

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS¹

JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHAVARRIA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid.

SUMARIO

- I. Consideraciones introductorias: Articulación e integración - La dependencia constitucional del Estatuto - Navarra, Comunidad foral.
- II. La justificación democrática y procedimental de las reformas estatutarias.
- III. Reformas estatutarias prohibidas, necesarias y posibles.
- IV. El ámbito concreto de las reformas estatutarias:

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS : ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN - LA DEPENDENCIA CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO - NAVARRA, COMUNIDAD FORAL.

Me gustaría dejar ante el lector mi intención de delimitar de modo claro el sentido de mi intervención, lo que considero esencial dada la amplitud de la cuestión planteada, pues se me pide nada menos que una consideración global sobre la reforma estatutaria, ya llevada a cabo o en trámite, y el escaso tiempo con que, como es lógico, dispongo en una ocasión como la presente.

Lo primero que a mi juicio ha de tenerse en cuenta es que la reforma estatutaria supone una actuación en el plano de la articulación del Estado au-

¹ Se trata de una conferencia impartida en el Parlamento de Navarra en el aniversario de la Ley de Amejoramiento foral. Agradezco muy cordialmente la invitación de que fui objeto. *Es-kerrik Asko.*

tonómico. Considero en efecto que en nuestro sistema ha de distinguirse primeramente el plano de la articulación en el que de lo que se trata es de asegurar la mayor eficiencia del Estado, de modo que se haga posible que nuestra forma política sea una verdadera unidad de acción y decisión, procurando un correcto funcionamiento del mismo, con vistas a potenciar, a través de los principios de la coordinación y el pluralismo, las capacidades del orden constitucional.

El plano de la integración del Estado, en cambio, se refiere a la consecución de una verdadera unidad política, compartiendo objetivos y sentimientos, asegurando la prevalencia de la lealtad al conjunto frente a la solitud de las vinculaciones territoriales, que aunque necesarias y operantes en primer grado, deben sentirse incorporadas a un espacio, plural y más alto, de pertenencia.

En nuestra forma política no son tan importantes las disfuncionalidades del nivel de articulación, y en cualquier caso es relativamente fácil operar sobre las mismas. A mi juicio los verdaderos problemas se plantean en el nivel de la integración, o de la cultura política, donde las relaciones entre las diversas vinculaciones políticas no acaban de encontrar un acomodo suficiente. No son muy claras, de otra parte, las relaciones entre la dimensión técnica y política de nuestro Estado compuesto. Su confusión da lugar al fiasco, cuando se comprueba la limitada eficacia de las reformas técnicas, aunque no es difícil admitir que una articulación descompensada acabaría afectando al la propia viabilidad del Estado. Ocurre también que las reformas técnicas del sistema son más abordables en una comunidad que está convencida de la solidez de su base espiritual, sin motivo, por tanto, para temer que las modificaciones propuestas en el nivel de la estructura institucional del Estado, en su organización política concreta, sean, en realidad, una ataque solapado a los cimientos de su unidad.

La segunda consideración tiene que ver con el plano normativo en el que se contiene el orden territorial español y la comprensión correcta de su estructura. En definitiva lo que se plantea es la adecuada relación entre Constitución y Estatutos de Autonomía. El sistema autonómico queda establecido en la Constitución que adopta las decisiones fundamentales sobre el mismo. Tal sistema es completado por los Estatutos como normas constitutivas de la configuración de las respectivas Comunidades Autónomas, pero en un plano de clara dependencia constitucional. El Estatuto debe adecuarse a la Constitución temporal, procedimental y materialmente, y ser interpretado siempre de acuerdo con ella, pues la Constitución no se limita a abrir el camino al Estatuto, admitiendo su libertad para configurar políticamente a la comunidad, sino que le señala metas y le impone márgenes por donde necesariamente debe transcurrir. Nada que apunte a la tesis de la levedad constitucional. Esto quiere decir que las reformas constitucionales no pueden superar el orden territorial constitucional, de modo que pueda plantearse algo así como una mutación constitucional. Como he dicho muchas veces las mutaciones constitucionales son inconstitucionales. Constitucionales son el desarrollo consti-

tucional y, naturalmente, el cumplimiento constitucional, pero no la mutación, que supone el desempeño de una función por parte de un poder constituido, se trate del legislador o el Tribunal Constitucional, que solo corresponde al poder constituyente constituido. La subordinación de la reforma estatutaria al orden constitucional impide, ya en el plano de la comunidad territorial, entender en clave constituyente las decisiones de los nuevos Estatutos en relación, por ejemplo, con la planta institucional, el sistema competencial o la declaración de derechos de los mismos. No se trata de decisiones soberanas, explicable desde lo que podríamos llamar mimetismo constitucional, sino de modificaciones estatutarias establecidas necesariamente con plena conformidad de la Norma Fundamental.

No tengo que decir que en muy pocos lugares se puede hablar de autonomía territorial como en Navarra. Navarra es un testimonio bien vivo de las dos dimensiones de nuestra organización territorial. De un lado, nos encontramos con el plano de la vinculación política o la integración en el orden común, que además tiene un gran mérito pues la propia identidad navarra ha de incorporar de manera muy significativa su dimensión vasca ; por otra parte en el plano institucional tenemos el autogobierno propio de una Comunidad que ha llevado a cabo la renovación organizativa del mejoramiento foral.

El régimen foral navarro testimonia, además, la flexibilidad del sistema constitucional y su capacidad para incorporar una legitimidad histórica. Era absurdo que el acceso de Navarra a la autonomía y su constitución como Comunidad Autónoma se hiciese por otra vía que no fuera la del mejoramiento como reforma pactada del tradicional régimen foral. Si el autogobierno navarro se había conocido sin interrupción desde 1841, la Constitución sólo tenía que sancionar dicho sistema, exigiendo las adecuaciones pertinentes a un régimen democrático y su instalación en un Estado descentralizado como es el que nace en 1978².

II. LA JUSTIFICACIÓN DEMOCRÁTICA Y PROCEDIMENTAL DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS.

Pasado este umbral introductorio podríamos entrar propiamente en materia. Advertiré que los problemas de las reformas estatutarias se presentan en un plano sobre el que no tengo autoridad alguna para pronunciarme. Entiendo en efecto que buena parte de los inconvenientes de la reforma estatutaria se deben relacionar con el clima político que la ha acompañado. Creo que la polvareda, o quizás algo más, política, debió haberse ahorrado con un previo acuerdo de los partidos nacionales al respecto y desde luego también debió evitarse que la reforma estatutaria se constituyese en eje alguno del pro-

2 Así la Constitución se hacía foral y los fueros constitucionales. Lo primero se debió a la sensibilidad pluralista de nuestros constituyentes. Lo segundo es mérito de la generación navarra de la transición que preparó la Ley de Mejoramiento.

grama político del Gobierno. Pero no se si ello fue posible, ni si las responsabilidades en la generación de la disputa autonómica son asimilables. Tampoco es decisiva esta cuestión en el plano de análisis que adoptamos en nuestro planteamiento.

Entiendo que la adecuación constitucional de las reformas estatutarias, finalmente, se conseguirá a través de la correspondiente intervención del Tribunal Constitucional, cuya legitimidad para verificar el control de las reformas estatutarias, como de cualquier integrante del sistema constitucional no ofrece duda alguna. Al Tribunal Constitucional le toca asegurar el atenuamiento de los Estatutos a la Norma Fundamental, garantizando la supremacía de ésta en el ordenamiento, del que forman parte importante los Estatutos de Autonomía, pero, como es obvio, a la que le están sujetos. Para ello el Tribunal ha recibido sus competencias, se trate de invalidar lo inconstitucional o de proponer una comprensión determinada de lo que de otra forma habría de considerarse contrario a la Constitución.

En términos de estricta constitucionalidad no veo problema alguno en la justificación de las reformas estatutarias. Los veinticinco años de existencia del sistema autonómico hacen explicable una revisión de algunos aspectos del mismo, teniendo en cuenta nuevos datos políticos, como son la entrada en la Unión Europea o fenómenos apenas entrevistos en nuestra Constitución como es la realidad inmigratoria, o la propia práctica institucional y competencial de las Comunidades Autónomas con un protagonismo en nuestra vida política y social indudables. En este plano de la justificación de las reformas autonómicas suelo también referirme a un argumento democrático, que no deja de tener su importancia. Se trata de hacer posible un pronunciamiento de las nuevas generaciones ciertamente expreso sobre las propuestas de reforma estatutaria, pero que implica una revalidación tácita de lo que pudiendo haber sido objeto de revisión estatutaria continúa en su formulación originaria. Desde luego este argumento no obliga a una revisión generacional del marco democrático constitucional, pues ciertamente, en primer lugar, un orden constitucional consentido es un orden constitucional querido, pues pudiendo ser cambiado no lo es y, segundo, porque la imposición de la reforma cada cierto tiempo ignora la adecuación del sistema llevada a cabo por la Justicia Constitucional, con una evidente legitimidad democrática³.

También me ha parecido adecuado el orden procedimental en que se han planteado las reformas, de manera que la modificación estatutaria precediese a la constitucional. Ocurre que la reforma estatutaria responde a los postulados del principio dispositivo, de modo que la misma queda disponible a la iniciativa de los Parlamentos autonómicos, de manera que si su celebración

3 No hay que olvidar que el parámetro constitucional, aunque reposa en el tenor literal y la coherencia lógica del texto original, es establecido finalmente por un órgano cuyos titulares tienen un origen democrático, relacionados por tanto con la conciencia jurídica actual de la comunidad en virtud de la intervención de los representantes políticos en la designación sucesiva de los jueces constitucionales

se hubiese subordinado a la reforma constitucional se habría pospuesto demasiado. Incluso podría afirmarse que, como después ha quedado demostrado claramente, de haber condicionado la reforma estatutaria a la constitucional aquella sencillamente no habría tenido lugar, vista la imposibilidad de conseguir un acuerdo sobre esta cuestión entre los dos grandes partidos nacionales, como requiere la mayoría necesaria para la verificación de la reforma constitucional. A veces ocurre sencillamente que lo más lógico no es lo más razonable, aunque desde un punto de vista estrictamente jurídico es discutible que se acepte la modificación de una norma antes de proceder a un cambio de otra superior que vaya a condicionar e incluso determinar el alcance de la reforma proyectada en la inferior.

III. REFORMAS ESTATUTARIAS PROHIBIDAS, NECESARIAS Y POSIBLES

Antes de la verificación de las reformas estatutarias propuse distinguir entre aquellas que resultaban imposibles, de las que eran obligatorias o de las que cabía considerar posibles o discutibles⁴. Reformas imposibles o prohibidas serían aquellas en las que se asumiesen en la verificación de las mismas poderes constituyentes, bien en relación con el propio marco autonómico o el plano general del Estado. El proyecto de Ibarretxe resultó ser el ejemplo perfecto al respecto. El Estatuto decidía en relación con un acuerdo de la Comunidad Vasca con el Estado, preveía la resolución de un conflicto con los órganos del Estado respecto de la reforma del marco estatutario, estableciendo de modo indubitable la residencia de la soberanía, procedía a derogar espacialmente preceptos constitucionales, que no tendrían vigencia en el caso vasco, suprimiendo por ejemplo la intervención federal del artículo 155 CE o ignorando la prohibición constitucional de la federación entre Comunidades Autónomas, e imponía instituciones al Estado como el Tribunal de Conflictos, compuesto por miembros del Tribunal Constitucional y otros juristas propuestos por la Comunidad Autónoma para entender de procedimientos que afectasen al País Vasco.

Frente a este tipo de modificaciones vedadas a los nuevos Estatutos, podríamos pensar en reformas obligadas, esto es, supuestos en los que la conveniencia de modificaciones se impusiera fácilmente. A mi juicio el ámbito material al que los cambios debían referirse era en primer lugar el de la forma de gobierno, donde los Estatutos hacían pocas cosas y además de modo discutible. Ocurría que las relaciones entre los Ejecutivos y los Parlamentos, e incluso aspectos institucionales de la organización del autogobierno, se encontraban regulados en términos excesivamente parcos, respetando dudosamente la reserva constitucional establecida a su favor y con remisiones demasiado generosas a leyes de gobierno y reglamentos parlamentarios autonómicos. Faltaban

4 SOLOZABAL, J.J.: *Tiempo de Reformas. El Estado autonómico en cuestión*. Madrid 2006

instituciones de las que las Comunidades Autónomas se han ido legítimamente proveyendo con posterioridad y quizás, sobre todo, se procedía a una regulación en exceso tributaria de la general del Estado⁵. No debe perderse de vista que las constituciones de los Estados miembros de una Federación, sin duda la referencia en el *aggiornamento* a que se apuntaba con las modificaciones estatutarias, son antes que nada normas de autorganización institucional, sin cláusulas competenciales y con pocas prescripciones inclusivas de lo que nosotros llamamos parte orgánica de los documentos constitucionales.

Otros dos ámbitos a los que podría referirse la reforma constitucional eran sin duda el propio sistema de fuentes, en el que algunos habíamos llamado la atención sobre alguna ausencia, como ocurría con los Decretos — leyes, cuyo monopolio estatal creíamos carecía de justificación, aunque nos constaba que en el caso vasco el Ejecutivo había, con una discutible cobertura legal, pero sin que se pudiese dudar de su legitimidad, utilizado este tipo de normas con ocasión de unas graves inundaciones que tuvieron lugar en 1983. Quien sabe si sobre otra clase de fuentes sobre la que existía plena competencia autonómica, como ocurría con la delegación legislativa, quizás se podría intentar una regulación más correcta o menos imperfecta que la verificada en el nivel constitucional.

Sin duda en el plano competencial, podía pensarse en una intervención estatutaria que, principalmente aprovechando la interpretación del Tribunal Constitucional, mejorase la calidad técnica, en punto a la precisión y a la claridad, de la determinación de los poderes de actuación autonómicos. La labor no es pequeña, puesto que se trata de una actuación definitoria que, por decirlo así, sólo podrá referirse al tramo normativo estatutario, sabiendo como sabemos, que salvo en los casos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, esto es, únicamente en los supuestos de la autoorganización institucional, las competencias son compartidas, lo que significa que al Estado le corresponde la definición de lo básico y a las Comunidades el desarrollo normativo; pero teniendo en cuenta que en nuestra forma de gobierno los títulos competenciales no deben entenderse según esquemas exclusivamente espacialistas, de modo que las bases tienen un efecto de irradiación que no puede ser ignorado, y frente al que no cabe blindaje alguno, a través de un listado enumerativo exhaustivo de submaterias o ámbitos a los que llegue la intervención de la Comunidad Autónoma, pues ni es posible el entendimiento de la habilitación estatutaria sin la cobertura constitucional⁶, ni cabe propiamente

5 Contra la que ya previno en su día el Tribunal Constitucional, dejando establecido que los sistemas parlamentarios autonómicos son sistemas separados del nacional, de modo que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas no deben adecuar su estructura, funcionamiento u organización a los correspondientes de las Cortes Generales, ni aplicarse a estas instituciones autonómicas de modo directo o supletorio la regulación constitucional sobre la organización y funcionamiento de las Cortes Generales (STC 179/1989).

6 En efecto, la interpretación del Estatuto como del resto del ordenamiento jurídico, ha de realizarse de acuerdo con la Constitución, que de este modo no agota su virtualidad en el momento de aprobación del referido instrumento (STC 18/1982).

te, a mi juicio, actuación de los poderes de la Comunidad Autónoma sin referencia al fundamento estatal, que así antes que frontera o límite es parámetro o pauta de conducta. De otro lado la estatutización de la doctrina constitucional, sobre referirse exclusivamente a la que se haya producido sobre los Estatutos de Autonomía, no puede significar la congelación de la doctrina constitucional. La actuación estatutaria ni confiere rango normativo constitucional a la interpretación del Tribunal, pues no es el constituyente, ni cabe imponer al Tribunal Constitucional un determinado modo de entender las habilitaciones competenciales que, como tales, pueden ser objeto de una variante jurisprudencia, según un dinamismo que no hay que hurtar a la interpretación llevada a cabo por la máxima instancia jurisdiccional.

Un tercera clase de reformas estatutarias podrían calificarse de discutibles, y la misma abarcaría las llamadas cláusulas identitarias y las prescriptivas. Las cláusulas identitarias presentarían la Comunidad Autónoma en relación con su sustrato político, más precisamente como su correspondencia institucional, estableciendo sus símbolos y fijando los rasgos privativos de su personalidad. Se trata de preceptos de naturaleza mas bien definitoria, pero en modo alguno desprovistos de eficacia, aunque la misma se proyecte en el plano de la integración, antes que en el institucional o la ordenación de conductas. Lo que si es importante resaltar es que la inclusión de afirmaciones de carácter identitario en un documento constitucional como es el Estatuto, implica necesariamente la comprensión de las mismas en términos de suficiente generalidad, teniendo en cuenta que su destinatario no es un sector limitado de la comunidad, al que con mayor facilidad se podrían relacionar tales afirmaciones, sino ésta en su totalidad. A mi juicio este tipo de prescripciones cabe perfectamente en nuestros Estatutos de autonomía. Creo que su existencia contribuye a la legitimación de los mismos, que en absoluto son exclusivamente normas de organización, y dan expresión al pluralismo territorial que nuestro Estado autonómico hace posible.

Interesante es también la problemática de la existencia de cláusulas prescriptivas en los Estatutos de autonomía. Pocas discusiones puede haber acerca del carácter necesariamente constitucional de los derechos fundamentales, que necesariamente han de ser el elemento constante en todo Estado, sea cual sea su forma de organización territorial. Desde este punto de vista era correcta aquella afirmación de nuestro Tribunal Constitucional según la cual los derechos fundamentales en cuanto base «del estatus jurídico unitario de todos los españoles» no se encuentran afectados «por la estructura federal, regional o autonómica del estado» (STC 25/1981) Pero también es cierto, como luego veremos con mayor detalle, que la aceptación del pluralismo legislativo en nuestro Estado autonómico lleva a reconocer facultades normativas en este campo a los legisladores autonómicos y desde luego al propio legislador estatutario. Así no hay Estado sin igualdad de derechos, pues el Estado es antes de nada una comunidad de iguales y ello con independencia de la forma, descentralizada o no, que tal organización política adopte; pero tampoco hay autonomía si no aceptamos que los poderes legislativos, en el ejercicio de

su competencias, puedan establecer diferentes regulaciones en su respectivo territorio. El principio centrípeto de la unidad impone que todos los ciudadanos con independencia del lugar donde vivan disfruten de los mismos derechos fundamentales, que son establecidos como tales por la Constitución y a la que esta asegura un contenido esencial invariable. Pero las Comunidades autónomas pueden fijar también derechos en sus Estatutos, se disfruten o no inmediatamente, esto es, requiriendo o no desarrollo legislativo.

IV. EL ÁMBITO CONCRETO DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS:

A. LA FORMA DE GOBIERNO AUTONÓMICA Y EL PLANO COMPETENCIAL.

Como señalaba con anterioridad en la parte orgánica los nuevos Estatutos han aprovechado para establecer algunas precisiones de interés respecto de la regulación de los Gobiernos y Parlamentos y sus relaciones entre sí, en general reforzando la posición de liderazgo del Presidente, ampliando el período de sesiones y parlamentarizando la forma de gobierno. Así ocurre en el nuevo Estatuto de Castilla La Mancha, en el que se sigue conservando una peculiaridad interesante en lo que se refiere a la cuestión de confianza, permitiendo su vinculación con un Proyecto de Ley. Asimismo sin excluir la responsabilidad individual de los consejeros, en tal Estatuto se estipula la condición solidaria del Gobierno, se contempla la disolución anticipada de las Cortes, alargando el período de sesiones, y se apunta el fin de los sistemas de gobierno autonómicos diferenciados, de lo que es una buena prueba, la posibilidad que se establece en el nuevo Estatuto de una consulta electoral en relación con las reformas estatutarias del futuro.

Los nuevos Estatutos, como era de prever, han pasado a ocuparse del sistema de fuentes territorial, incluyendo nuevas figuras en el mismo en relación con el modelo constitucional o procediendo a una reformulación de las coincidentes. Así en Castilla La Mancha se recoge la figura del Decreto-ley como facultad legislativa extraordinaria del Gobierno. El Decreto-ley debe de ser objeto de convalidación con riesgo de caducidad en el plazo de 30 días por parte del Parlamento. También es llamativa la imposición para su promulgación a los reglamentos que desarrollen el Decreto-ley de un plazo de 30 días desde la convalidación de tal instrumento legal. Según señalaba con anterioridad me parece acertada la existencia del Decreto-ley y que haya una base estatutaria para el mismo. Se evita así cualquier duda sobre la cobertura jurídica de tal tipo extraordinario de normas como ocurría con los que se dictaron en el País Vasco con ocasión de las graves inundaciones que allá sucedieron en el año 1983, con la base de una ley del Parlamento Vasco. Reitero que no veo por qué los Gobiernos autonómicos no pueden disponer de tal potestad legislativa en casos, debido a la gravedad y urgencia, que se requiera una intervención normativa. Por lo que tiene que ver con la regulación de la delegación legislativa, ocurre que la referencia constitucional, a pesar de todos

sus defectos, se utiliza como modelo en el Estatuto de Castilla la Mancha, que dedica a la cuestión, por lo demás, un artículo breve.

Los nuevos Estatutos de Autonomía integran instituciones de las que sus respectivas Comunidades se habían ido proveyendo, así Defensores Autonómicos del Pueblo, Consejos consultivos, Consejos de Radio Televisión, o proceden a establecer condiciones para el nombramiento de miembros de instituciones intervenidas por la respectiva Comunidad (así miembros de los Consejos de Administración de Cajas de Ahorro).

En el plano institucional el nuevo Estatuto de Cataluña plantea tres importantes cuestiones a las que he de referirme con toda brevedad. En primer lugar, se prescinde en la organización territorial catalana de la provincia como «estructura» de gobierno local. Sin duda, como se dice en la Sentencia del Tribunal sobre las Diputaciones Catalanas, la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas y Entes locales permite, en razón del grado superior de la autonomía de las Comunidades, el ejercicio de un poder político y administrativo de éstas sobre los municipios y provincias que se incluyan en su territorio, pero no posibilita ni la supresión de los mismos en cuanto tales ni su conversión en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de las Comunidades Autónomas (STC 84/1982).

La segunda cuestión tiene que ver con las previsiones que acerca de la integración entre la Generalitat y el Estado se toman en el Estatuto. Parece lógico y deseable que el Estatuto establezca diversos mecanismos a través de los cuales se realiza esta integración, pero sin perder de vista que la regulación sobre la misma cumplirá llevarla a cabo al propio Estado; así por ejemplo si se trata del Senado o las conferencias sectoriales, las decisiones constitutivas al respecto corresponderán a la regulación estatal sobre tales órganos. Los problemas pueden plantearse sin duda especialmente con la Comisión Bilateral Generalitat - Estado, cuyo diseño original en el anteproyecto estatutario suponía, por su carácter permanente, composición y condición general y el tipo de acuerdos adoptar, una cuña confederal de difícil encaje en nuestro sistema autonómico. Tras su paso por las Cortes Generales la configuración estatutaria final sobre la Comisión bilateral Generalitat- Estado, más allá de su presidencia rotatoria, deja en realidad establecida a ésta como un organismo jurídicamente deliberativo y de consejo (art. 183 Estatuto Catalán).

En tercer lugar, la invasión del ámbito de creación estatal parece quedar rebasada por el Estatuto cuando declara a la Administración de la Generalitat la ordinaria del Estado (art. 71.EC). La opción por la Administración única, que es a lo que equivale lo establecido en la cláusula que se acaba de invocar (<la Administración de la Generalitat> «tiene la condición de administración estatal ordinaria de acuerdo con lo que establece el presente Estatut y las leyes» salvando las competencias de la Administración local) supone una decisión fundamental en la organización territorial española, verdaderamente constitutiva, lo que hace bastante cuestionable que pueda adaptarse simplemente por la vía estatutaria. La Constitución parece contemplar dos organizaciones completas en el Estado compuesto con su poder legislativo, su go-

bierno y su administración. Hay otras posibilidades de concebir el Estado federal, como ocurre en Alemania, donde el Estado fundamentalmente se organiza como federalismo de ejecución, pero no sucede lo mismo en Estados Unidos donde es muy importante la Administración central, como lo son las administraciones de las agencias independientes, ambas figuras repartidas por todo el territorio nacional.

En relación con la cuestión competencial ya nos hemos referido a las limitaciones con que se planteaba la cuestión en el plano constitucional y estatutario. Esta situación dio origen a una actuación estatal a través de la legislación básica sin duda expansiva, y en el orden jurisprudencial a una reacción interpretativa que explica que los nuevos Estatutos de Autonomía hayan dedicado un importante esfuerzo a redefinir sus competencias y a prevenir una intervención del legislador estatal sobre todo mediante el detallismo competencial, que es lo que se ha llamado el blindaje constitucional. Acertadamente las Cortes Generales han evitado que los Estatutos sustituyesen o se adelantasen a la posible atribución de competencias por la vía del artículo 150.2CE y en buena medida han frustrado el blindaje al admitir una configuración de las bases estatales, consistentes no sólo en la regulación de un núcleo material, establecido espacialmente, sino determinable principalmente. El artículo 111 del Estatuto catalán finalmente aprobado habla del ejercicio de las competencias compartidas «en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto».

Seguramente no cabe advertir problemas constitucionales en relación con la redefinición competencial, lo que no puede llevar a ignorar el peso de tres consideraciones. En primer lugar que el detallismo competencial de los Estatutos no ha de asfixiar la competencia constitucional del Estado para establecer las bases sobre un determinado ámbito material. De especial importancia es tener en cuenta, frente a la comprensión espacial de las competencias, que las bases no se agotan en el establecimiento de un mínimo, de manera que las mismas siguen, de ordinario, estando operativas al actuar frente a las normas autonómicas como criterio o parámetro de referencia, y no sólo como límite o tope que estas deban evitar traspasar⁷. Así, decía antes, del mismo modo que la Constitución ha de tenerse en cuenta al interpretar las atribuciones competenciales del Estatuto, la legislación básica debe utilizarse para fijar el verdadero alcance de las normas autonómicas de desarrollo. En segundo lugar, la norma estatal resulta de especial relieve a la hora de en-

7 Sin duda, como ha quedado dicho, la actuación vertebradora que el Estado Central ejerce mediante la legislación básica no puede conferir a las instancias autonómicas una actuación meramente auxiliar que impida el desempeño por su parte de una política normativa propia (de modo que la colaboración entre el legislador central y el autonómico se asemeje al tipo de relaciones subyacentes a la dualidad jerárquica de ley y reglamento). El establecimiento estatal de las bases tampoco «puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (STC 32 /1981).

tender las competencias autonómicas estatutarias cuando estamos hablando de actuaciones autonómicas en relación con competencias sobre las cuales la Constitución admite, como ocurre en el caso del Orden Público o la Administración de Justicia, la actuación delimitadora de la competencia a una ley orgánica estatal. En estos supuestos, en caso de conflicto, como acaba de establecer el Tribunal Constitucional, en su Sentencia sobre el Estatuto de Valencia, de 12 de diciembre de 2007, no hay dudas acerca la prevalencia de la ley orgánica sobre el Estatuto de Autonomía. En tercer lugar, no ha de olvidarse la existencia de los títulos transversales del 149.1 CE o de competencias generales del Estado a que se refieren diversos preceptos constitucionales, conteniendo reservas de ley estatal, orgánicas o no, o incluso títulos implícitos, de indudable alcance habilitador, que se deducen de la atribución constitucional de determinadas funciones a los órganos del Estado⁸.

B. LAS DECLARACIONES DE DERECHOS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1. Cuestiones Generales: El debate sobre su justificación y los límites a su reconocimiento.

La última cuestión a plantearme tratará de dar cuenta del sentido y límites de las Declaraciones de Derechos de los Estatutos de Autonomía según las reformas llevadas a cabo o las que se hallan en curso de tramitación. Inicialmente diré que mis consideraciones huirán de pronunciamientos holistas, así los que ofrecen una solución semántica al problema, aduciendo que no existe dificultad alguna, pues en realidad no tratamos de cuestiones que se planteen problemas de constitucionalidad, ya que estamos ante declaraciones meramente estatutarias. Tampoco comparto la posición de quienes oponen una incompetencia total de los Estatutos al respecto aduciendo que la reserva absoluta del artículo 147 CE no contempla la posibilidad de un contenido material de esta clase; o de quienes puedan negar trascendencia alguna a esta reforma, pues la preocupación estatutaria por impedir consecuencias competenciales, como ocurre en el caso de la cláusula a estos efectos del Tratado de la Unión, excluye este riesgo. Para otros, en una tesis que no asumo, este tipo de declaraciones no ofrece especial escollo, habida cuenta de que la misma

8 Tómese el ejemplo de las atribuciones que en el campo de la sanidad podrían corresponder al Gobierno central y que pudiesen considerarse instrumentales en la dirección de la política de salud, enmarcable a su vez, en la dirección general del Estado, que corresponde según el artículo 93 de la CE al Gobierno. Así, «los preceptos que confieren facultades en materia de salud al Gobierno, principalmente, como se verá, el artículo 149 CE, deben entenderse a la luz de la cláusula—vamos a llamarla funcional— del artículo 97 CE, de la que son claramente instrumentales, denotando lo que podríamos llamar el caudal de la competencia». Pero, con todo, «lo que no parece es que puedan desprenderse competencias concretas del artículo 97 CE, llamémoslas implícitas o naturales, o un fondo residual de las mismas, de modo que el Gobierno pueda disponer de cualquier instrumento para dirigir el Estado. J.J. SOLOZABAL, *Tiempo de Reformas, El Estado autonómico en cuestión*. Madrid 2006. pags268 y 268.

no sería consecuencia del despliegue de un poder constituyente soberano, del que por definición carecen las Comunidades Autónomas, que no poseen soberanía sino un poder de diferente naturaleza, o autonomía. Veámoslo con un poco más de detalle.

El primer problema, en efecto, se refiere a la naturaleza de los derechos incluidos en las correspondientes Declaraciones y que no puede ser resuelto con un criterio meramente semántico que elude la cuestión al establecer el carácter estatutario y no constitucional de los derechos reconocidos, de manera que, según este argumento, no hay problemas de inconstitucionalidad en los derechos estatutarios porque los derechos que recogen los estatutos no son constitucionales, son derechos estatutarios⁹. Pero, como decíamos, se trata de una solución meramente semántica al problema, pues lo que determina el carácter de un derecho no es el documento en que se encuentra, sino el contenido del mismo, y desde este punto de vista sí que hay derechos con contenido constitucional en los Estatutos, y podría hablarse de una contribución de los Estatutos de Autonomía a establecer el régimen de los derechos fundamentales, en general, o en algunos aspectos de los mismos, como su titularidad.

Así el Estatuto catalán, como hacían antes muchos otros Estatutos, vuelve a proclamar el catálogo de los derechos constitucionales (según el art.15: EC, los ciudadanos de Cataluña son titulares de los derechos y deberes reconocidos por las normas a que se refiere este artículo, esto es la Constitución y documentos internacionales sobre tales materias) y se solapa sobre las facultades o determinados aspectos del régimen de tales derechos, fundamentales o no, pero de indudable materia constitucional¹⁰.

El carácter cuasiconstitucional del Estatuto explica la inclusión de cláusulas prescriptivas en el mismo, pero los Estatutos de Autonomía tienen su origen en la Constitución a la que se encuentran sujetos; no son, por tanto, expresión de una soberanía preconstitucional. Los Estatutos no hacen entonces referencia a una soberanía originaria, que como ocurre en los Estados Unidos se hubiese podido manifestar en las Constituciones de los Estados miembros bien como poder anterior o como poder no entregado (Enmienda IX: «La enumeración en la Constitución de ciertos derechos, no debe entenderse como denegadora o reductora de otros retenidos por el pueblo»). Por eso los derechos establecidos en los Estatutos no son derechos que expresen soberanía o que pueda establecer libremente el estatuyente.

El problema de los derechos fundamentales, decíamos antes, está en relación con el aseguramiento de la igualdad en los Estados descentralizados. Todo Estado —también un Estado descentralizado como es el Estado autonómico— es una comunidad jurídica de iguales y los derechos fundamentales

9 CAAMAÑO, F.: «Si, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, no 79, pags. 33 y ss..

10 Esto no quiere decir, como después se verá, que en la Declaración no haya, en materia constitucional, más preceptos relativos a derechos que los propiamente fundamentales, esto es solo principios y no derechos subjetivos inmediatamente eficaces, y que no haya derechos, por decirlo así, sólo estatutarios.

son el elemento constante del mismo. Por ello no es comprensible que, en dicha comunidad, unos ciudadanos, dependiendo del territorio en el que vivan, tengan en principio diferentes derechos de los demás.

Lo que ocurre es que si llevamos al extremo este argumento (es decir, el argumento de que los derechos fundamentales tienen que ser los mismos en todo el territorio nacional) es posible que estemos maximizando un valor constitucional que es la igualdad. Pero lo cierto es que nuestra Constitución, además del de la igualdad, reconoce el valor del pluralismo, y el pluralismo consiste fundamentalmente en atribuir a las Comunidades Autónomas una potestad legislativa que a través de las leyes imponga obligaciones o reconozca derechos.

Es decir, hay que encontrar un equilibrio entre lo que es la tensión a la igualdad y lo que es la tensión del pluralismo, y ese equilibrio se establece reconociendo que los derechos fundamentales son materia regulable por el Estado, pero son materia también que en parte puede ser normada por la Comunidad Autónoma, en una posición que es la correspondiente a la que ocupa el poder autónomo respecto al poder soberano; de manera que el desarrollo de los derechos fundamentales corresponde a las leyes orgánicas, que son leyes estatales., teniendo en cuenta asimismo que el artículo 149.1 CE reconoce la igualdad en el disfrute de los derechos constitucionales. Pero sin olvidar también que las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de precisar o detallar los derechos, especialmente en el caso de los derechos de configuración legal Y en ese sentido se pronuncian, naturalmente, diversos Estatutos de autonomía.

Otra cuestión interesante, suscitada en el debate sobre los derechos de que estamos, se refiere a la legitimidad de las cláusulas preceptivas, y que puede plantearse en términos generales o pensando exclusivamente en la situación en nuestro ordenamiento. Desde luego que hay Declaraciones de derechos, hay derechos fundamentales, establecidos en diversas Constituciones de las federaciones de los diversos Estados, especialmente cuando estamos hablando de los derechos de los Estados federales, que Gumersindo Trujillo llamaba «estados federales descentralizados», o estados federales de devolución¹¹. Es decir, Estados en los que la Federación se ha formado a partir de la integración de sus diversas partes, que eran soberanas y que, como hemos visto ocurre en los Estados Unidos, guardan un cierto poder de soberanía que se manifiesta efectivamente en su capacidad de dotarse de constituciones que tengan una parte dogmática, con su correspondiente declaración de derechos.

De manera que, en el plano del terreno positivo, llevan razón quienes dicen: «¿A qué viene esta pregunta sobre la situación española cuando existen federaciones a las que teóricamente puede parecerse España cuyos Estados se dotan de unas constituciones en las que hay una parte dogmática que reconoce estos derechos?».

11 La contraposición entre federalismo de integración y federalismo de devolución, la formulé en «El Estado autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 124, abril-junio 2004, página 11.

Considero plausible esta actitud y me parece sostenible mantener que no existe en nuestra Constitución límite para que los Estatutos de Autonomía tengan vedada una regulación de esta materia. Ciertamente el artículo 147 de nuestra Constitución establece una reserva estatutaria, conteniendo las materias a las que ha de referirse el Estatuto de Autonomía, en el que no se prevé la posibilidad de que los Estatutos acojan una declaración de derechos. Sin duda se trata de una reserva mínima y abierta, es decir, una reserva mínima en el sentido de que, efectivamente, el contenido del 147 CE es un contenido impuesto a los Estatutos de Autonomía, pero es una reserva abierta, incluso en los propios términos de la Constitución. La Constitución contiene preceptos en los que se contempla una regulación estatutaria a la que en principio no habría derecho, de acuerdo con el artículo 147 CE, como ocurre en el caso de la regulación de la cooficiencia lingüística del artículo 3CE o la disposición adicional 1º CE en relación con los derechos históricos.

Parece entonces posible aceptar la legitimidad de las cláusulas prescriptivas sin hacer referencia a una especie de autonomía originaria, o poder constituyente ilimitado que, como decía antes, claramente no existe en el caso español.

De manera que, a mi juicio, ciertamente, por lo que se refiere a los derechos, no hay lugar a una actitud de mera oposición a la existencia de cláusulas de este tipo en los Estatutos de autonomía, siempre que, como veíamos, se respete la igualdad de las posiciones jurídicas mínimas de este tipo en todo el territorio nacional, de manera que los Estatutos se limiten, especialmente en los derechos de configuración legal, a una labor de especificación y detalle. Ha de tratarse de una intervención contenida, sabiendo que la reiteración en los Estatutos de los derechos fundamentales sobre ser superflua— y debe recordarse así la recomendación del Tribunal Constitucional de que las normas jurídicas inferiores no repitan contenidos establecidos en otras superiores— conlleva un riesgo de degradación, o al menos de confusión, de su rango normativo.

Esto es verdad pero ello no puede excluir absolutamente un reconocimiento estatutario de derechos fundamentales, en la medida en que tal prohibición no tendría sentido cuando, aunque con el límite, al que ya nos hemos referido, del desarrollo de los mismos reservado a la ley orgánica y la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales a realizar por ley ordinaria estatal, según el art. 149.1.1º CE, las Comunidades Autónomas pueden mediante ley normar la materia de los derechos fundamentales, de modo que, como se sabe, y ha reiterado el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia sobre la Ley Vasca de Contratación de Cargas, los derechos fundamentales no se encuentran reservados al legislador estatal¹².

12 Véanse diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente las referidas al derecho de asociación, en el caso vasco antes de la Ley Vasca de Asociación y sobre la Ley Catalana de Asociación, respectivamente, SSTC 173/1998 y 225/2006.

Ello quiere decir que especialmente en derechos de configuración legal, esto es, derechos políticos o derechos de participación y sociales, cabe siempre una especificación de los mismos por parte del Estatuto o decisiones de este orden sobre las condiciones de su ejercicio. Así al lado de recordatorios, perfectamente superfluos, sobre la disposición de los habitantes de una Comunidad autónoma de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución— por ej. art. 9.1º del Estatuto Vasco o antiguo art. 4.1º del Estatuto de Castilla La Mancha— los Estatutos pueden desarrollar significativamente el principio de igualdad, garantizando expresamente la no discriminación por razón lingüística — art. 6-3º del Estatuto Vasco— ; definir la condición política de los ciudadanos de la Comunidad correspondiente cuya posesión abre el disfrute de la participación política en la misma ; o establecer modalidades de intervención en la vida pública sobre bases más amplias que las previstas en el ordenamiento general, así, por ejemplo, mediante una regulación más generosa de la iniciativa legislativa o de las convocatorias de *referéndum*. Esto es tan obvio como obvia es también la contribución del legislador estatutario y del legislador autonómico a la realización de políticas de favorecimiento de los derechos fundamentales, especialmente en el caso de los derechos sociales, que a mi juicio tienen una dimensión fundamental innegable.

En el debate que se ha suscitado en relación con las declaraciones de derechos estatutarias se ha hecho valer contra las mismas el argumento de que reducirían el espacio de libertad al constreñir el campo de actuación del legislador. Así el profesor Díez Picazo, sin distinguir si se trata de derechos positivos o de derechos simplemente de autonomía, sostiene que la intervención del Estatuto normando los derechos, supondría un límite para el legislador, en el sentido de que el legislador ya no tendría ese campo libre, puesto que en la regulación a que en su caso pudiese proceder habría de contar con lo que los Estatutos dicen¹³. De manera que es una objeción hecha, diríamos, desde una posición liberal que tiene su importancia.

En realidad esta posición parte de dos presupuestos sin duda discutibles, más implícito el primero que el segundo. Hay que señalar, en efecto, que la intervención del legislador no tiene un significado negativo para la libertad del ciudadano, así esa contribución es necesaria en los casos de derechos de configuración legal y se plantea además en el caso de los derechos de libertad con un significado organizador cuyo propósito es favorecer el disfrute de los derechos en cuestión. En segundo lugar, la ley, efectivamente debe tener en cuenta el límite establecido por el constituyente en materia de derechos fundamentales, y en su caso también por el Estatuto de Autonomía, pero lo cierto es que el legislador puede recibir un estímulo de las normas sobre estas materias que se encuentran en la Constitución o en el Estatuto. El Estatuto entonces no sólo reduce el ámbito de actuación de la ley ; puede recabar su in-

13 DÍEZ PICAZO, L.M.: ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios? *Revista Española de Derecho Constitucional*, no 78, pags. 63 y sgtes.

tervención y, en ese sentido, aumentar las posibilidades de actuación del ciudadano. De manera que el pensar que la intervención del Estatuto de Autonomía sobre los derechos se hace —diríamos— a costa siempre de la libertad del individuo, en la medida de que restringe la capacidad de movimiento del legislador, parece una tesis claramente objetable.

En este plano de cuestiones generales un último problema a plantearse es el la utilización de las cláusulas prescriptivas como atributivas de competencias. El artículo 37.4 del Estatuto Catalán establece que « Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes». Se trata de un precepto calcado del art I, apartado 51 del Tratado de la Unión, pero que debe tomarse con cierta cautela. En efecto este precepto tiene una inteligencia algo más complicada que lo que parece a primera vista aunque su intención pueda considerarse obvia, de modo que para el Estatuto de Autonomía una cosa son las cláusulas sobre derechos y otra cosa son las cláusulas competenciales, y del apoderamiento en el campo de los derechos no se puede seguir una dotación en el campo de las competencias.

Esta afirmación —vuelvo a repetir—, la de entender como compartimentos estancos las cláusulas prescriptivas y las cláusulas competenciales, de modo que de las cláusulas prescriptivas no se siguen competencias para la Comunidad Autónoma, está basada, en primer lugar, en una idea, de lo que son las competencias y su localización constitucional equivocada. Es decir, las competencias del Estado —a mi juicio— no resultan exclusivamente de la parte constitucional dedicada a la organización territorial del Estado.

Efectivamente, explícitamente, quien da las competencias al Estado, o permite que se las atribuyan las Comunidades Autónomas son el 148CE y, sobre todo, el 149 CE. Pero, a mi juicio, desde luego hay reservas en la Constitución que tienen efectivamente un componente competencial evidente. Es decir, cuando el artículo 81 de nuestra Constitución o el artículo 53 CE establecen, respectivamente, una reserva de ley orgánica o una reserva de ley ordinaria, realmente lo que están haciendo es reconociendo una competencia del legislador estatal en veste orgánica o no para regular una serie de materias. Esto, en primer lugar.

En segundo lugar, ¿qué es lo que ha ocurrido? Históricamente, en las federaciones, y desde luego en el caso de la Federación norteamericana de los Estados Unidos, se ha utilizado la titularidad en el campo de los derechos para reforzar los poderes del centro; y en el caso español, evidentemente, eso es lo que sucede: quien desarrolla los derechos es el legislador estatal y la organización judicial que los garantiza es también la organización judicial estatal. Sin duda la materia sobre derechos en razón de su condición competencial específica ha servido para reforzar la posición del centro, cuyo poder normativo y jurisdiccional es evidente.

La trascendencia competencial de esta materia, a pesar de la inútil cláusula del art. 37.4 EC, se ve en la previsión del estatuyente de una Carta de De-

rechos desarrollando la declaración estatutaria, de compatibilidad constitucional hartó problemática.

2. Un ejemplo concreto de Declaración Estatutaria de Derechos

Tras pasado este plano general de consideraciones sobre las Declaraciones de Derechos Estatutarias, podríamos realizar un ligero examen de alguna de ellas, reconociendo que en casos diferentes, por ejemplo las Declaraciones de Castilla La Mancha, Aragón y Castilla León, los planteamientos afortunadamente son más sobrios o contenidos.

La Declaración de Derechos del Estatuto catalán es además de larga, con un contenido variado, prolijo y —diría yo— en algún caso hasta pintoresco. Véase, por ejemplo, el artículo 48, que encarga a los poderes públicos catalanes medidas para disminuir los accidentes de tráfico, sin saber en base a qué criterio se hace esta encomienda, pero no se propone acabar con la fiebre aftosa o con las enfermedades contagiosas.

Creo, efectivamente, que, además de este carácter un poco difuso, la Declaración de Derechos del Estatuto de Autonomía tiene una naturaleza algo heteróclita, es decir, no se acaba de ver cuál es el criterio que la inspira. En efecto acoge diversas categorías de cláusulas pero sin atender en su ordenación a diferencias en su protección y efectividad (como en la Declaración constitucional) o a su naturaleza, se trate de libertades, derechos o principios, según su relación con los poderes públicos y su dependencia legislativa. Así no se sigue el criterio de la Declaración de la Constitución española, que es un criterio que tiene que ver con el grado de protección de los derechos de acuerdo con los valores que albergan, o un criterio más conceptual, que es el que puede adoptar la Declaración de Derechos del Tratado constitucional de la Unión Europea, distinguiendo entre principios, derechos y libertades de acuerdo con su dependencia legislativa y la exigencia de la abstención o una contribución efectiva de los poderes públicos a la fijación de su régimen.

La unificación de los derechos podría hacerse proceder de la previsión para su desarrollo de una Carta de Derechos o de la protección de todos ellos por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, fuera de la intervención del Consejo de Garantías Estatutarias.

Entre los problemas que plantea esta Declaración podríamos referirnos con brevedad, primeramente, a los derechos sociales, y quizá, especialmente, a los derechos que coinciden con los amparables en la Constitución española. Los derechos sociales se presentan, efectivamente, con una formulación acorde con una concepción de los mismos mas bien programática, pues realmente lo que contienen son mandatos al legislador; pero se da a veces una sorprendente coincidencia entre la formulación de estos derechos y su reconocimiento legal anterior. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, las cláusulas que lo regulan son una traslación de la Ley estatal de la Calidad de la Sanidad.

En relación con los Derechos que se asemejan a los derechos constitucionales amparables, el artículo 20 EC (es decir, el derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte) realmente no se sabe si es un nuevo derecho, y

entonces su constancia pondría en cuestión esa obligación, diríamos, de homogeneidad en el ordenamiento jurídico, o es un desarrollo del artículo 15 CE y, entonces, no sabemos por qué ese desarrollo no se lleva a cabo en una ley orgánica, que es lo que correspondería hacer.

El artículo 21 EC es un artículo que está dedicado al derecho a la educación. El derecho a la educación, efectivamente, conceptualmente es un derecho prestacional, pero es un derecho también amparable. En el precepto estatutario se lleva a cabo una especificación del mismo en lo que se refiere a la ampliación de su ámbito a la formación permanente y profesional. El problema que plantea el derecho a la educación de la Declaración catalana es el de la garantía de la laicidad de la enseñanza que asegura en los centros públicos, pues el sistema que se acoge en el artículo 27 de nuestra Constitución es un sistema de Estado aconfesional, que no es exactamente lo mismo que un sistema laico, ya que se prevén relaciones de cooperación con otras confesiones, especialmente la católica. Entonces, este compromiso de garantizar la enseñanza laica, desde el punto de vista estricto del derecho positivo, puede resultar cuestionable.

En el artículo 29 EC se establece el derecho a la promoción de consultas populares, a realizar de acuerdo con el derecho vigente. Creo que no habría venido mal una referencia explícita a los límites que tiene esta encomienda de promoción de las consultas populares por parte de la Generalitat, sabiendo que la Constitución y la Ley de Bases de Régimen Local atribuyen en exclusiva la competencia de su convocatoria al Ejecutivo nacional.

En el artículo 43 EC, finalmente, hay una cuestión que tiene interés, y es la caracterización que se hace de las campañas institucionales, en tiempo electoral, como encaminadas directamente a fomentar la participación. Desde luego, eso no está en nuestra Ley Orgánica de Régimen Electoral, y no responde — por lo menos el tiempo que yo estuve ahí— a la posición de la Junta Electoral Central; de manera que en las elecciones se puede participar o se puede no participar. Así el derecho a abstenerse es un derecho que en las elecciones, me parece, tienen los ciudadanos¹⁴.

Para finalizar y antes de decir algo con toda brevedad sobre la regulación estatutaria de los derechos lingüísticos, convendría referirme a dos cuestiones en referencia al catálogo de los derechos estatutarios. Contra su existencia está el argumento de la concepción sobria de los documentos constitucionales y, en concreto, lo sólito de que las Constituciones de los Estados miembros sean especialmente instrumentos organizatorios. Dos argumentos de peso que no han de ocultar la condición cuasiconstitucional de nuestros Estatutos y el capital legitimatorio que la constancia en los mismos de derechos propios puede reportar.

Se trata por otra parte de Declaraciones con clara dependencia constitucional. El principalismo de nuestra Declaración de derechos fundamentales y

14 SOLOZABAL, J.J.: «La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades» *Revista Española de Derecho Constitucional*, no 70, pags 133y 134,

la indeterminación de los derechos sociales explican desde luego un desarrollo, que ciertamente se ha producido en el nivel legislativo nacional, pero que no tiene nada de particular que se haya dado en los Estatutos de autonomía. Hace años llamé la atención sobre el desarrollo de algunas cláusulas directivas constitucionales en los Estatutos de Autonomía¹⁵, ahora el proceso se da en el plano de las cláusulas prescriptivas, especialmente en el caso de los derechos sociales. De su importancia material no puede tenerse dudas, piénsese en diversos preceptos en relación con determinados niveles de asistencia sanitaria, hospitalaria, o de medicamentos, en el Estatuto andaluz o en el artículo 20 del Estatuto de Castilla La Mancha, donde se asegura a las personas y familias una renta mínima o de subsistencia. Ciertamente que ocurrirá que estos derechos estatutarios requerirán a su vez de desarrollo legislativo para su disfrute, pero se trata de un desarrollo no sólo previsto, sino exigido por el Estatuto al poder legislativo autonómico; y además, a mi juicio, nada impide que, en la medida que sea posible, y por lo menos en su contenido evidente, pueda hablarse de una eficacia inmediata de tales derechos. Sería aplicable, *mutatis mutandi* la doctrina que en su día estableció el Tribunal constitucional para los derechos y libertades fundamentales que no requerían desarrollo legislativo, al menos en un nivel esencial o mínimo, de manera que la dilación en la actuación del legislador causase lesión al derecho en cuestión (SSTC 75/1982 y 39/1983). Más problemas plantearía la defensa a través del amparo de derechos con un contenido ulterior al reconocido constitucionalmente, si se pensase que el precepto estatutario innova y no sólo especifica o precisa el derecho fundamental de que se trate.

Donde sí creo que pueden plantearse problemas de compatibilidad constitucional es en relación con el tratamiento estatutario de la cuestión lingüística. Dos palabras sobre ello. La Constitución difiere el régimen de las lenguas españolas a los Estatutos de autonomía, aunque asegurando la condición del castellano como lengua oficial del Estado e imponiendo el deber de conocerlo y el derecho a usarlo. La significación simbólica de las lenguas propias y su importancia en la vida de la Comunidad que el Estatuto regula explica que tal norma adopte las decisiones básicas sobre esta materia, a completarse sin duda en una reglamentación general o particular en cada

15 Las *cláusulas directivas* son aquellas que señalan objetivos a los poderes públicos o criterios de actuación de los órganos estatales: son cláusulas constitucionales especialmente indeterminadas, de carácter más promocional que prescriptivo y que incorporan por tanto más principios que reglas. «En los estatutos de autonomía encontramos este tipo de preceptos que especifican los propósitos promocionales constitucionales, acomodándolos a la experiencia histórica de la Comunidad respectiva, su realidad sociológica o su propia idiosincrasia, rebajando la indeterminación de aquéllos y estableciendo un nivel intermedio entre la generalidad de las normas constitucionales de este tipo y la concreción de la articulación de un programa de gobierno. Así cuando el artículo 12 del Estatuto de Andalucía encomienda a los poderes públicos un cuidado especial de la emigración, la consecución de un eficaz sistema de comunicaciones o la realización de una reforma agraria integral, y en parecidos términos el artículo 4 del Estatuto de Castilla la Mancha». SOLOZABAL, J.J.: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid 1998. Pag. 147.

cuestión concreta por el legislador autonómico. La cuestión está en si el Estatuto como hace el catalán puede imponer el conocimiento de su lengua propia (art. 6). A mi juicio ello es dudoso. En primer lugar porque la imposición de tal deber alteraría la imagen maestra del bilingüismo establecida en la Constitución en la que tal obligación del conocimiento se establece sólo para el castellano. Además, el modelo estatutario podría poner en grave riesgo la igualdad de los ciudadanos catalanes en el acceso y disfrute de las prestaciones, si se restringe el empleo del castellano a las relaciones singularizadas con la Administración, en base a la presunción de conocimiento del catalán a deducir de la obligación estatutariamente establecida de su conocimiento, y no se obliga a la Generalitat a ofrecer en los dos idiomas sus servicios. De modo que la utilización del bilingüismo en los servicios públicos no sólo es exigencia deducida de la obligación de protección a las lenguas, que conlleve su cooficialidad, sino consecuencia de la existencia de quienes no conocen, o pueden no conocer, la lengua de la Comunidad, que se encontrarían en situación de desventaja e incluso de discriminación si algunas asistencias, en razón de las condiciones idiomáticas en que se prestan, no les fuesen accesibles, o su acceso se produjera en términos deficientes.

Me parece, evidentemente, que frente a las alegaciones de inconstitucionalidad contra el Estatuto por su tratamiento de la cuestión lingüística poca entidad ofrece apuntar a la inanidad estatutaria de la imposición del deber del conocimiento del catalán, pues tal cláusula tendría un valor meramente programático o «impropio», y por otra parte la afirmación estatutaria no haría sino recoger, elevando el rango, la situación del catalán en las leyes sobre el particular existentes ya en la Comunidad. Creo que a estas alturas no es necesario insistir en la inexistencia de cláusulas meramente programáticas o retóricas en ningún texto constitucional, y el Estatuto tiene ciertamente este carácter. De otro lado, el deber de conocimiento del catalán, como todo el mundo sabe, no es sino un primer paso de desarrollo en esa materia, cuya legitimación tendrá una renovada base, además de mayor rango normativo.

Como se sabe las previsiones estatutarias de la protección de los derechos fueron objeto de un severo, y a mi juicio razonable, recorte en el trámite parlamentario. En el Proyecto de Estatuto se acordaban alguna facultades a la Sala de Garantías del Tribunal Superior de Justicia realmente discutibles, en la medida que imponían una intervención en la defensa de los derechos estatutarios que podía perfectamente no ser necesaria, en cuanto que normalmente las reclamaciones relacionadas con los derechos se harían valer ante los tribunales ordinarios, como infracciones legales que en realidad eran. Y porque tal intervención del Tribunal Superior tenía mucho menos sentido en el caso de que estuviésemos hablando de derechos que en realidad son derechos amparables, donde el agotamiento de la vía judicial ordinaria no tenía por qué pasar por este Tribunal Superior de Justicia.

Lo que queda ahora, prácticamente, aparte de una remisión a lo que pueda decir en su día la legislación estatal sobre esta cuestión —cláusula que existe en otros Estatutos, y desde luego también en el de Castilla la Mancha—

es una intervención, una especie de control previo de razonabilidad — vamos a llamarlo así—, del Consejo de Garantías Estatutarias, que ha de pronunciarse sobre la adecuación estatutaria y constitucional de los proyectos normativos sobre esta materia.

* * *

ABSTRACT.— *The author of this article first summarizes the main reforms of the new Autonomy Statute that have taken place lately. He differentiates among prohibited, allowed and necessary changes in them and concedes that there are important reasons that supported the reforms. Secondly, the author analyses the Catalonia Statute in particular and states that some of its articles are subject to reasonable doubts about its constitutionality. These doubts affect mainly some concrete rights and the imposition by the Statute of an specific obligation to Know the Catalan language.*