que lo volvamos a tratar en su epígrafe correspondiente, no entendemos por qué se ha incluido aquí la idea de las medidas de acción positiva en vez de en la cláusula general del art. 7.1 EAE. Está claro que al Legislador estatuyente extremeño

no le ha importado innovar en ese artículo y al tiempo ya conocía sobradamente las técnicas normativas que usó, por ejemplo, el Estatuto de Andalucía. Hubiera sido deseable, pues, que se hubiera incluido este inciso en el primer principio rector con carácter general, sin perjuicio de su reiteración en la regulación de la igualdad de género. Habría hecho, a nuestro entender, que el Estatuto extremeño fuera un referente al menos en cuanto a la innovación del contenido material del principio y un modelo a seguir en las futuras reformas que acaecerán en el resto de los Estatutos.

#### **IV. LAS PREVISIONES DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

El tema de la igualdad entre mujeres y hombres ha supuesto un cambio radical en el panorama legislativo español, que en sus cuarenta años de democracia ha avanzado de manera sobresaliente en la efectividad de lo que podríamos considerar la primera y más palpable igualdad entre los seres humanos, puesto que la diferenciación biológica no es sino el presupuesto para que todos como personas nos consideremos desde el Derecho como iguales. La sensibilización a nivel mundial ante las injustas desigualdades a las que se ven sometidas las mujeres a lo largo del planeta es un signo del cambio necesario que debe darse en aras de la igualdad entre seres humanos. Es por ello que los Estatutos de segunda generación no podían quedar al margen del constante cambio de los tiempos, quizá en uno de los más visibles exponentes de las conquistas de la igualdad.

Ya los primeros Estatutos incorporaron de uno u otro modo la promoción de la mujer a partir de las competencias (F. Balaguer, 2008, 282). Esta idea, en cambio, ha dado paso a la igualdad de género, que se ha incorporado plenamente a todos los Estatutos reformados. Además, lo ha hecho de una manera transversal afectando a diversos artículos, siendo Andalucía la que de largo le ha dedicado mayor atención (vid. F. Balaguer, 2008, 284). Noso-

tros vamos a centrarnos en su inclusión como derecho estatutario o como principio rector.

Comencemos analizando el caso andaluz, que precisamente empieza su carta de derechos expresando en el art. 15 EAA que “se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”. Un artículo sencillo, directo y claro, sin pomposidad florida, que bajo la rúbrica de la igualdad de género afirma con contundencia que el tema de la igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión basilar para el ordenamiento jurídico. Un contenido fácilmente garantizable para las personas que no deja resquicio de dudas de su alcance, interpretación y significado. Ello además debe ponerse en conexión con el objetivo enunciado en el art. 10.2 EAA cuando señala: “La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.” El derecho estatutario es mucho más amplio en su alcance que el objetivo, puesto que este sólo se refiere a los andaluces y las andaluzas mientras que aquel cubre a todas las personas. Por ello hubiera sido deseable que el Legislador estatuyente andaluz hubiera previsto como objetivo simplemente la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, dado que las causas de discriminación laboral, cultural, económica, política y social resultan de manera más acusada en las personas que no tengan la condición de andaluces pero que residan en este territorio del sur de España<sup>17</sup>.

En un tono diferente, pero igualmente sencillo, claro y directo, el art. 14.1 EACYL establece que “se prohíbe cualquier discriminación de género u orientación sexual, ya sea directa o indirecta”. El contenido de este precepto es también fácilmente delimitable. Sin embargo, llama la atención el lenguaje expresado, tan contun-

---

<sup>17</sup> Debemos recordar aquí lo dicho *supra* sobre la relación entre los objetivos y los principios rectores, y en especial el contenido del art. 37.2 EAA sobre la orientación que deben seguir estos para la superación de las desigualdades.

dente, cuando acabamos de ver que Castilla y León carece de una cláusula general de no discriminación. Consideramos que esta idea de la prohibición hubiera sido deseable para referirse a la no discriminación en general y no sólo circunscrita al ámbito del género y de la orientación sexual. Creemos que la opción andaluza es más acorde con el espíritu y propósito de la igualdad de género y por ello preferimos aquí un lenguaje en positivo, ligado a las oportunidades, porque además nos da una idea proactiva por parte de la Comunidad Autónoma para conseguir la efectiva igualdad. La redacción castellana y leonesa, en cambio, presenta una perspectiva abstencionista que nos da una imagen más pasiva del rol de la Comunidad Autónoma. Es cierto, empero, que a este artículo le acompaña un segundo apartado, en el que, ahora sí, despeja cualquier duda en cuanto al compromiso de Castilla y León en aras de la igualdad de género dado que señala el art. 14.2 EACYL que:

“Los poderes públicos de Castilla y León garantizarán la transversalidad del principio de igualdad de género en todas sus políticas, promoviendo acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sobre todo en los ámbitos educativo, económico, laboral, en la vida pública, en el medio rural, en relación con la salud y con los colectivos de mujeres en situación de necesidad especial, particularmente las víctimas de violencia de género.”

Este artículo es bastante prolijo y compensa sobradamente la mera idea prohibitiva del primer apartado. Hay un mandato claro a los poderes públicos para la realización efectiva de la igualdad de género, incluso con previsiones específicas de acciones de discriminación positiva. No obstante, seguimos prefiriendo la opción andaluza, puesto que esa previsión de medidas de acción positiva se encuentra prevista expresamente en la cláusula general y, por ende, las medidas necesarias para la igualdad de género se encuentran subsumibles en aquella, para lo que no tendría sentido, en buena técnica legislativa, su reiteración en el derecho estatutario concreto. Además, el Legislador estatuyente andaluz ha optado para

su configuración como un clásico derecho, mientras que Castilla y León ha seguido en la redacción más la idea de un principio.

El Estatuto de las Islas Canarias adopta un modelo mixto entre los dos Estatutos anteriores. Así, el art. 17 EAIC establece que:

“1. Los poderes públicos canarios garantizarán la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito público y privado, y velarán por la conciliación de la vida familiar y profesional.

2. Se adoptarán medidas efectivas para educar en valores de igualdad, no sexistas, así como políticas y acciones activas que proporcionen a las mujeres protección integral a las víctimas de la violencia machista, prestando especial atención a las medidas preventivas.”

Además de garantizar en el primer inciso la igualdad de género, añade la idea de la conciliación familiar y laboral, que es sin duda uno de los campos de acción más reales donde los roles de género siguen siendo aún determinantes tanto en relación con el hogar como en el desarrollo profesional. El segundo apartado, en cambio, es mucho menos efectivo en su redacción que el caso castellano y leonés. Se limita a hablar de una educación en valores de igualdad y de no sexismo y del reconocimiento de la violencia machista, que la abordaremos en su epígrafe correspondiente. Así, centrándonos en la primera de las ideas, la de la educación, se nos antoja insuficiente pues en realidad se hace depender de la voluntad política de turno, restando pues eficacia al derecho estatutario en cuestión. Además, esta idea de la educación en valores debería ser común y transversal a todos los derechos estatutarios, si realmente creemos que buscan una ciudadanía más virtuosa. Por ello no nos parece oportuno, por muy importante que nos parezca el tema, que se ligue sólo a la igualdad de género esta educación en valores. Por otro lado, esta expresión nos parece más propia de un principio rector que de un derecho estatutario, con que lo deseable hubiera sido que se hubiera previsto como tal, limitándose la redacción

del derecho estatutario a la igualdad de género primordialmente al primer apartado.

De hecho, el Legislador estatuyente canario ha sido muy prolijo en los principios rectores relacionados con la igualdad de género, con lo que hubiera sido lo suyo incorporar a ese listado el tema de la educación, que hubiera encajado perfectamente. Hasta tres principios se dedican, de acuerdo con el art. 37 EAIC:

“Los poderes públicos canarios asumen como principios rectores de su política:

4. La igualdad de las personas y los grupos en que se integran, y especialmente el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular, en materia de empleo, trabajo y retribución.

5. Los poderes públicos deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

6. La erradicación de la sociedad canaria de actitudes sexistas, xenófobas, racistas, homófobas, bélicas o de cualquier otra naturaleza que atenten contra la igualdad y la dignidad de las personas.”

En el caso de la Comunidad Valenciana, que es escaso en su tabla de derechos, sí prevé un artículo específico a la igualdad de género, lo que nos da una idea de la importancia de este tema. El art. 11 EACV establece que:

“La Generalitat, conforme a la Carta de Derechos Sociales, velará en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizará que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la compatibilidad de la vida familiar y laboral.”

Vemos que aquí ya se introdujo el tema de la conciliación de la vida familiar y laboral, que luego ha sido incluido, como hemos visto, en Canarias. Lo más destacado, en cambio, del artículo es que la igualdad de género no aparece con sustantividad propia sino mediada por la futura existencia de la denominada Carta de Derechos Sociales (art. 10.2 EACV). De hecho, este artículo 10, dedicado a los derechos sociales, es en realidad una piedra angular y un cajón de sastre de los principales derechos sobre los que pueden actuar las CCAA dadas sus competencias. En la larga pormenorización del art. 10.3 EACV se incluye la “igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo”. En este sentido, aunque en general somos partidarios de la redacción diferenciada de cada derecho estatutario, creemos redundante el contenido del art. 11 EACV pues poco cambia respecto a lo establecido en el art. 10.3 EACV, más allá del tema de la conciliación familiar y laboral. Teniendo en cuenta, además, que el Estatuto valenciano —el primero en abrir el proceso de reformas estatutarias, recordemos— es escaso y poco intenso en la regulación de los derechos estatutarios, este artículo 11 se antoja de carácter estético puesto que, al vincularlo al futuro desarrollo de la Carta de Derechos Sociales, estaría repitiendo lo dispuesto en el art. 10 EACV. Se podría entender que la regulación específica en el art. 11 EACV responde a una idea de sustantividad propia diferente al contenido del art 10 EACV dedicado a los derechos sociales. Pero al ligar su contenido “conforme a la Carta de Derechos Sociales”, creemos que el Legislador estatuyente valenciano razona en el sentido de considerar los derechos estatutarios como una especie de desarrollo de los derechos sociales y de los principios rectores del capítulo III de la Constitución española, lo cual también ha quedado en el imaginario de una gran parte de la doctrina y de los estudiosos e interesados en el tema. Sin embargo, nuestra postura es mucho más amplia y de ahí esta crítica.

Por su parte, el Estatuto de las Islas Baleares, vuelve aquí a seguir, como es costumbre, el modelo valenciano. Efectivamente en su art. 16 EAIB prevé también una Carta de Derechos Sociales, calcando

en su apartado 3 la idea de la “igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo”. También dedica el art. 17 EAIB a la no discriminación por razón de sexo, pero aquí presenta destacadas diferencias. En sus dos primeros apartados establece que:

“1. Todas las mujeres y hombres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía.

2. Las Administraciones públicas, según la Carta de Derechos Sociales, velarán en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizarán que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la conciliación de la vida familiar y laboral”.

Esta letra ya nos puede resultar familiar. El primer apartado no es sino una copia del art. 15.2 EAC. Vimos *supra* que este artículo, que compartía dicción con el art. 12.1 EAAR, preveía que “todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”. Dos derechos, entendimos entonces, si bien incardinados. En el caso balear nos encontramos, a nuestro juicio, con una mala copia dado que, aun pudiendo todavía diferenciar dos derechos, desaparece justo de la redacción la idea de la discriminación. Esta idea, por tanto, tan sólo la encontramos en la intitulación del artículo, restringida además al ámbito sexual. Recordemos que el Estatuto balear carecía de una cláusula general de no discriminación con lo que nos cuesta comprender el sentido de la fórmula elegida por el Legislador estatuyente balear. No hay en el contenido del primer apartado nada que nos indique que estamos ante una prohibición de discriminación, aunque sea por razón de sexo. Se ha limitado a sustituir “todas las personas” por “todas las mujeres y hombres”, como si ambos conceptos no fueran sinónimos. Podemos entender que se distingue entre

mujeres y hombres precisamente en el sentido que estamos analizando en este epígrafe, para remarcar la necesidad de la igualdad de género y marcar claramente la realidad subjetiva a la que se dirige el artículo. Aquí, en el caso del art. 17.1 EAIB nada añade sino una redundancia que no acompaña el contenido real de ese apartado, puesto que, por un lado, se refiere a ese derecho al libre desarrollo de la personalidad y, por otro lado, el derecho a una vida materialmente buena<sup>18</sup>. Una cosa positiva, a colación, se puede decir del orden elegido por el Legislador estatuyente balear y es que atendiendo a un sentido cronológico nos parece más oportuno, aunque sea cuestión de matices, remarcar primeramente el libre desarrollo de la personalidad y después garantizar esa vida digna, segura y autónoma.

Continuando con el segundo apartado, vemos igualmente que nos resulta familiar, pues es una copia del art. 11 EACV. Aquí sí encontramos, por consiguiente, la idea de la no discriminación, aunque a nuestro juicio estamos en puridad en la idea de la igualdad de género que hemos visto en el caso valenciano. Podemos remitirnos aquí a las críticas realizadas en el caso valenciano, en especial en el hecho de que se circunscriba esta igualdad de género al ámbito de los derechos sociales “conforme a la Carta de Derechos Sociales”. Resumiendo, la opción balear no nos parece afortunada, en ninguno de sus dos apartados. Una visión superficial podría llevarnos a pensar en una mayor regulación por parte del Legislador estatuyente isleño con respecto al levantino, pero en la sustancia que estamos tratando, no realiza ningún aporte significativo, y sin embargo se le pueden achacar las críticas a las que nos hemos referido.

Entrando ahora en el estudio del Estatuto catalán, este se aparta de la tónica general que más o menos comparten todos los Estatu-

---

<sup>18</sup> Esta idea, a nuestro entender, estaría subsumida en el derecho de no discriminación que hemos identificado anteriormente para los casos catalán y aragonés, y que en cualquier caso respondería a una idea superior como es la igualdad material que caracteriza nuestro Estado social.

tos analizados. El art 19 EAC<sup>19</sup> versa sobre el derecho de las mujeres, con la siguiente dicción literal:

“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.”

A nuestro entender aquí se produce un apartamiento de la idea de la igualdad entre mujeres y hombres para presentarlo como un derecho exclusivo de un colectivo. No consideramos que las mujeres deban ser consideradas como un colectivo similar a la tercera edad, los jóvenes o los niños<sup>20</sup>. Las mujeres no son un grupo frágil con especiales condiciones a las que haya que ayudar para evitar posibles injusticias y desigualdades, sino que son personas titulares de derechos y como tales deben ser tratadas en las mismas condiciones de igualdad con respecto a los hombres. Las situaciones en las que efectivamente todavía hoy se da una injustificable desigualdad y discriminación no debe hacernos pensar que la mujer, por sí, necesite de una constante tutela y especial protección. Esto, a nuestro entender, se aparta de un razonamiento basado verdaderamente en la igualdad; para nosotros no cabe no pensar que la mujer como persona tiene una posición igual del hombre como persona. Que desde los poderes públicos, e incluso desde la concienciación individual, haya que remover los obstáculos que todavía hoy nos colocan en posiciones de vergüenza insostenibles ante

<sup>19</sup> “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.”

<sup>20</sup> En los siguientes artículos del Estatuto de Cataluña se abordan todos estos grupos o colectivos.

injustificadas diferencias de trato, no significa que la mujer deba ser considerada como un colectivo con un derecho especial y distinto del que se podría conseguir aduciendo a la igualdad de género en el sentido en que lo han hecho todos los demás Estatutos —que además, recordemos, aquí sí hay unanimidad en la inclusión de esta materia en el contenido estatutario—. Además, los derechos de las mujeres, si se quiere, no pueden circunscribirse solamente al ámbito regulado, pues se están dejando fuera auténticos derechos que pertenecen propiamente a las mujeres por su condición de tal, como son los referidos a la maternidad.

Esta discrepancia no debe evitar considerar otras cuestiones que surgen al analizar el artículo. En primer lugar, observamos que el art. 19.1 EAC es un calco del art. 15.2 EAC, ya varias veces mencionado. Tan sólo cambia el sujeto titular, cambiando la referencia a todas las personas por “todas las mujeres”. Creemos que resulta evidente que en el art. 15.2 EAC ya estaban incluidas las mujeres, como personas que son. Nos parece que esta reiteración consigue justo el efecto contrario al pretendido, porque se estaría manteniendo en realidad un pensamiento masculino como dominante en la aproximación y redacción del Estatuto. Si se contraponen dos artículos con el mismo contenido, y uno se dedica expresamente a la mitad de la población, se está dejando en el inconsciente que el derecho de la otra mitad, el hombre, es el que se encuentra en el que se supone debería tener una visión general. En segundo lugar, el art. 19.2 EAC fuerza su redacción para presentar como un derecho de las mujeres lo que en realidad es el derecho de igualdad de género, que se predica como no puede ser de otro modo de mujeres y de hombres. Sin duda nos parece más deseable la fórmula adoptada por Andalucía. Igualmente, el Legislador estatuyente catalán podría haber optado por incluir medidas directas y concretas que acompañaran ese derecho estatutario de la igualdad de género. Es cierto, sin embargo, que ha previsto un largo principio rector en el art. 41 EAC, con el siguiente tenor:

“1. Los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad.

2. Los poderes públicos deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres.

3. Las políticas públicas deben garantizar que se haga frente de modo integral a todas las formas de violencia contra las mujeres y a los actos de carácter sexista y discriminatorio; deben fomentar el reconocimiento del papel de las mujeres en los ámbitos cultural, histórico, social y económico, y deben promover la participación de los grupos y las asociaciones de mujeres en la elaboración y evaluación de dichas políticas.

4. Los poderes públicos deben reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales.

5. Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la ley, deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual.”

Este artículo sí que prevé prácticamente todas las situaciones en las que la condición de mujer puede ser determinante en el desarrollo personal, incluso algunas que superan los ámbitos competenciales de la Comunidad Autónoma. Este nos parece, pues, el verdadero artículo de referencia para el caso catalán, donde su detalle puede dar pistas y orientaciones de una buena inter-

pretación y de medidas con perspectiva de género que coadyuven a evitar y a eliminar situaciones injustificadas de discriminación contra la mujer. Mucho más efectivo, por ende, este principio rector que el derecho estatutario previsto en el art. 19 EAC, que por su contenido no tiene la fuerza que el precepto mereciera. El valor simbólico que podría haber pretendido darle el Legislador estatuyente catalán con esa determinación subjetiva, que se aparta de la común regulación en los textos de alto nivel, no compensa el escaso alcance y significado de su contenido, que es compensado, sin embargo, por un profuso principio rector, mucho más efectivo en la consecución de la finalidad de la norma. Además, esto debe ponerse en relación con el art. 4.3 EAC, que dentro del Título preliminar, señala que los poderes públicos deben promover, entre otros valores, el de la equidad de género.

Los dos Estatutos que nos quedan por analizar ya prevén simplemente la igualdad de género como principio rector, y de manera mucho más modesta que la que acabamos de ver en Cataluña, pero no por ello con menor potencialidad. Así, el art. 24 c) EAAR establece que: “Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos: c) Garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, con atención especial a la educación, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo.” Aunque hubiera sido deseable que esta misma regulación se hubiera realizado como derecho estatutario, es verdad que el Estatuto de Aragón, como hemos visto, prevé un derecho específico en el art. 12 EAAR con el principio de no discriminación, con lo que debemos conectar ambos artículos para comprender el sentido y alcance que el Legislador estatuyente aragonés ha querido dar a esta materia de la igualdad de género.

Por su parte, el art. 7.12 EAE, con un lenguaje más recargado, apunta que:

“Los poderes públicos regionales: 12. Consideran un objetivo irrenunciable que informará todas las políticas regionales y la práctica de las instituciones, la plena y efectiva igualdad de la

mujer en todos los ámbitos de la vida pública, familiar, social, laboral, económica y cultural. Asimismo, removerán los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad real y efectiva mediante las medidas de acción positiva que resulten necesarias.”

Teniendo en cuenta la idiosincrasia del Estatuto extremeño es normal que no prevea un derecho estatutario, aunque en este caso, cumple con todos los factores y elementos para entender de este precepto una sustantividad similar a la de los derechos estatutarios. En este caso también considera como sujeto principal a la mujer. Igualmente, aquí hubiéramos preferido una formulación más clásica previendo la igualdad entre hombres y mujeres, y más teniendo en cuenta que estamos en presencia de un principio rector. Además, como ya hemos apuntado *supra*, creemos que hubiera sido mejor que la idea de las medidas de acción positiva se incluyera en la cláusula general del art. 7.1 EAE, aunque está claro, dado el sentido que el Legislador estatuyente extremeño le ha querido dar al precepto poniendo a la mujer como destinataria, que la referencia resulta oportuna para esa cuestión específica. De este modo se pone el foco en las medidas que tradicionalmente vienen funcionando para evitar las injustas desigualdades que han tenido —y aún tienen— que sufrir muchas mujeres.

## V. ESPECIAL REFERENCIA A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Como hemos podido comprobar en el repaso de las distintas dicciones literales que acabamos de leer, dentro de la cuestión de la igualdad de género resale un tema que nos parece trascendental en la sociedad actual y por ello le hemos querido dedicar un epígrafe concreto. La violencia machista es una de las peores lacras que sufre nuestra sociedad, pues no hay justificación alguna que quepa ante el uso de la fuerza por parte de los hombres ante las mujeres por la mera razón de ser mujeres. Cuando además determinados sectores ideológicos están cargando contra esta cuestión, poniendo incluso en duda su existencia, cobra mayor im-

portancia el hecho de que en algunos Estatutos de Autonomía haya previsiones concretas, pues impediría, a nuestro entender, el total vaciamiento o desaparición de las medidas de apoyo que, dentro de sus competencias, prestan las Comunidades Autónomas a las víctimas de violencia de género. Funcionan, así, estas inclusiones como garantía contra mayoritaria. Y ante un real y verdadero peligro de involución, los derechos estatutarios pueden cobrar una especial virtualidad para evitar regresiones injustificadas so pretexto de prebendas y apoyos políticos.

Aunque a nivel estatal la violencia de género tiene su asidero legal en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género<sup>21</sup>, sin embargo, las Comunidades Autónomas tienen un amplio margen para ayudar a las víctimas de violencia machista. Normalmente estas ayudas se han producido mediante la aprobación de leyes autonómicas, que vienen a completar en su caso a los Estatutos de Autonomía (Galera Victoria, 2012, 6).

Como hemos visto, los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares comparten estructura y alcance en el tema de la igualdad de género, relacionándola con los derechos sociales previstos respectivamente en los arts. 10.3 EACV y 16.3 EAIB. En dichos artículos se prevé expresamente “protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género”. Por tanto, los poderes públicos de esas Comunidades están obligadas a establecer toda una serie de medidas normativas y administrativas que realicen tal mandato.

En Cataluña, por su parte, en el largo art. 41 EAC se prevé en el primer inciso del apartado 3 que “las políticas públicas deben garantizar que se haga frente de modo integral a todas las formas de violencia contra las mujeres y a los actos de carácter sexista y discriminatorio”. A diferencia del anterior —en el que se regulaba de manera genérica la protección social contra la violencia,

---

<sup>21</sup> «BOE» núm. 313, de 29/12/2004.

indicando de un modo especial la que fuera por motivos de género—, en este caso el precepto versa directamente sobre la violencia de género. Ambas redacciones nos parecen oportunas, pero conviene resaltar que en el caso catalán se incluye también la referencia a los actos de carácter sexista y discriminatorio, pues, sin llegar en muchos casos a la violencia, este tipo de actos minan igualmente la integridad de la mujer.

También como principio rector, el art. 30 EAAR, dentro de lo que denomina promoción de valores democráticos, señala en su último inciso, tras declarar la no violencia como un valor de la sociedad aragonesa, que los poderes públicos de Aragón deberán facilitar “la protección social de las víctimas de la violencia y, en especial, la de género y la de actos terroristas”. Quizá este tema hubiera merecido un artículo específico o un tratamiento conjunto con la igualdad de género. Recordemos que ésta se regulaba también como principio rector dentro de la lista del art. 24 EAAR. Esto le hubiera dado a la igualdad de género una importancia simbólica deseable dentro del Estatuto aragonés, pues al final resulta evidente que el Legislador estatuyente aragonés se encuentra preocupado por este tema de la igualdad de género y esa lacra que es la violencia machista.

Dentro del derecho estatutario a la igualdad de género del art. 14 EACYL, Castilla y León establece de manera específica y expresa la promoción de acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades. Entre estas destaca de un modo relevante las que deben dirigirse a “los colectivos de mujeres en situación de necesidad especial, particularmente las víctimas de violencia de género.”

También dentro del derecho estatutario canario, siguiendo el modelo castellano y leonés, el art. 17.2 EAIC, prevé la adopción de “políticas y acciones activas que proporcionen a las mujeres protección integral a las víctimas de la violencia machista, prestando especial atención a las medidas preventivas”.

Por último, queremos destacar el caso andaluz, que le dedica un derecho estatutario propio al asunto de la violencia de género. Efectivamente, tras proclamar en el art. 15 EAA el derecho de igualdad de género, el art. 16 EAA establece que: “Las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.” Nos parece un acierto esta regulación autónoma, resalta un compromiso político de la sociedad andaluza para luchar y erradicar la lacra machista. Además, es el más completo en cuanto a contenido se refiere, por lo que determina con claridad el campo de actuación del legislador autonómico marcando la forma con que la Comunidad Autónoma colabora en esta cuestión —medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas—. Aquí, como no podría ser de otra manera, el sujeto del derecho es la mujer, este sí es un típico derecho de la mujer que ella y sólo ella tiene por la especial situación a la que se puede ver sometida en contra de su voluntad. De este modo, volvemos a llamar la atención del art. 19 EAC, que podría haber previsto un derecho similar para hacer auténtico honor a su intitolación. Sin embargo, con esta regulación se está dejando fuera de las ayudas a las otras víctimas de la violencia de género, como podrían ser los hijos. En las redacciones de los anteriores Estatutos consideramos que sí entrarían estos sujetos en la consideración de víctimas mientras que en el solo art. 16 EAA resultaría más difícil de encajar. Por tanto, se echa en falta en el caso andaluz una referencia o más genérica o específica que pudiera dirigirse también a los huérfanos como consecuencia del feminicidio. En cualquier caso, esta redacción no impide al legislador autonómico prever una cobertura para estas situaciones.

Vemos cómo este tema de la violencia de género causa cierto consenso también entre los Estatutos reformados, salvo Extremadura, y se regula de modo más o menos similar en todos ellos. Lo importante en este caso es su inclusión ya sea como derecho estatutario o como principio rector, pues muestra la sensibilidad que hacia el tema debe prestarse por los poderes autonómicos. Aunque lo realmente efectivo son buenas regulaciones legislativas,

la inclusión en los Estatutos de Autonomía, una vez más, muestran un valor axiológico del que deben hacer gala las Comunidades que han reformado con esta óptica sus Estatutos.

## **VI. EL RECONOCIMIENTO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LA LIBRE ORIENTACIÓN SEXUAL Y DE LA IDENTIDAD DE GÉNERO**

Este estudio sobre la igualdad en los Estatutos de Autonomía debe completarse con la otra gran vertiente que afecta a la identidad de las personas, sus intimidades y a la esencia de su personalidad. La perspectiva sexual es altamente trascendente para todos los individuos y por ello, unos Estatutos que al reformarse buscaban ampliar su base personalista no podían dejar de abordar la cuestión de la orientación sexual y la identidad de género. La actualidad de estos temas y el necesario avance hacia el reconocimiento de los derechos de contenido sexual, en especial en lo referente a la protección de las personas LGTBQ+, no debe impedirnos observar que estamos ante dos realidades complejas, ambas conectadas como hemos dicho con los derechos de contenido sexual pero también con los derechos de igualdad, y por tanto con conexiones a su vez con los otros derechos estudiados en estas páginas (vid Magán Perales, 2008, 298). Asimismo, debemos considerar que estos dos derechos no tienen la misma intensidad ni presentan el mismo grado de problematicidad. En este sentido, el derecho a la libre orientación sexual no deja de ser una especificación —insoslayable— del principio del libre desarrollo de la personalidad. Sin duda, en nuestra conformación como personas está la de determinar libremente nuestra orientación sexual y así poder ser libres para autoafirmarnos como heterosexuales, homosexuales, bisexuales, asexuales y poder relacionarnos en consecuencia con otras personas en el plano sexual y afectivo. Más complicado nos parece el tema de la identidad de género puesto que en los últimos tiempos estamos viviendo una explosión de identidades que está provocando discusión tanto en el plano académico y doc-

trinal como en el ámbito normativo. Buena muestra de ello son las tensiones en el seno del gobierno de coalición español en torno al proyecto de la denominada *ley trans*. En cualquier caso, esto no nos afecta para entender la tutela que de la identidad de género se hace en los Estatutos Autonomía reformados que lo hayan previsto. Solo el devenir de los acontecimientos marcará la necesidad de replantearnos algunos postulados. En cualquier caso, nos parece un logro destacable el que se haya incluido esta materia en el elenco de los derechos de los nuevos Estatutos porque resulta claro que en los Estatutos de primera generación no encontramos ninguna referencia a la materia (Magán Perales, 2008, 304). La visibilización que se ha producido en la sociedad en las últimas décadas ha tenido respaldo normativo, por ejemplo, a nivel estatal con la aprobación del matrimonio igualitario en 2005<sup>22</sup> —justo la época en la que se estaba procediendo con la reforma de la mayor parte de los Estatutos de segunda generación—.

Comencemos por el Estatuto que, a nuestro juicio, mejor regula este tema. Como está siendo habitual en este análisis, el Estatuto de Andalucía es uno de los que mayor sustantividad da a los derechos estatutarios. Mantiene así su tónica y le dedica el art. 35 EAA, en el que podemos leer: “Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género. Los poderes públicos promoverán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho.” Se trata de un derecho sencillo pero efectivo. Evita las alharacas y se centra en el reconocimiento de dos derechos imprescindibles para el desarrollo de la personalidad de los individuos. En relación con ello podemos destacar que su ámbito subjetivo es universal, no lo circunscribe a la ciudadanía, lo que implica que es un derecho de todas las personas con independencia de la situación jurídica con la que se encuentren en Andalucía. Deja al legislador autonómico un amplio margen para su desarrollo al tiempo que manda a todos los poderes públicos de Andalucía la promoción de toda clase de medidas, normativas y administra-

---

<sup>22</sup> Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. («BOE» núm. 157, de 2 de julio de 2005).

Los derechos de igualdad y no discriminación en...

tivas, que garanticen el derecho<sup>23</sup>. Recordemos que el art. 14 EAA ya preveía con carácter general la prohibición de discriminación por razón, entre otros, de orientación sexual, pero no a la identidad de género. Se complementan así ambos artículos, porque el contenido del art. 35 EAA es mucho más amplio y específico que el de la mera prohibición de discriminación, cuya inclusión es en sí misma un hito por suponer un avance con respecto a lo dispuesto en el nivel constitucional. Por tanto, estamos ante un derecho estatutario necesario, de un alto valor simbólico y también de una potencialidad extrema ante posibles mayorías que pretendan un retroceso en los avances logrados en estas décadas.

Las Islas Baleares siguen el modelo andaluz, y con el mismo tenor literal, el art. 17.3 EAIB declara que: “Toda persona tiene derecho a que se respete su orientación sexual y su identidad de género. Los poderes públicos promoverán políticas para garantizar el ejercicio de este derecho.” En vez de dedicar un solo artículo lo incluye dentro del artículo dedicado a la igualdad de género, lo cual también nos parece acertado. Nos resulta llamativo que, en este caso, el Estatuto balear se convierte en uno de los más avanzados al contener un derecho estatutario específico, y máxime cuando hemos estudiado hasta el momento que, al seguir el modelo valenciano, ha dejado de regular aspectos importantes de nuestro objeto de investigación.

También le dedica un solo artículo el art. 18 EAIC, que establece: “Los poderes públicos canarios reconocerán, de acuerdo con la ley, el derecho de las personas a su identidad de género y garantizarán la no discriminación por este motivo o por su orientación sexual.” Vemos que el Legislador estatuyente canario abandona la senda del modelo andaluz e introduce unos matices que no nos parecen menores. En primer lugar, decae el reconocimiento de los dos derechos, por un lado, se mantiene el derecho a la identidad de gé-

<sup>23</sup> Magán Perales (2008, 205), por su parte, considera que se trata de “un artículo redundante, pero que resulta de enorme interés por cuanto tratan separadamente dos cuestiones: la orientación sexual y la identidad de género”.

nero, pero por el otro, la orientación sexual se presenta tan sólo como un factor de no discriminación. No podemos perder de vista que el art. 11.2 EAIC no regulaba con profusión el principio de no discriminación, por lo que hubiera sido deseable que se hubiera incluido la no discriminación por la orientación sexual en la cláusula general y el art. 18 se hubiera dedicado al reconocimiento de los dos derechos de contenido sexual. Observamos, además, que el Estatuto canario está influido por la moda dominante en el momento de su redacción, pues prioriza el derecho a la identidad de género. Por fortuna el orden de los factores no altera el producto. Sí nos parece raro, y conviene destacarlo, el hecho de que se presente como un derecho de configuración legal; a nuestro entender, por la naturaleza de los derechos estatutarios no era necesario establecer ese “de acuerdo con la ley”. Tengamos también en cuenta que el sujeto de la locución son los Poderes públicos canarios y parece desprenderse que sólo reconocerán el derecho en tanto se legisle al respecto. Creemos que hubiera sido más adecuado reconocer de manera solemne ambos derechos, y a continuación añadir que una ley del Parlamento regulará el derecho de las personas a su identidad de género. Está claro que, frente a los casos andaluz y balear, de corte más aséptico, la opción canaria supone un mayor énfasis en el tema de la identidad de género, defiriendo el consenso necesario ante esta polémica cuestión a una futura ley. Sólo esto explica, a nuestro entender, esta redacción del primer inciso. Pero no tendría sentido, dado que el reconocimiento del derecho a la identidad de género no predetermina cuál vaya a ser su desarrollo y alcance, como hemos señalado al inicio de este epígrafe.

Castilla y León, como ya hemos visto, regula en el art. 14.1 EACYL la prohibición de “cualquier discriminación de género u orientación sexual, ya sea directa o indirecta”. Recordemos que Castilla y León carecía de una cláusula general de no discriminación. Esta es, por tanto, la única referencia que se hace al tema de la orientación sexual y a la identidad de género. Debemos entender, con Magán Perales (2008, 306) que a éste ha querido hacer referencia el Legislador estatuyente al hablar de “discriminación

de género”. Considera este Autor que la discriminación por género, en referencia a la mujer, se encuentra regulada específicamente en el art. 14.2 EACYL.

Hasta aquí los Estatutos que han previsto un derecho estatutario. A continuación, pasamos a estudiar su inclusión como principio rector. Debe tenerse presente que la Comunidad Valenciana no contiene ninguna regulación al respecto.

El caso de Cataluña es significativo, porque tampoco prevé de manera autónoma un principio rector sobre la orientación sexual y la identidad de género. Y ya hemos visto que sorprendentemente tampoco ha previsto un derecho estatutario en tal sentido. A diferencia de lo ocurrido con la perspectiva de género regulada en el art. 41 EAC, las únicas referencias a la orientación sexual, que no a la identidad de género, se encuentran dentro del art. 40 EAC sobre protección de las personas y de la familia. Y lo hace, además, de manera indirecta, no de forma autónoma. En primer lugar, en el art 40.7 EAC, al referirse a las uniones estables de pareja señala que no pueden discriminarse por su orientación sexual, es decir, promueve la igualdad de las parejas de hecho tanto heterosexuales como homosexuales. En segundo lugar, el art. 40.8 EAC establece que:

“Los poderes públicos deben promover la igualdad de todas las personas con independencia de su origen, nacionalidad, sexo, raza, religión, condición social u orientación sexual, así como promover la erradicación del racismo, del antisemitismo, de la xenofobia, de la homofobia y de cualquier otra expresión que atente contra la igualdad y la dignidad de las personas.”

Este artículo no deja de ser, en su primera parte, una reiteración del principio de no discriminación, con referencia expresa a la orientación sexual. Creemos que hubiera sido deseable que simplemente se hubiera previsto como derecho estatutario, en vez de regularse como principio rector dentro del ámbito de la persona y la familia. Propiamente este último apartado del art. 40 EAC

no guarda, a nuestro juicio, una relación clara y directa con el tema del artículo. Está claro que guarda relación con la protección de la persona, pero cabe preguntarnos qué ámbito, en el fondo, no entraría en el mismo. Además, la última parte del art 40.8 EAC bien hubiera merecido ser reconocido como un principio rector en un artículo propio. De aquí queremos destacar que se hace una mención expresa a la erradicación de la homofobia, siendo “la primera vez que [ésta] se recoge en una norma de rango tan alto” (Magán Perales, 2008, 305). Igual referencia a la homofobia se contiene en el art. 37.1.2º EAA y en el 37.6 EAIC.

Aragón regula, como era esperado, este tema en el art. 24 d) EAAR, que establece:

“Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos: d) Garantizar el derecho de todas las personas a no ser discriminadas por razón de su orientación sexual e identidad de género”. Este principio rector, en realidad regula un aspecto de la no discriminación, referido eso sí, tanto a la orientación sexual como a la identidad de género. Por tanto, no extraemos para los poderes públicos aragoneses más consecuencias que la de no discriminar por tales motivos. Aunque sea loable su inclusión, se queda a medio camino de una proyección más amplia, como la que proporcionan los derechos estatutarios analizados. Al menos, es cierto, la identidad de género queda incluida entre las razones de no discriminación, a diferencia de lo que se establece en Andalucía, que carece de tal mención expresa.

Por último, el art. 7.13 EAE recoge como principio rector que: “Los poderes públicos regionales: 13. Promoverán políticas para garantizar el respeto a la orientación sexual y a la identidad de género de todas las personas.” Esta dicción nos parece más apropiada que la aragonesa porque funciona realmente como un principio rector que dirige la acción de los poderes públicos mediante la promoción de políticas públicas que hagan efectivo que los individuos puedan libremente mostrar su orientación sexual, así como afirmar su identidad de género.

## VII. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

La igualdad se manifiesta en diversas perspectivas y hemos podido en estas páginas observar el modo en que se ha incluido en los ocho Estatutos de Autonomía de segunda generación, bien como derecho estatutario o bien como principio rector, o ambos. Mediante un análisis detallado de los preceptos estatutarios podemos ahora extraer unas conclusiones. Y en primer lugar queremos destacar que la tradicional disparidad entre los dos modelos de Estatutos se mantiene, con algunos destacados matices, a la hora de abordar su estudio y comparación. La Comunidad Valenciana, seguida por las Islas Baleares, es la que menos dedica al tema. Aragón y Extremadura optan preferentemente por los principios rectores. Andalucía es la más prolija y variada en la protección de la igualdad, seguida por las Islas Canarias y, con su tradicional medida, Castilla y León. Cataluña también regula con abundancia, pero en esta ocasión no prevé derechos estatutarios en todos los temas analizados o los aborda con una perspectiva diferente, como el caso del derecho de la mujer del art. 19 EAC, que en realidad la aparta del objeto principal.

Siguiendo los bloques en los que hemos dividido el estudio, el principio de no discriminación está presente en todos los Estatutos reformados, bien de modo general o bien referido sólo a la discriminación por género. Aquí nos interesa entenderlo de manera general. Sólo se presenta como una clara prohibición en Andalucía, que enumera unas razones para evitar la discriminación en los tiempos actuales, al igual que hace el Estatuto canario, que sin embargo lo presenta como un derecho a la no discriminación. Cataluña y Aragón prevén, con el mismo tenor, también un derecho a la no discriminación, que implica unas garantías para una vida buena. Carecen de cláusula general Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura. Por tanto, a nuestro juicio Andalucía es la que regula de manera más acertada este principio de no discriminación en forma de prohibición general, que en cambio permite expresamente medidas de acción positiva.

En cuanto a la igualdad material o sustancial y la remoción de obstáculos, no lo prevén ni Comunidad Valenciana, ni Baleares ni Canarias, lo cual es sorprendente porque en sus primeros estatutos sí contenían fórmulas al estilo del art. 9.2 CE. Aunque Baleares sí incluye una fórmula, pero circunscrita, con poco acierto, a los derechos sociales. En el resto, Andalucía lo presenta como un objetivo de la Comunidad, innovando en algunos de sus aspectos, como es el hecho de que prevea expresamente medidas de acción positiva para su consecución. Como un principio general lo prevé Castilla y León, así como Cataluña, que, desafortunadamente, no incluye la idea de la remoción de obstáculos. Aragón y Extremadura lo hacen como principio rector, donde podemos destacar el enfoque que le da el Estatuto extremeño.

Entrando en la igualdad de género, todos los Estatutos la prevén, lo que nos ofrece una idea de la importancia que este tema supone en los tiempos actuales. Andalucía es quizá la Comunidad que de manera más completa aborda la cuestión, seguidas de Castilla y León y Canarias. Por su parte, el Estatuto valenciano y el balear, ligan la igualdad de género al desarrollo de su Carta de Derechos Sociales, reiterándola tanto en un derecho específico como en relación con los derechos sociales. Las Islas Baleares presentan en el art. 17.1 EAIB ese derecho específico como no discriminación por razón de género, pero en realidad regulan en su primer apartado el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a una vida buena, lo cual no nos parece oportuno, porque tan sólo se limita a determinar como sujetos a las mujeres y los hombres, como si esa distinción ya sirviera por sí sola como garantía de la igualdad de género. Cataluña no prevé propiamente un derecho a la igualdad de género, sino que introduce un extraño derecho de las mujeres, que no nos parece acertado. Sin embargo, el texto catalán es muy prolijo en las previsiones que hace sobre el género como principio rector en el art. 41 EAC. Por su parte, Aragón y Extremadura prevén la igualdad de género como principio rector.

Ligado a la igualdad de género, se regula por todos los Estatutos, menos Extremadura, la atención a las víctimas de violencia machista. Lo hacen como principio rector, Cataluña y Aragón. Como derecho estatutario, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Castilla y León y Canarias, si bien estos lo hacen relacionados con la igualdad de género. Andalucía es la única que le dedica un artículo propio al tema, el 16 EAA, lo cual es un acierto a nuestro entender por la carga simbólica que supone.

Por último, la orientación sexual y la identidad de género también se recogen en todos los Estatutos, menos en el de la Comunidad Valenciana, lo que nos brinda igual la importancia de estos temas en la actualidad. Andalucía y Baleares le dedican un derecho autónomo al reconocimiento de ambos derechos, si bien Andalucía le dedica un artículo propio mientras que Baleares lo incluye dentro del art. 17 EAIB sobre la igualdad de género. Canarias también le dedica un artículo, pero presenta la orientación sexual no como un derecho sino como un elemento de no discriminación. También lo podemos considerar incluido en el art. 14.1 EACYL. Cataluña regula tangencialmente tan sólo la orientación sexual, como principio rector, en referencia a las uniones de parejas estables y como factor de no discriminación de las personas. Como principio rector también prevén tanto la orientación sexual como la identidad de género, pero con más sustantividad, Aragón y Extremadura.

En definitiva, la igualdad y la no discriminación ha sido acogida con profundidad por las declaraciones de derechos de los Estatutos reformados, que en su mayoría realizan una regulación transversal de todos sus aspectos, si bien en un importante número hay aspectos de la igualdad material y de la no discriminación que no entran a regular, aunque es cierto que éstas se encuentran reguladas en la Constitución. En la parte más novedosa, porque suponen una visión actualizada de la igualdad, prácticamente todas han previsto derechos estatutarios y/o principios rectores sobre la igualdad de género, la violencia machista, la orientación sexual

y la identidad de género. En este sentido, los Estatutos de segunda generación amplían la visión constitucional sobre estas necesarias perspectivas de la igualdad trayendo al orden interno las novedades que ya se estaban dando en el orden internacional.

### BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Conde, Enrique (2007): “*Reforma constitucional y reformas estatutarias*”, Iustel, España.

Aparicio Pérez, Miguel Angel. (ed.) (2008): “*Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*”, Castellà Andreu, Josep Ma, Expósito Gómez, Enriqueta. (coords.) Atelier, España.

Balaguer Callejón, Francisco (dir) (2008): “*Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*”, Ortega Álvarez, Luis *et al.* (coords.), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

Balaguer Callejón, Francisco (2008): “Derechos, principios y objetivos relacionados con la igualdad de género”, en *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Balaguer Callejón, Francisco (dir.) Ortega Álvarez, Luis *et al.* (coords.), Instituto Andaluz de Administración Pública, España, 281-296.

Caamaño Domínguez, Francisco (2007): “Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, en *Revista Española Derecho Constitucional*, num. 79, 33-46.

Canosa Usera, Raúl. (2008): “Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007, de 13 de diciembre”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 569-583.

Canosa Usera, Raúl. (2007): “La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 61-115.

- Carrillo, Marc. (2011): “Los derechos estatutarios y sus garantías en la sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 92, 331-354.
- Cruz Villalón, Pedro. (2006): “La reforma del Estado de las autonomías”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 77-99.
- De La Quadra-Salcedo Janini, Tomás. (2008): “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5.
- Díez-Picazo Giménez, Luis María (2007): “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, en *Revista Española Derecho Constitucional*, núm 81, 63-70.
- Díez-Picazo Giménez, Luis María (2006): “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en *Revista Española Derecho Constitucional*, núm. 78, 63-75.
- Expósito Gómez, Enriqueta. (2011): “Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 481-502.
- Expósito Gómez, Enriqueta. (2007): “La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 5, 147-202.
- Fernández Farreres, Germán. (2008): “¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, Civitas, España.

Ferreres Comella, Victor *et al.* (2006): “*Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España.

Galera Victoria, Adoración (2012): “La actividad legislativa en materia de igualdad efectiva entre hombres y mujeres”, en *Investigación y género, inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional Investigación y Género*, Vázquez Bermúdez, Isabel (coord.), Universidad de Sevilla, España, 567-590.

Garrorena Morales, Ángel. (2006): “El derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 18, 77-104.

López Menudo, Francisco. (2009): “Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm 73, 71-190.

Magán Perales, José María (2008): “Derecho a la orientación sexual y a la identidad de género”, en *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Balaguer Callejón, Francisco (dir.) Ortega Álvarez, Luis *et al.* (coords.), Instituto Andaluz de Administración Pública, España, 297-319.

Montilla Martos, José Antonio (2015): “*Reforma federal y estatutos de segunda generación*”, Aranzadi, España.

Morcillo Moreno, Juana. (2013): “*Validez y eficacia de los derechos estatutarios. En especial, el proyecto de reforma castellano-manchego*”, Ediciones Parlamentarias de Castilla – La Mancha, España.

Ortega Álvarez, Luis y Morcillo Moreno, Juana (2008): “Prohibición de discriminación: la diferencia de trato en los Estatutos de Autonomía”, en *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos* en Balaguer Callejón, Francisco (dir.), Ortega

Álvarez, Luis *et al.* (coords.), Instituto Andaluz de Administración Pública, España, 185-197.

Pérez Miras, Antonio. (2020): “Los derechos estatutarios autonómicos en el contexto de la tutela multinivel”, en *Derechos fundamentales, desarrollo y crisis del constitucionalismo multinivel: libro homenaje a Jörg Luther, Häberle, Peter et al.* (coords.), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 215-228.

Pérez Miras, Antonio. (2012): “*L’inclusione di dichiarazioni di diritti e principi negli Statuti d’Italia e Spagna*”, Tesi di ricerca. Dottorato di ricerca in Stato e Persona negli ordinamenti giuridici Ciclo XXV, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Bologna.

Roig Molés, Eduard (2006): “La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978? Comentario al artículo del profesor Pedro Cruz Villalón publicado en el número 2 de Revista d’Estudis Autònemics i Federals”, en *Revista d’Estudis Autònemics i Federals*, núm 3, 149-185.

Romboli, Silvia. (2020): “La protección de las parejas homosexuales frente a la discriminación en la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Europeo: pasado, presente y unas previsiones para el futuro”, en *Anales del Derecho*, número especial.

Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (coord.) (2006): “*La reforma de los estatutos de autonomía. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*”, Tirant Lo Blanch, Italia.

Sánchez Barrilao, Juan Francisco (2012): “La giustiziabilità dei diritti riconosciuti dagli Statuti nello Stato Autonomico spagnolo”, *Quaderni Regionali*, núm 2.

Solozábal Echavarría, Juan José (2008): “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 315-335.

Solozábal Echavarría, Juan José (2006): “*Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*”, Biblioteca Nueva, España.

Solozábal Echavarría, Juan José (2004): “*Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*”, Biblioteca Nueva, España.

Trujillo Pérez, Antonio Javier (2008): “La promoción de la igualdad sustancial”, en *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, ” en Balaguer Callejón, Francisco (dir.), Ortega Álvarez, Luis *et al.* (coords.), Instituto Andaluz de Administración Pública, España, 199-210.

Tur Ausina, Rosario y Álvarez Conde, Enrique (2010): “*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*”, Aranzadi, España.

Villaverde Menéndez, Ignacio. (2011): “Estatutos, declaraciones de derechos y derechos estatutarios”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm 13.