

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AL RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Mercè Barceló i Serramalera
Catedrática de Derecho Constitucional
Universitat Autònoma de Barcelona

Artículo recibido el día 11.07.2011

Artículo aceptado el día 22.07.2011

1. Descentralización política y poder normativo autonómico en la regulación de derechos y deberes públicos. 2. Descentralización política y catálogo estatutario de derechos, deberes y principios rectores.

2.1. Características generales de los catálogos estatutarios de derechos, deberes y principios rectores. 2.2. La constitucionalidad de los catálogos iustatutarios y la naturaleza jurídica de sus normas de reconocimiento de derechos: las sentencias 247/2007 y 31/2010. 2.3. Derechos estatutarios: ¿mandatos a los poderes públicos o verdaderos derechos públicos subjetivos?. **3. Derechos sociales y regulación autonómica.** 3.1. Actividad legislativa autonómica en materia de derechos sociales: competencia, marco constitucional y estatutario, y derechos regulados: a) Derechos sociales en el ámbito de la prestación de servicios: educación, salud, asistencia social. b) Derechos sociales de protección de la situación económica y existencial: renta social, vivienda digna, y acceso a la cultura. c) Derechos sociales de exigencia de determinados tratamientos tuitivos. 3.2 Derechos sociales estatutarios vs. derechos sociales autonómicos de creación legislativa.

A pesar de que desde posiciones centralizadoras –doctrinales y políticas– se han recordado insistentemente los peligros intrínsecos a la capacidad de regulación de las comunidades autónomas en materia de derechos, lo cierto es que todas ellas, cualquiera que haya sido el signo de la fuerza política que las haya gobernado, han sido, en mayor o menor medida, garantes y motor de la forma social y democrática que la Constitución proclama

como forma de estado, y sujeto activo, como poder público, de la consecución del mandato de libertad e igualdad reales y efectivas que establece su artículo 9.2. Una de las formas más eficaces de materializar estas exigencias constitucionales a todo poder público ha consistido en la regulación de derechos y de principios rectores constitucionales, y en la formulación de nuevos derechos y principios programáticos allí donde las comunidades autónomas tienen reconocidos títulos competenciales para ello.

Cierto es que la actividad legislativa de algunas comunidades autónomas en materia de derechos llega a cuadruplicar (por ejemplo, la de Cataluña respecto de La Rioja o Asturias) o a duplicar la de otras (por ejemplo, Aragón respecto de la Comunidad de Madrid o de Extremadura, a pesar de haber mantenido históricamente todas ellas similares competencias). Cierto es también que no todas las reformas estatutarias acaecidas a partir de 2006 han incorporado catálogos exhaustivos de derechos, deberes y principios rectores. Pero no es menos cierto también que todas las comunidades autónomas sin excepción han legislado, y en general profusamente, sobre derechos de muy distinta naturaleza –libertades, derechos de participación, derechos prestacionales- y en muy distintos ámbitos: familia, igualdad, educación, trabajo, salud, cultura, servicios sociales, derechos lingüísticos y culturales, vivienda, consumidores, buena administración, o medio ambiente.

A este trabajo, como parte del monográfico en el que se inserta, se le encargó el estudio de la actividad de las comunidades autónomas en la regulación de los derechos sociales. Con este fin se ha querido estructurar en dos partes: una primera, en la que, sin hacer ya cuestión de ello por ser un debate superado, se expone el fundamento constitucional de las facultades normativas de las comunidades autónomas en la regulación de derechos en general; y se examinan, además, los nuevos catálogos de derechos estatutarios, su confirmación constitucional por parte de las sentencias 247/2007 y 31/2010, y se traza una posible conceptualización de esos derechos, deberes y principios rectores. La segunda parte se centra en el concreto desarrollo de los derechos sociales autonómicos y aporta una visión más apegada al terreno de lo fáctico, a través de un análisis comparativo de preceptos estatutarios y leyes autonómicas que reconocen derechos sociales y que regulan su ejercicio. Se cierran estas páginas con una breve consideración a cerca de la aportación que ha supuesto a la forma

de estado social el reconocimiento de derechos sociales en sede estatutaria.

1. Descentralización política y poder normativo autonómico en la regulación de derechos y deberes públicos

La consideración de los derechos y deberes como elementos básicos y principios informadores del ordenamiento no supone la uniformidad de esos derechos y deberes para toda la ciudadanía, especialmente en los estados políticamente descentralizados; aunque ello no es obstáculo, antes al contrario, a la existencia de mecanismos de garantía que aseguren un determinado grado de homogeneidad que la misma presencia del estado exige. La diversidad de posiciones jurídicas de los ciudadanos de un mismo estado se refleja de muy distinto modo en cada estado compuesto. Bien conocidos son los casos de Estados Unidos, Alemania, Suiza, Bélgica o Canadá donde los territorios autónomos poseen cartas de derechos y deberes propias y, en general, mecanismos de garantía también propios¹.

En España no existe una reserva de constitución para el reconocimiento y desarrollo de derechos y deberes de carácter público; ni las reservas de ley constitucionales excluyen los supuestos de colaboración internormativa; como tampoco le corresponde al Estado o a las comunidades autónomas la competencia universal en materia de derechos públicos. Antes bien, la convivencia normativa en materia de derechos deviene obligada por el sistema de distribución competencial. Y resulta, así, que es el juego entre Constitución y estatutos de autonomía el que ofrece el grado de intervención del Estado y de las comunidades autónomas en la regulación de los derechos y, por tanto, el posible grado de diversidad de las posiciones jurídicas resultantes de los ciudadanos.

A partir de aquí se constata que las comunidades autónomas han asumido estatutariamente algunas competencias en materias proyectadas sobre derechos reconocidos en la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución (así, en relación con los

¹ Véase al respecto M.A. APARICIO (ED): *Derechos y libertades en los Estados compuestos*. Barcelona, 2005, 234 págs. M.A. APARICIO PÉREZ y M. BARCELÓ I SERRAMALERA: *Los órganos garantes de la autonomía política. Defensa institucional y protección de los derechos (los casos de Italia, Alemania y España)*, Barcelona, 2009; 251 págs.

derechos de participación, a la educación, de asociación, *habeas data*, o acceso a los medios de comunicación). Pero sus competencias estatutarias resultan de amplio alcance fuera de ese ámbito, especialmente en el campo de los llamados derechos de tercera generación. Así, en base a aquellos títulos competenciales, la actividad de normación autonómica puede incidir en derechos, deberes y principios constitucionales, pero tales títulos también permiten reconocer y regular derechos, deberes y principios rectores de nuevo cuño (en el ámbito lingüístico y cultural, de la participación, de la buena administración, o de los derechos social-prestacionales).

El contenido regulador de derechos, deberes y principios rectores es, pues, una manifestación legítima de la capacidad normativa autonómica, aunque, cierto es, que limitada por un conjunto de principios y normas constitucionales. El primero de los límites lo constituye –ya se ha dicho– el propio sistema de reparto competencial, en la medida que el reconocimiento de derechos y principios autonómicos no comporta una alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los que ya existen. El principio de jerarquía normativa, además, impone a las normas autonómicas de derechos no sólo una no-contradicción formal normativa con la Constitución, sino también una integración material de valores y principios que derivan del sistema general de los derechos fundamentales constitucionales (principio de eficacia, aplicabilidad directa, juego de presunciones, carga de la prueba, o limitación de la discrecionalidad de los poderes públicos). Y además de los límites connaturales al propio sistema constitucional, pueden actuar también como límites a la capacidad normativa autonómica otras disposiciones con incidencia directa en la regulación de derechos y deberes: es conocido que se trata del principio de igualdad establecido por el artículo 139.1 CE², de la

2 El artículo 139.1 CE ha perdido en buena parte la capacidad de incidencia que se le atribuyó en un primer momento. Los problemas originarios que planteó la interpretación del artículo 139.1, entendido como una limitación de carácter absoluto para las comunidades autónomas en la regulación de derechos al constituir, de acuerdo con esta posición, un mandato de uniformidad (igualdad absoluta en los derechos de los españoles), ha dado paso a un entendimiento más adecuado al principio autonómico. La misma jurisprudencia constitucional ha considerado que la norma contenida en el artículo 139.1 CE impondría no un mandato de uniformidad o incluso de homogeneidad, sino un mandato de igualdad de todos los españoles ante cada ordenamiento autonómico en materia de derechos (STC 37/1987, 173/1998). Es decir, la igualdad proclamada por el artículo 139.1 CE significaría una exigencia de igualdad ante cada ordenamiento autonómico y para todos quienes estuvieran sometidos o resultaran afectados de una manera u otra. Pero no

reserva de ley orgánica a favor del Estado para el despliegue de ciertos derechos y deberes (art. 81.1 CE)³, y de la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a CE)⁴. Sin embargo, una vez garantizada la eficacia de estas cláusulas nada impide, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 247/2007, que las comunidades autónomas establezcan sus políticas propias diferenciadas en las materias de la competencia respectiva y que, al hacerlo, determinen una diversidad de regímenes jurídicos en cada una de ellas con los consiguientes efectos sobre los ciudadanos de cada territorio autonómico. Efectos que se pueden producir por distintos instrumentos o técnicas que son inherentes al ejercicio de la autonomía política –ejercicio de la potestad

implicaría, por el contrario, una igualdad de posiciones jurídicas entre todos los españoles, en la medida que están sometidos a ordenamientos jurídicos diferentes.

- 3 De trascendencia también relativa es el límite que supone la reserva de ley orgánica a la capacidad legislativa autonómica en materia de derechos puesto que afecta a un grupo muy reducido de ellos: los reconocidos en los arts. 15 a 29 CE, sección primera, capítulo segundo del título I de la Constitución sobre los que las comunidades autónomas han asumido escasas competencias. Respecto de esos derechos surge una doble limitación para las comunidades autónomas: una de carácter material –en función del alcance que se dé al término “desarrollo” del art. 81.1– y otra de naturaleza formal –porque sólo pueden emanar leyes orgánicas de las Cortes Generales. La jurisprudencia constitucional ha resultado ser favorable a la expansividad material de este tipo de ley, de modo que “desarrollo” comporta la regulación de los aspectos esenciales para “la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidos”; según la STC 173/1998), lo que ciertamente provoca colisiones entre la legislación orgánica y la autonómica en la regulación concreta de derechos.
- 4 Más difícil resulta entender como verdadero límite a la capacidad reguladora de derechos autonómica la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1.^a CE. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha dejado establecido en la STC 61/1997 que este precepto reconoce un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular tanto el contenido primario del derecho y las posiciones jurídicas fundamentales –facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o ciertos presupuestos previos–, como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, los requisitos o las condiciones básicas en que se ejerza, y el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho (confundiendo así la proyección material de esta competencia con la reserva de ley orgánica). Pero también lo es que la relativa función limitadora del artículo 139 CE o de la reserva de ley orgánica no se encuentra en esta competencia estatal porque no es más que la manifestación de una especie de otorgamiento de poder de vigilancia o tutela que sólo opera como límite cuando es utilizado. De forma que el límite no se encuentra en su existencia, sino en la utilización concreta que efectúe el Estado central sobre los ámbitos en que la proyecte. Y la diferencia es importante puesto que el artículo 149.1.1.^a nunca podrá ser invocado *a priori* o en abstracto (en términos muy parecidos, STC 247/2007, FJ 17, con cita de las STC 61/1997, 109/2003 y 152/2003) como parámetro de constitucionalidad para juzgar las disposiciones estatutarias y las actuaciones normativas o ejecutivas autonómicas (deberá esperarse al pronunciamiento normativo estatal), sino, por el contrario, para juzgar las actuaciones normativas o ejecutivas del Estado central: antes de poder decir que una actuación normativa o ejecutiva autonómica incurre en “desigualdad” deberá verificarse si la actuación normativa “niveladora” del Estado central tiene legitimidad constitucional.

legislativa, reglamentaria, declaraciones programáticas o adopción de medidas concretas, entre otras-, y también por la vía del estatuto de autonomía con el enunciado de verdaderos derechos públicos subjetivos. Este es el siguiente aspecto a tratar.

2. Descentralización política y catálogo estatutario de derechos, deberes y principios rectores

Las reformas estatutarias acaecidas a partir de 2006, en su mayor parte, han avanzado en el planteamiento anterior yuxtaponiendo a la presencia del legislador ordinario autonómico de los derechos el legislador estatutario. De modo que, más allá de incluir cláusulas de remisión a los derechos y deberes establecidos en la Constitución, como se había venido produciendo, se introduce ahora en los estatutos de autonomía reformados un catálogo propio de derechos, deberes y principios rectores, aunque con intensidades distintas.

La inclusión en los estatutos de autonomía de un sistema de derechos, deberes y principios rectores pretende ser, así, expresión del autogobierno a través de la que se pone de relieve la concatenación en democracia entre ejercicio de un poder político y el reconocimiento de derechos y libertades públicas; pero también pretende ser expresión del establecimiento de los ámbitos de poder jurídico de los ciudadanos frente al poder autonómico, y de la densificación de la capacidad de intervención de los poderes públicos en la vida económica y social al tiempo que la de los ciudadanos en los asuntos públicos. Lo que se ha plasmado a través de distintas técnicas: desde la conversión de competencias de contenido servicial en derechos sociales y prestacionales hasta la creación de derechos concretos de participación que pueden desenvolverse en los márgenes de la actuación representativa e institucional de las instituciones autonómicas, pasando por auténticos derechos de libertad civil allí donde el derecho civil propio se halla vigente. Y estas técnicas han dado lugar a un reconocimiento más o menos amplio, más o menos detallado, de derechos estatutarios concretos y de principios rectores, según las específicas voluntades de reforma de cada territorio.

2.1. Características generales de los catálogos estatutarios de derechos, deberes y principios rectores

Hasta ahora son ocho los estatutos reformados y en vigor: los de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León, Extremadura y Navarra. Sin seguir un modelo predeterminado, pero sí adoptando la idea de regular estatutariamente derechos, deberes y principios rectores, se distinguen tres grupos de estatutos según la intensidad y extensión en la regulación de esas normas iustatutarias y sus garantías. El primer grupo estaría representado por aquellas reformas que parecen haber asumido el nivel más elevado de proclamación de derechos: aquí se hallarían las reformas de los Estatutos catalán y andaluz. Una estructura parecida pero con un grado menor de profusión normativa, se hallan los Estatutos de Aragón, Baleares y Castilla y León. Y en un tercer grupo se constata una cierta selección y drástica reducción del número y aún de la concreción de los derechos. En el se encuentran el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que se remite a una futura carta de derechos sociales; y, sin reconocimiento propiamente de derechos, los Estatutos de Extremadura y Navarra.

En perspectiva positiva dos son los elementos comunes en lo que respecta a los derechos reconocidos en esos estatutos: su predominante carácter de derechos social-prestacionales –a los que dedicaremos la segunda parte de este trabajo- y de participación; y su dependencia, en cuanto a su contenido y garantías, respecto de lo determinado por “la ley” que, con todo, permite caracterizarlos -después se insistirá- como derechos públicos subjetivos. Y desde una vertiente negativa, destaca también lo que no son: en general, no se formulan como derechos de exigibilidad directa (por la remisión a la ley) pero tampoco, al menos en su totalidad, son derechos de configuración legal. Por otro lado, en todos los grupos de reformas aparecen también “principios rectores” (excepto en el Estatuto navarro), normas finalistas cuya fuerza de vinculación no va más allá de la función informadora de los principios como normas de optimación, pero que en cambio cumplen una función política importante en el panorama de la propia forma constitucional de Estado: la de configurar a través de disposiciones jurídicas concretas los elementos operativos del Estado social y democrático de derecho, como también habrá ocasión de subrayar.

Como se apuntaba, existen también entre esas declaraciones estatutarias de derechos elementos de diferenciación. Además de reconocer derechos de prestación y de participación, varias reformas han aprovechado la introducción del sistema de derechos en sus respectivos textos para subrayar como tales derechos determinados elementos diferenciales: derechos históricos, derechos lingüísticos de existir lengua propia distinta al castellano, derechos unidos a la insularidad, o derechos de las comunidades autóctonas establecidas fuera del

territorio. Por otra parte, los dos primeros grupos de reformas también mantienen fuertes diferencias comparativas con las del tercero en cuanto a extensión e intensidad de contenido de los derechos que se reconocen y de las garantías que los acompañan. Tales disimilitudes, por tanto, no hacen referencia únicamente a una cuestión de cantidad sino también a una cuestión de la naturaleza jurídica del sistema de derechos que se introduce, que es apreciable desde una doble perspectiva. La primera haría referencia a distintos niveles de normas iusestatutarias: el que estaría normando un sistema de derechos de nueva creación; el que serviría de complemento a las normas constitucionales e internacionales; y, finalmente, el que se situaría como repetición o recordatorio de los derechos constitucionales e internacionales vigentes en España. Los Estatutos de Andalucía, Cataluña, pero también los de Castilla y León, Aragón e Islas Baleares (aunque en menor profusión) contendrían sobretodo derechos del primer y segundo nivel, mientras que los Estatutos de la Comunidad Valenciana y, especialmente, el extremeño y el navarro se situarían en el tercero de los niveles indicados. La segunda de esas perspectivas estaría referida a las distintas densidades normativas según las respectivas concreciones que en cada derecho se otorga a la extensión de sus titulares, a los elementos de su contenido y, especialmente, al sistema propio de garantías. Así, en todas las reformas en que se ha introducido el reconocimiento expreso de derechos, aparece, por ejemplo, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho al medio ambiente o el derecho a la “buena administración”. Pero no en todas ellas se les otorga ni la misma concreción, ni tampoco las mismas capacidades de exigencia: los estatutos del primer grupo, especialmente el andaluz y el catalán, se situarían en un nivel de concreción superior que va descendiendo a medida que nos acercamos a las reformas del segundo grupo y desapareciendo en el tercero. Y en todas las reformas del primer grupo, además de en el Estatuto castellanoleonés, aparece un capítulo dedicado a las garantías de los derechos, pero se omite cualquier referencia a ellas en el resto de estatutos.

Por lo tanto, partiendo de una misma normatividad en todos y cada uno de los estatutos, sus normas específicas, sin embargo, pueden funcionar de muy distinta forma e incidir de muy diferente manera en los concretos ámbitos proyectados sobre derechos. Más adelante habrá que analizar estos aspectos, en especial la naturaleza jurídica de esas normas

iusestatutarias y la densidad normativa de las formulaciones de derechos, en su concreta relación con los derechos sociales.

2.2. La constitucionalidad de los catálogos iusestatutarios y la naturaleza jurídica de sus normas de reconocimiento de derechos: las sentencias 247/2007 y 31/2010

Como se recordará, la constitucionalidad de las normas sobre derechos y deberes en sede estatutaria (y no tanto un catálogo completo sino la única presencia del derecho al agua) fue puesta en duda en sede jurisdiccional, primero, por el Gobierno de Aragón en relación con la reforma estatutaria valenciana (aunque acto seguido incluyó en su estatuto reformado esa regulación), lo que fue resuelto en sentido negativo por la sentencia 247/2007 que, además, aprovechó para sentar ciertos criterios sobre la caracterización de los derechos estatutarios y sus límites, yendo bastante más allá de la cuestión planteada en el recurso de inconstitucionalidad. Lo que después se cuestionó al Estatuto catalán tanto por parte del Grupo Popular como por el Defensor del pueblo (y sólo a ese estatuto, a pesar de la similitud de contenidos con otros) fue, en cambio, la inclusión de un completo catálogo de derechos, deberes y principios rectores (título I). La sentencia 31/2010 (seguida por la STC 137/2010 que resuelve el recurso del Defensor del Pueblo sin diferencias substanciales al respecto) rechazó de nuevo la inconstitucionalidad de dicho catálogo (a pesar de realizar una interpretación conforme de algunos de sus artículos); y de nuevo, también, sentó doctrina sobre la naturaleza y conceptualización de esos derechos y principios. Esta sentencia, aunque se separa formalmente del razonamiento seguido en la anterior, no presenta tantas disimilitudes con ella en el resultado obtenido que, según creo, no es otro que el de una tácita desactivación del reconocimiento estatutario de derechos públicos a través mediante su transformación en meros mandatos o directrices a los poderes públicos, en una línea parecida a la de la jurisprudencia constitucional italiana en relación con los derechos estatutarios regionales. Conviene, por tanto, detenerse brevemente en estas formulaciones que habrán de retomarse cuando más adelante se examine el grado de vinculación y de aplicabilidad de los

derechos sociales estatutarios.

Las posiciones favorables a la inconstitucionalidad de los catálogos de derechos estatutarios (o mero reconocimiento de algunos derechos) y que sustentaron los recursos de inconstitucionalidad frente a los Estatutos, primero valenciano y luego catalán, mantenían un punto de partida y denominador común fundamentado en el rechazo de que los estatutos de autonomía pudieran ser instrumentos susceptibles de acoger en su texto tales tipos de normas, en tanto que el artículo 147.2 CE no las incluye entre las de su contenido obligatorio. Otros argumentos acompañan a esa formulación nuclear, como el de considerar constitucionalmente inaceptable que un estatuto pretenda suplantar la función normativa de la Constitución o tratar de equipararse a ella en su aspecto externo; el de haber modificado el sistema constitucional de garantías e incluir derechos fundamentales con contenido innovador, en contra de una reserva de ley orgánica prevista para el desarrollo de los derechos en la Constitución⁵; el de representar esos derechos estatutarios límites materiales a la actuación del legislador que acotarían injustificadamente el ámbito de la regla de la decisión por mayorías; o en fin, el argumento del “legislador esquizofrénico” en tanto que admitir que los estatutos de autonomía pudieran acoger declaraciones de derechos sería tanto como admitir que las Cortes Generales pudieran dar unos derechos a unos españoles y otros derechos a otros españoles⁶.

Es bien conocido que la sentencia 247/2007 resolvió este primer problema acerca de la viabilidad de los estatutos como continentes de declaraciones de derechos de forma favorable a su constitucionalidad en la medida que tales normas no violentarían la reserva prevista en el artículo 147 CE⁷. La cuestión clave, sin embargo, pasó a ser la de su naturaleza jurídica. Y es

5 Según se expone en el recurso presentado por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

6

L.M^a DÍEZ-PICAZO: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, págs. 63-75.

7 El razonamiento principal de esta posibilidad se resume en el FJ 12: “ (...) los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, pero que opera, reiterémoslo de nuevo, dentro de los límites que se

que esa resolución trazó una singular distinción entre derechos derivados de la regulación estatutaria de las instituciones propias y derechos ligados a competencias; distinción recibida en este punto con cierta perplejidad por la doctrina, como señala Cabellos⁸, pues nadie ha podido desentrañar con éxito cuál sea el sustento teórico en que se basa.

Los primeros, los derechos vinculados a las instituciones propias, serían derechos subjetivos con eficacia plena y de exigibilidad jurisdiccional inmediata⁹, mas no los segundos; a ellos se les reserva la condición de directrices o de meros mandatos al legislador. Y así, en la medida que el estatuto atribuye competencias a los poderes públicos autonómicos, nada impide que les imponga “de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio”, o que lo haga “de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan”. Además -advierte el Tribunal- “lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los

deriven de la Constitución(...). En definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma”.

8 M.A. CABELLOS ESPIÉRREZ: “Derechos y garantías jurisdiccionales en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de Dret Públic*, Especial sentencia sobre el Estatuto, 2010: pág. 1.

9 FJ, 15: “Son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance la institución de que se trate (...). De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos. (...)”. Estos “verdaderos derechos subjetivos” ligados a la regulación estatutaria de las instituciones propias serían, por ejemplo, los derechos de los parlamentarios, los derechos lingüísticos, o los derechos de participación.

consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE)”. Y concluye: “en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada” (FJ 15).

Con la distinción entre derechos ligados a la regulación institucional como derechos subjetivos, y derechos vinculados a competencias reducidos a simples directrices o mandatos sin eficacia jurídica directa, el Tribunal salva la constitucionalidad de las normas iustatutarias pero, al mismo, muta su sentido originario convirtiendo auténticas formulaciones de derechos en mandatos que, al quedar a disposición prácticamente absoluta del legislador, resultan despojados de toda virtualidad jurídica inmediata¹⁰.

Ambos propósitos, y con fuerza el de la relativización de los efectos directos de la declaración estatutaria de derechos, creo que siguen latentes en la sentencia 31/2010, que a pesar de no recibir la distinción entre derechos provenientes de la regulación institucional y derechos vinculados a competencias, sí en cambio mantiene la idea de que muchos de los denominados “derechos” en el Estatuto no son si no mandatos dirigidos al legislador no exigibles como derechos subjetivos desde la norma estatutaria. Sin embargo, esta apreciación es ahora, según entiendo, un correlato lógico de la misma degradación que sufre en la sentencia la figura del estatuto de autonomía como norma¹¹.

10 En este mismo sentido, G. PISARELLO: “Derechos y Garantías jurisdiccionales en la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de Dret Públic*, Especial sentencia sobre el Estatuto, 2010: pág. 2.

11 A esta nueva configuración de los estatutos de autonomía se refiere E. Albertí, quien advierte que se produce un “desconocimiento, o negación, de la función del Estatuto como complemento de la Constitución en materia territorial”, que lleva a una “posición debilitada del Estatuto, desprovista de valor normativo” (E. ALBERTÍ ROVIRA: “Concepto y función del Estatuto de autonomía en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de Dret Públic*, Especial sentencia sobre el Estatuto, 2010.). E Fossas también considera que el Tribunal aborda la cuestión en un tono eminentemente dogmático y sin apenas referencias a la jurisprudencia constitucional, con frecuentes afirmaciones apodícticas, construyendo un argumento formalista que gira insistentemente alrededor de la supremacía normativa de la Constitución, la unidad del ordenamiento jurídico, y el poder constituyente soberano (E:

Punto de partida de esta (parcialmente) nueva construcción es el definir *lo que no son* los derechos estatutarios: no son derechos fundamentales. Y no lo son porque no están proclamados en la Constitución. Los derechos incluidos en los Estatutos son, así, “cosa distinta” -dice el Tribunal- porque están sometidos a tres límites: en primer lugar, sólo vinculan al legislador autonómico; en segundo lugar, están materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la comunidad autónoma; y, en tercer lugar, las normas iustatutarias, en tanto que contenidas en un estatuto y ser éste ley orgánica, ni pueden afectar, declarar o desarrollar derechos fundamentales, ni siquiera regular su ejercicio: “Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente. De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia” (FJ 17). A este argumento se suma la constatación de que el estatuto no puede regular todas las materias que se reservan a la ley orgánica como género; y ello por razones que tienen que ver con la condición del estatuto como norma institucional básica, por un lado, y con su vigencia territorial limitada, por otro. Lo primero supone la nota de la “generalidad” del estatuto como norma primera de un sistema normativo autónomo, “lo que no se compadece con la disciplina de desarrollo de un derecho fundamental cuya proclamación y definición sustancial (contenido mínimo) ya se habrá verificado en la Constitución, de suerte que la intervención

FOSSAS: “El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010”, *Revista catalana de Dret Públic*, Especial sentencia sobre el Estatuto, 2010). En efecto, a mi juicio, en la STC 31/2010 se produce un evidente cambio de dirección respecto de la configuración de los estatutos de autonomía. Y el cambio de discurso no se halla tanto en aquello que se dice como en aquello que no se dice y que acababa de formularse en la sentencia 247/2007: no se habla del carácter paccionado del estatuto, ni de su resistencia frente al resto de leyes orgánicas, ni de la función que cumple en el sistema en cuanto a distribución y concreción en cada territorio del poder estatal, ni se recuerda que el único parámetro de validez en su enjuiciamiento es la Constitución y no otras leyes orgánicas. Nada de todo eso sale ahora a relucir porque lo que precisamente conviene subrayar es la sumisión del Estatuto a la Constitución y a la interpretación *auténtica e indiscutible* que de ella realiza el Tribunal Constitucional, quien substituye, como una suerte de poder constituyente-actualizador de la Constitución, el papel asumido hasta ahora por los estatutos de autonomía (a partir del principio dispositivo) en la distribución del poder político entre Estado y comunidades autónomas.

del Estatuto sólo sería admisible si fuera reiterativa; esto es, si se limitara a hacer lo que ya se ha hecho en la Constitución, en la que se agota la función normativa necesaria en ese primer nivel de abstracción, al que sólo puede seguir ya la función de desarrollo, proceso de concreción que no corresponde al Estatuto” (FJ 17). Lo segundo implica que “la participación del Estatuto en el desarrollo de los derechos redundaría en una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que afectaría al principio de igualdad de los españoles en materia de derechos fundamentales” (FJ 17). Hasta aquí, pues, *lo que no son* las normas iustestatuarias.

Pero la sentencia encierra también una definición positiva sobre la naturaleza jurídica de esas normas, y es aquí cuando recuerda a la sentencia 247/2007. Ciertamente, no para seguir con la doble distinción apuntada –al menos no de forma expresa-, aunque sí para continuar manteniendo que algunos de los formulados como derechos no resultan ser más que mandatos de actuación a los poderes públicos autonómicos. Y así, el Tribunal entiende que ya en la Constitución y bajo la misma categoría “derecho” se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata, al fin y al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. La sentencia estima, a partir de aquí, que también en el título I del Estatuto catalán existen tanto proclamaciones de derechos subjetivos *stricto sensu* como mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como “principios rectores”, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Y este “tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas” (FJ 16). De ahí extrae la sentencia que lo decisivo para pronunciarse sobre la legitimidad constitucional de

esas normas será, en cada caso, si los mandatos en ellas contenidos vinculan exclusivamente al poder público autonómico, y si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. A la postre, pues, no se llega a una conclusión muy distinta que la alcanzada en la sentencia 247/2007 en cuanto a la naturaleza jurídica de las normas estatutarias de reconocimiento de derechos.

2.3. Derechos estatutarios: ¿mandatos a los poderes públicos o verdaderos derechos subjetivos?

Denominador común de las sentencias 247/2007 y 31/2010 es, como se ha visto, convertir en mandatos parte de lo que en los estatutos se formula como derechos. En la primera de ellas se reconocen como derechos subjetivos los ligados a la regulación institucional, pero no los vinculados a competencias, que quedan reducidos a simples directrices o mandatos sin eficacia jurídica directa. En la segunda parece (no es claro en absoluto) que el Tribunal quiere aplicar esa caracterización debilitada de los derechos sólo a aquéllos que se proyectan en el ámbito de los derechos fundamentales (realmente bien pocos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: sólo tres normas de cuarenta)¹², reconociendo que en el título I del Estatuto también se contienen derechos subjetivos, mas sin indicar cuáles. Sea como fuere, la insistencia en degradar los derechos subjetivos a mandatos trae como consecuencia su exclusiva vinculación a los poderes autonómicos y su falta de eficacia directa para poder ser invocados ante los tribunales.

Pues bien, si la intención era esa, la de limitar el sujeto pasivo de los derechos estatutarios exclusivamente a los poderes públicos autonómicos, había otras vías para alcanzar el mismo objetivo; y resultaba innecesario recurrir a extrañas construcciones sin basamento teórico que, además, chocan con la literalidad y la sistemática de las normas de reconocimiento de derechos estatutarias: lo que en un estatuto está formulado como una posibilidad de realización por parte de un sujeto de un concreto haz de facultades frente a otro sujeto obligado a permitir o a posibilitar esa realización eso, se mire como se mire, es un derecho. Y

¹² En el ámbito de los derechos fundamentales, si por ellos entendemos los derechos de la sección 1ª, capítulo II, título I de la Constitución, según ha indicado el propio Tribunal, sólo se proyectarían el artículo 21 (educación), parcialmente el artículo 29 (participación política) y el artículo 31 del Estatuto (*habeas data*).

si ese derecho se formula como una autoobligación del poder público autonómico, ese será un derecho público que sólo vinculará a ese poder autonómico autoobligado.

De este modo es como se formulan la mayoría de normas de reconocimiento de derechos en el título I del Estatuto de Autonomía catalán: esas normas vinculan exclusivamente a los poderes públicos de Cataluña porque así lo dispone el artículo 37.1 EAC, y excepcionalmente también a los del Estado por lo que a los derechos lingüísticos se refiere¹³. Pero es que el artículo 37.1 EAC tampoco hubiera podido disponer otra cosa puesto que la introducción de derechos en un estatuto supone el establecimiento de unas relaciones jurídicas establecidas y aseguradas por la norma institucional básica de la comunidad autónoma para modular, contraer y someter el poder de esa comunidad (básicamente porque ese es el cometido de un estatuto en relación con cada comunidad autónoma), que la sitúa en la posición del sujeto pasivo obligado por el correspondiente derecho público subjetivo. No es, pues, una cuestión de que los derechos estatutarios, por el hecho de serlo, deban ver degradada su naturaleza a la categoría de mandatos –a fin de que solo vinculen al legislador autonómico- sino de que el estatuto como norma institucional básica de la comunidad autónoma solo puede, en general, definir el alcance y límites del poder del ente que crea -este es su principal cometido- y, consiguientemente, el entramado de relaciones jurídicas con sus ciudadanos.

En consecuencia, parece que tampoco se sostiene la advertencia de que los derechos estatutarios carecen de eficacia directa. Los estatutos (los que incluyen catálogos de derechos), ciertamente, no contienen derechos de libertad, cuya realización es inmediata. Más bien contienen, predominantemente, derechos social-prestacionales, lingüísticos (allí donde es posible) y, de forma subordinada, derechos de participación, lo que, en muchas ocasiones, pero no en todas, genera su dependencia, en orden a su contenido y garantías, respecto de lo determinado por “la ley”. Pero ello no les convierte automáticamente en meros mandatos al legislador carentes de cualquier eficacia directa; al menos así lo sostiene el Tribunal en relación con los derechos de configuración legal constitucionales que son exigibles sin

13 Lo que no es cuestionado por el Tribunal (FJ 21) dado el particular régimen competencial de la materia, de acuerdo con el cual corresponde a la comunidad autónoma fijar el régimen de la cooficialidad allí donde exista y, por lo tanto, sus normas en esta materia vinculan también a los poderes del Estado central.

desarrollo legal siempre que su naturaleza lo permita¹⁴.

Pues bien, no se trata de trasladar de forma automática a los derechos estatutarios lo que el Tribunal refiere a los llamados derechos de configuración legal constitucionales; pero tampoco nada impide una construcción semejante para aquéllos, puesto que la efectividad de los derechos de configuración legal constitucionales no deriva de su constitucionalización sino de su formulación en una norma jurídica de la que se predica su aplicabilidad inmediata. Y es de advertir, en este sentido, que los derechos de los capítulos I, II y III del título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por ejemplo, son directamente aplicables de acuerdo con el propio Estatuto puesto que para ellos no rige el artículo 39.3, cuyo texto excepciona la regla general de aplicabilidad inmediata de las normas estatutarias reconocidas en el título I en relación exclusiva con los principios rectores del capítulo V del Estatuto (“Los principios rectores son exigibles ante la jurisdicción, de acuerdo con lo que determinan las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan”).

En definitiva, si bien no es objetable que los derechos estatutarios tienen, en general, una fuerte dependencia de la ley en orden a su contenido, sí lo es que se configuren como meros mandatos al legislador autonómico. Ello supone desconocer en términos concretos la formulación normativa de aquellas normas que imponen verdaderas obligaciones a su sujeto pasivo y que encuentran lógicamente su correlato en un derecho. Lo que no excluye además que, siendo el estatuto norma de aplicación directa (nada lo excluye más que las excepciones por el mismo contempladas), los derechos como tales reconocidos tengan también exigibilidad inmediata ante los tribunales, que habrán de tutelarlos en los términos que se deriven de su concreta formulación (de no existir ulterior norma de desarrollo)¹⁵.

14 “Aun en la hipótesis de que un derecho constitucional requiera una *interpositio legislatoris* para su desarrollo y plena eficacia, nuestra jurisprudencia niega que su reconocimiento por la Constitución no tenga otra consecuencia que la de establecer un mandato dirigido al legislador sin virtualidad para amparar por sí mismo pretensiones individuales, de modo que sólo sea exigible cuando el legislador lo haya desarrollado” (STC 254/1993, FJ 6, y constante jurisprudencia en este sentido: SSTC 15/10982, 35/1985, 160/1987, y posteriormente STC 31/1994).

15 T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI: “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008, págs. 1-48, lleva a cabo una clasificación de las distintas normas contenidas en las declaraciones de derechos estatutarias indicando respecto de cuáles de ellas es predicable dicha aplicabilidad inmediata.

3. Derechos sociales y regulación autonómica.

El reconocimiento y regulación de derechos por parte de las comunidades autónomas -como se ha venido insistiendo- se ha producido como consecuencia lógica de la proyección de sus títulos competenciales sobre la materia en la que se sitúa el bien jurídico protegible en cada derecho. Reconocimiento y regulación que se han visto reforzados con la introducción en los estatutos de autonomía reformados a partir de 2006 de declaraciones, más o menos profundas, de derechos, deberes y principios rectores para el respectivo ámbito autonómico. Y ello, a pesar y al margen de que insistentemente se ha cuestionado, primero, la posibilidad de regulación legislativa diferenciada y, luego, la existencia misma de los catálogos de derechos estatutarios; y que permanentemente se ha advertido sobre los peligros que ese ejercicio competencial puede entrañar para el principio de igualdad.

Pero, precisamente, la realización del principio de igualdad material constituye la función principal de las normas sobre derechos sociales, sea el Estado central quien las dicte o sean las comunidades autónomas. De modo que, al menos cuando de derechos sociales se trata, difícilmente puede achacarse a las distintas regulaciones autonómicas una ruptura potencial del principio de igualdad que es el que intrínsecamente persiguen. Cuestión distinta es la llamada igualdad territorial, pero ésta le corresponde al Estado central garantizarla con los mecanismos anteriormente aludidos.

Desde la convicción, pues, no solo de la legitimidad sino también de la necesidad de la intervención de las comunidades autónomas tanto en la regulación como en la prestación de derechos sociales se expondrá seguidamente cuál ha sido la actividad legislativa autonómica en esta materia. Bien es sabido que, precisamente, el poder ejecutivo es el que por sus medios presenta una mayor disposición a la intervención social directa; aunque también lo es que el poder legislativo es quien mejor puede fijar el modelo de actuación social como marco estable. Por lo que, al menos en perspectiva jurídica, resulta suficientemente ilustrativo circunscribirse a la actividad de cada legislador autonómico para pretender conocer la implicación autonómica en el despliegue de los derechos sociales. Pero, además, también resultará útil al propósito perseguido reconsiderar si las declaraciones estatutarias de derechos

han servido de aportación cualitativa a lo ya conseguido por el legislador autonómico en el desarrollo los derechos sociales, contribuyendo, así, a la consolidación de nuestra forma de Estado social.

3.1. Actividad legislativa autonómica en materia de derechos sociales: competencia, marco constitucional y estatutario y derechos regulados

La tutela de los derechos sociales ha sido un cometido asumido por todas las comunidades autónomas sin excepción, aunque se aprecien sensibles diferencias entre ellas en el número de normas con rango de ley aprobadas, a la intensidad reguladora de las mismas, y a los derechos regulados¹⁶, así como también algunas particularidades en orden a su eficacia y garantías.

Por lo que a la primera de las cuestiones atañe, el cuadro siguiente muestra la actividad legislativa de cada comunidad autónoma en el ámbito de los derechos sociales. El primer grupo está formado por las comunidades autónomas cuyos estatutos reformados incluyen en mayor o menor profusión normas relativas a derechos, deberes y principios rectores (excepto Navarra); y, como puede observarse, es en este grupo donde se sitúan las comunidades autónomas más activas legislativamente (excepto Extremadura, Baleares y Navarra, pero sus estatutos, como se ha visto, tampoco no contienen amplias declaraciones de derechos; ninguna en los casos extremeño y navarro). En el segundo grupo, sin embargo, no desaparece la actividad legislativa, antes al contrario, a pesar de que algunas comunidades presenten aquí cifras por debajo de la media.

16 Cifras distintas maneja F. LÓPEZ MENUDO: “Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*. 2009, págs. 71-190, quien sostiene que no existen sensibles diferencias en la tutela de los derechos sociales entre comunidades autónomas, aunque destaca Madrid, Valencia y Cataluña, por este orden, en cuanto el número de leyes sociales aprobadas. No son los números que aquí se aportan y cuya fuente se halla en la página web <http://dretsestatutaris.uab.cat/> confeccionada por el *Grup de Recerca d'Estudis Federals Autònoms* que dirijo. De acuerdo con los datos allí expuestos la Comunidad de Madrid habría dictado en el ámbito de los derechos sociales 29 normas con rango de ley; la Comunidad Valenciana 34, y Cataluña 84. Por lo tanto, los datos no son coincidentes, lo que solo es posible supongo si se parte de criterios distintos en la cuantificación. En este sentido deben indicarse que las cifras totales manejadas en este trabajo no reflejan ni las modificaciones de cada una de las leyes contabilizadas, ni leyes de carácter singular (por ejemplo, de creación de una concreta universidad).

ESTATUTOS REFORMADOS

ESTATUTOS NO REFORMADOS

	And	Arg	Cat	CL	CVa	Ext	I.Bal	Nav	Ast	Cant	CM	Gal	I.Ca	Ma	Mu	PV	L.Ri
Familia	2	4	6	2	4	1	2	2	2	1	2	3	3	2		4	
Men y Jów.	2	6	11	5	3	2	2	1	2	4	2	2	2	2	5	2	2
Mayores	1	1	2	1	1	1		1	1				1				
Género	2	2	2	3	1	1	2	3		2	3	4	2	1	4	2	
Dependientes	2	1	3	1	3	1	2	2	1	2	1	1	1	2	1	2	2
Educación	7	4	14	3	6	2	3	5	3	3	5	5	8	6	5	7	3
Cultura	9	12	11	6	6	8	5	2	3	4	6	11	11	3	10	2	4
Salud	6	7	8	7	5	3	4	6	2	6	3	4	3	5	4	3	5
S. Sociales	2	5	9	6	2	2	3	4	4	4	2	2	3	2	5	6	3
Laboral	3	2	8	2	2	1	1	1	3	2	3	2	2	1	2	2	2
Vivienda	2	2	4	1	1	2	1	3		1	1	2	1		3	1	1
Consumidores	2	2	6	2		1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	2	
	40	48	84	39	34	25	26	31	22	31	29	37	38	25	41	33	22

Mayor volumen de leyes, sin embargo, tampoco garantiza mayor efectividad en la tutela de los derechos sociales y resulta más interesante examinar qué derechos sociales han sido regulados por las comunidades autónomas. El criterio aquí utilizado para reconocer una regulación de reconocimiento y tutela de un derecho social parte del concepto de derecho social que se mantiene, integrado por aquellos derechos que afectan la realización de las necesidades existenciales básicas del individuo y cuya formulación como derechos sociales imponen a los poderes públicos la realización de dichas necesidades en consecución de la igualdad. De acuerdo con ello, se excluirán de este ámbito el derecho al medio ambiente (aunque lo regulen un elevado número de normas autonómicas se excluye por no ser su función la de realización del principio de igualdad material, ni su objeto protegido), o algunos derechos laborales (p. ej. negociación colectiva, derecho de huelga) que muchos autores califican de derechos sociales. Se incluirán, sin embargo, todos aquellos derechos que puedan situarse en alguno de los siguientes tipos de obligaciones públicas autonómicas: el de determinadas prestaciones de servicios, el de la protección de la situación económica básica y el de la exigencia de determinados tratamientos tuitivos; tres ámbitos obligacionales que actúan como vasos comunicantes y que pueden estar presentes, con mayor o menor incidencia, en todos los derechos sociales.

a) Derechos sociales en el ámbito de la prestación de servicios: educación, salud, asistencia social.

A pesar de que tras el efectivo ejercicio de muchos de derechos sociales está presente una estructura administrativa organizada con tal fin, son los derechos a la educación, a la salud y aquellos relacionados con la asistencia social los que más necesitan de una verdadera organización sectorial.

Sobre el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE) se proyecta una competencia compartida autonómica¹⁷. La mención a este derecho está presente en los Estatutos de las Islas Baleares, Andalucía, Castilla y León, y Cataluña. Y es relevante la ampliación estatutaria del contenido o la concreción de los titulares de este derecho constitucional en tres aspectos: se reconoce como integrante del derecho a la educación la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos (solo el EAA, art. 21.5), con eficacia directa y, por lo tanto, directamente exigible ante la jurisdicción ordinaria. Se reconoce también como integrante del derecho a la educación el derecho de acceso a una educación adaptada para las personas con necesidades educativas especiales (arts. 26.4 EAIB, 21.10 EAA, art. 13.1 EACL, 21.7 EAC). Y, en tercer lugar, el derecho a la educación se amplía mediante el reconocimiento del derecho de todas las personas adultas a la educación permanente (art. 13.1 EACL), “en los términos que legalmente se establezcan”. A nivel legislativo, no todas las comunidades autónomas cuentan con una ley cabecera en materia de educación que regule el contenido del derecho y sus condiciones de ejercicio (desde el correspondiente título competencial autonómico)¹⁸, ni normas sectoriales que amplíen el contenido constitucionalmente reconocido, como la educación de adultos¹⁹, derechos en el

17 Sin embargo, en materia de educación, es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña la materia comprendida en los apartados 1 y 2 del artículo 131 EAC. Y lo mismo se reconoce en el Estatuto andaluz respecto de la Junta de Andalucía (art. 52.1 EAA)

18 Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de educación de Andalucía. Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (Cataluña)

19 Ley 3/1990, de 27 de marzo para la educación de adultos (Andalucía). Ley 16/2002, de 28 de junio, de educación permanente de Aragón. Ley 23/2002, de 21 de noviembre, de educación de personas adultas de Castilla-La Mancha. Ley 3/2002, de 9 de abril, de educación de personas adultas de Castilla y León. Ley 3/1991, de 18 de marzo, de formación de adultos (Cataluña). Ley 4/2006, de 30 de marzo, de educación y formación permanentes de personas adultas (Islas Baleares). Ley Foral 19/2002, de 21 de junio, reguladora de la educación de personas adultas (Navarra).

ámbito universitario²⁰, o participación social en la educación²¹. Pero, en cambio, sí que todas ellas poseen un amplio abanico de leyes de organización de los servicios educativos: de consejos escolares²², del profesorado²³, de acción territorial y recursos económicos de los centros²⁴, de creación de centros²⁵ y de organización universitaria²⁶. El acento, por lo tanto, se sitúa, en general, en la prestación del servicio de educación más que en la ampliación del contenido del derecho, aunque no se descarta.

También en régimen de compartición se ejerce la competencia autonómica respecto

- 20 Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón. Ley 2/2005, de 7 de abril, de la Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha. Ley 3/2003, de 28 de marzo, de universidades de Castilla y León. Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña. Ley 3/2005, de 25 de abril, de universidades de la Región de Murcia. Ley 3/2004, de 25 de febrero, del sistema universitario vasco
- 21 Ley 3/2007, de 8 de marzo, de participación social en la educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha
- 22 Ley 4/1984, de 9 de enero, de consejos escolares (Andalucía). Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los consejos escolares de Aragón. Ley 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias. Ley 3/1999, de 24 de marzo, de consejos escolares de Cantabria. Ley 25/1985, de 10 de diciembre, de los consejos escolares (Cataluña). Ley 8/2001, de 14 de junio, por la que se regulan los consejos escolares de Extremadura. Ley 9/1998, del 14 de diciembre, de consejos escolares de las Islas Baleares. Ley 3/2004, de 25 de junio, de consejos escolares riojanos. Ley 12/1999, de 20 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid. Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de consejos escolares de la Región de Murcia. Ley 13/1988, de 28 de octubre, de consejos escolares de Euskadi.
- 23 Ley 6/2009, de 29 de diciembre, de evaluación de la función docente y sus incentivos (Asturias). Ley 11/1991, de 10 de mayo, reguladora del acceso a la función pública docente del personal docente de los centros que, en virtud de la Ley 14/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, se han integrado en la red de centros públicos dependientes de la Generalitat de Cataluña. Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de autoridad del profesorado (Comunidad Valenciana). Ley 2/2010, de 15 de junio, de autoridad del profesor (Comunidad de Madrid). Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 24 Ley 3/2006, de 17 de marzo, de creación del fondo de acción territorial de la educación (Cataluña). Ley 4/1988, de 28 de marzo, reguladora de la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Generalitat de Cataluña. Ley 18/1987, de 13 de julio, por la cual se establece la gratuidad de la enseñanza en los estudios de nivel medio y en los de artes aplicadas y oficios artísticos. Ley Foral 26/2002, de 2 de julio, de medidas para la mejora de las enseñanzas no universitarias (Navarra). Ley Foral 11/1998, de 3 de julio, por la cual se regula la financiación pública de los centros de iniciativa social que imparten las enseñanzas de bachillerato, ciclos formativos de grado medio y programas de garantía social (Navarra).
- 25 Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de escuelas infantiles de calidad (Cataluña). Ley 2/2005, de 11 de marzo, de academias de la Región de Murcia. Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública Vasca.
- 26 Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria. Ley 7/2001, de 31 de mayo, de creación de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (Cataluña). Ley 16/1998, de 28 de diciembre, de los consejos sociales de las universidades públicas de Cataluña. Ley 15/1998, de 28 de diciembre, del Consejo Interuniversitario de Cataluña. Ley 26/1984, de 19 de diciembre, de coordinación universitaria y de creación de consejos sociales (Cataluña). Ley 4/2007, de 9 de febrero, de en Generalitat, de coordinación del sistema universitario valenciano. Ley 2/2003, de 28 de enero, de en Generalitat, de consejos sociales de las universidades públicas valencianas. Ley 5/2002, de 19 de junio, de la Generalitat Valenciana, de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión Valenciana de

del derecho constitucional a la salud²⁷ (art. 43 CE). Este derecho que en sede constitucional ha sido reconocido entre los principios rectores del capítulo III, título I de la Constitución, se afianza como derecho social en los estatutos de autonomía reformados, así el de Aragón (art. 14), Baleares (art. 25), Castilla y León (art. 13.2), Cataluña (art. 23) y Andalucía (art. 22). En este reconocimiento aparecen derechos de nuevo cuño, algunos propiamente sociales, otros con connotaciones más bien civiles: acceso en condiciones de igualdad a los servicios sanitarios (arts.14. 1 EAA, 13.2 EACL, y 23.1 EAC), pero también derechos de los pacientes (arts. 25.3 EIB, 23.3 EAC y 22.2 EAA), y a declarar su voluntad vital anticipada (arts. 25.4 EIB, 20 EAC, y 20 EAA). La formulación de algunos de estos derechos con referencia a la ley supone un aplazamiento de la especificación de parte de su contenido o de sus condiciones de ejercicio. Pero allí donde no se produce ese aplazamiento -así por ejemplo, en relación con los derechos del paciente (especialmente modélico es el artículo 22.2 EAA), tratamiento del dolor, cuidados paliativos, o declaración de voluntades vitales anticipadas- lo que se formula son derechos completos, por lo que no genera problema alguno su exigibilidad directa ante los tribunales. A nivel legislativo, todas las comunidades autónomas cuentan con una ley que regula la prestación del derecho a la salud²⁸ además de numerosas leyes sectoriales que

Acreditación y Evaluación de la Calidad en el Sistema Universitario Valenciano. Ley 1/2003, de 9 de mayo, de los consejos sociales del sistema universitario de Galicia. Ley 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de la Rioja. Ley 2/2003, de 20 de marzo, de organización institucional del sistema universitario de las Islas Baleares. Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de creación de la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid. Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los consejos sociales de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid. Ley 4/1998, de 8 de abril, de coordinación universitaria (Madrid). Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

27 En materia de sanidad también son exclusivas para la Generalitat las materias comprendidas en el artículo 162.1 EAC; y para la Junta en el art. 55.1 EAA.

28 Ley 2/1998, de 15 de junio, de salud de Andalucía. Ley 6/2002, de 15 de abril de salud de Aragón. Ley 1/1992, de 2 de julio, del servicio de salud del Principado de Asturias. Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de ordenación sanitaria de Cantabria. Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de ordenación sanitaria de Castilla-La Mancha. Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario (Castilla y León). Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña. Ley 3/2003, de 6 de febrero, de la Generalitat, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana. Ley 10/2001, de 28 de junio, de salud de Extremadura. Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia. Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública (Islas Baleares). Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias. Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud (La Rioja). Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid. Ley 4/1994, de 26 de julio, de salud de la Región de Murcia. Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de salud (Navarra). Ley 8/1997, de 26 de junio, de ordenación sanitaria de Euskadi.

complementan organizativamente el servicio²⁹ o que precisan subderechos de este ámbito: derechos de los pacientes³⁰, documento de voluntades vitales anticipadas y derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte³¹, derechos de los drogodependientes³², derechos de determinados enfermos³³, o derecho a la salud de los escolares³⁴.

Un régimen competencial fundamentalmente exclusivo es el que rige, finalmente en el ámbito de la asistencia social, cuya plasmación no se efectúa en la Constitución bajo una formulación de derecho subjetivo sino de principio rector, a pesar de que el Estado ha llevado

29 Ley 8/1986, de 6 de mayo, del servicio andaluz de salud. Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación de la entidad pública aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos. Decreto Legislativo 2/2004, de 30 de diciembre, del Gobierno de Aragón, mediante el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del servicio aragonés de salud. Ley 10/2001, de 28 de diciembre, de creación del servicio cántabro de salud. Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de garantías en la atención sanitaria especializada (Castilla La Mancha). Ley 21/2010, del 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del servicio catalán de la salud. Ley 8/2007, del 30 de julio, del Instituto Catalán de la Salud. Ley 12/1983, de 14 de julio, de administración institucional de la sanidad y de la asistencia y los servicios sociales de Cataluña. Ley 6/2008, de 2 de junio, de la Generalitat, de aseguramiento sanitario del sistema público (Comunidad Valenciana). Ley 4/2005, de 17 de junio, de la Generalitat, de salud pública de la Comunidad Valenciana. Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia.

30 Ley 7/2006, de 15 de junio, de tiempos máximos de respuesta en la atención sanitaria especializada (Cantabria). Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud (Castilla y León). Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública (Cataluña). Ley 7/2003, de 25 de abril, de protección de la salud (Cataluña). Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concerniente la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica (Cataluña). Ley 1/2003, de 28 de enero, de la Generalitat, de Derechos e Información al Paciente de la Comunidad Valenciana. Ley 3/2005, de 8 de julio, de información sanitaria y autonomía del paciente (Extremadura). Ley 1/2005, de 24 de junio, de tiempo de respuesta en la atención sanitaria especializada del sistema sanitario público de Extremadura. Ley 3/2001, de 28 de mayo, reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los pacientes (Galicia). Ley 6/2009, de 16 de noviembre, de libertad de elección en la sanidad en la Comunidad de Madrid. Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario de la Región de Murcia. Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra.

31 Ley 2/2010, de 8 de abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte (Andalucía). Ley 9/2005, de 30 de septiembre, reguladora del documento de instrucciones previas en el ámbito de la sanidad (Asturias). Ley 9/2005, de 30 de septiembre, reguladora del documento de instrucciones previas en el ámbito de la sanidad (La Rioja). Ley Foral 11/2002, de 6 de mayo, sobre los derechos del paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica (Navarra).

32 Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas (Andalucía). Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias (Aragón). Ley 5/1997, de 6 de octubre, de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias (Cantabria). Ley 20/1985, de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia (Cataluña). Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adicciones (La Rioja). Ley 4/2005, de 29 de abril, sobre drogodependencias y otras adicciones (Islas Baleares). Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos (Madrid). Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga (Madrid). Ley 18/1988, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias (País Vasco).

33 [Ley 1/1996](#), de 14 de mayo, de salud mental de Cantabria. Ley Foral 6/2003, de 14 de febrero, de

a cabo una intensa tarea legislativa en este ámbito, especialmente desde el título competencial transversal reconocido en el artículo 149.1.1^a CE. La asistencia social se ha recibido en el ámbito autonómico como mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de la población, que opera mediante técnicas diferentes de las propias de la seguridad social, que se financia al margen de cualquier obligación contributiva, y que prescinde de la colaboración económica previa de sus destinatarios. En esta perspectiva, ha tenido en los estatutos reformados un extenso campo para la formulación de verdaderos derechos de nueva creación. Sin embargo, solo los Estatutos de Cataluña (art. 24), Andalucía (art. 23) y Castilla y León. (art. 13.3), han previsto el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública; servicios que se extienden en forma de prestaciones concretas a favor de determinados colectivos necesitados de esta protección, especialmente, las familias (art. 16 EAC, 17 EAA), las personas dependientes (24 EAA), y las personas excluidas del mercado laboral (art. 25.2 EAC). La concreción de esos derechos asistenciales, de naturaleza puramente prestacional, se remite evidentemente a la ley, aunque en los estatutos mencionados ya se dan elementos de titularidad y de contenido suficientes como para reconocer verdaderos derechos de directa tutela. Todas las comunidades autónomas sin excepción cuentan también con su propia ley cabecera de asistencia social³⁵, y en algunas comunidades autónomas se acompañan de otras

prevención del consumo de tabaco, de protección del aire respirable y de la promoción de la salud en relación al tabaco (Navarra).

- 34 Ley 5/1986, de 17 de noviembre, de salud escolar (Aragón). Ley de 15 de octubre del 1984, de salud escolar para el Principado de Asturias. Ley 2/1990, de 26 de abril, de salud escolar (Extremadura). Ley 7/1982, de 30 de junio, de salud escolar (País Vasco). Ley 8/2008, de 20 de junio, de la Generalitat, de los derechos de salud de niños y adolescentes.
- 35 Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía. Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón. Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales (Asturias). Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (Cantabria). Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales (Castilla y León). Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (Cataluña). Ley 5/1997, de 25 de junio, mediante la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Ley 5/1987, de 23 de abril, de servicios sociales (Extremadura). Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de Islas Baleares. Ley 9/1987, de 28 de abril, de servicios sociales (Islas Canarias). Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales riojanos. Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales (Comunidad de Madrid). Ley 3/2003, de 10 de abril, del sistema de servicios sociales (Murcia). Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales (Navarra). Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales (País Vasco).

leyes sectoriales en materia de voluntariado³⁶ y de organización administrativa de los servicios asistenciales³⁷.

b) Derechos sociales de protección de la situación económica y existencial: renta social, vivienda digna, y acceso a la cultura.

Las competencias autonómicas de protección económica y existencial se manifiestan, principalmente, en el ámbito del establecimiento de una renta social o de ciudadanía y de otras ayudas dinerarias, del derecho a una vivienda digna y del derecho de acceso a la cultura en condiciones de igualdad.

El primero de los derechos es regulado desde el título competencial autonómico en régimen de exclusividad inserto en la materia asistencia social, por lo que el derecho a percibir una renta de ciudadanía u otro tipo de ayuda económica se presenta en íntima relación con el derecho de acceso a los servicios sociales ya referido. La Constitución se mueve de nuevo en este ámbito en un terreno principal por lo que el margen de las comunidades autónomas sigue siendo muy amplio en la formulación de nuevos derechos. Los estatutos andaluz (art. 23.2), castellanoleonés (art. 13.9) catalán (art. 24.3), balear (art.21) y valenciano (art. 15) establecen el derecho (de todos, el EAA; y de las personas o familias en situación de pobreza o de exclusión el EAC, el EACV, el EAB y el EACL) a

36 Ley 7/2001, de 12 de julio, del voluntariado (Andalucía). Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social (Aragón). Ley 10/2001, de 12 de noviembre, del voluntariado (Asturias). Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León. Ley 4/2001, de 19 de junio, de voluntariado (Comunidad Valenciana). Ley 3/1998, de 18 de mayo del voluntariado de las Islas Baleares. Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado (Murcia). Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado (Navarra). Ley 17/1998, de 25 de junio, de voluntariado (País Vasco).

37 Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social (Aragón). Ley 3/2009, de 27 de noviembre, de creación del Instituto Cántabro de Servicios Sociales (Cantabria). Ley 5/1992, de 27 de mayo, de acción social (Cantabria). Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León. Ley 16/1996, de 27 de noviembre, reguladora de las actuaciones inspectoras y de control en materia de servicios sociales (Cataluña). Ley 4/1994, de 20 de abril, de administración institucional, de descentralización, de desconcentración y de coordinación del sistema catalán de servicios sociales. Ley 1/2007, de 5 de febrero, de la Generalitat, por la cual se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Valenciana. Ley 9/1991, de 2 de octubre, gallega de medidas básicas por la inserción social. Ley 4/1999, de 31 de marzo, reguladora de la función inspectora y sancionadora en materia de servicios sociales (Islas Baleares). Ley 3/2007, de 1 de marzo, de calidad de los servicios sociales (La Rioja). Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales (Comunidad de Madrid).

percibir una renta garantizada de ciudadanía que asegure a sus titulares los mínimos de una vida digna. La concreción de estos derechos puramente prestacionales es claro que se remite a la ley de la que depende su ejercicio. A nivel legislativo son minoría las comunidades autónomas que han previsto la existencia de un salario o renta social y el derecho a percibir otras prestaciones económicas para determinados colectivos³⁸.

También exclusiva es la competencia autonómica en materia de vivienda, aunque el Estado intervenga en la materia desde diversos títulos transversales regulando el contenido del derecho previsto en el artículo 47 CE. Ello no obstante el derecho a la vivienda digna aparece reconocido en los estatutos de Andalucía (art. 25), Cataluña (art 26), Comunidad Valenciana (art. 16), y Baleares (art. 22). La titularidad parece limitarse en el Estatuto de Cataluña a las personas que no disponen de recursos suficientes, pero no en los otros estatutos mencionados en los que el derecho corresponde a toda persona. Solo del Estatuto de Andalucía se desprende un contenido cierto del derecho en forma de obligación de los poderes públicos de promoción pública de vivienda con aplicabilidad inmediata. Además, la mayoría de comunidades autónomas inciden a nivel legislativo en la regulación de este derecho³⁹ y establecen leyes de promoción de la vivienda protegida⁴⁰.

38 Ley 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico (Asturias). Ley 6/1991, de 5 de abril, de ingreso mínimo de inserción. Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (Cataluña). Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas (Cataluña). Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción (Cataluña). Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, de renta garantizada de ciudadanía de la Comunidad Valenciana. Ley 3/2007, de 16 de marzo, de renta básica de inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad (Navarra). Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social (País Vasco).

39 Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León. Ley 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (Cataluña). Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana. Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda (Extremadura). Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia. Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias. Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda de la Comunidad Autónoma riojana. Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.

40 Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda de protección oficial y el suelo. Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda Protegida (Aragón). Ley 2/2009, de 14 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la cual se modifica el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad pública (Castilla La Mancha). Ley 2/2002, del 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local (Cataluña). Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública (Baleares). Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública de la

Los estatutos de autonomía asumen la materia cultura en exclusiva, pero también el Estado tiene reconocidas competencias en el artículo 149.1.2 CE. La Constitución formula en el artículo 44.1 un derecho abierto de acceso a la cultura, que se concreta en los estatutos como un derecho de acceso a la cultura en condiciones de igualdad y al desarrollo de capacidades creativas (arts. 13.1 EAAR, 13.19 EAEL, 33 EAA, 18.1 EAB, y 22 EAC), así como en el derecho a integrarse culturalmente (solo el Estatuto balear, art. 18.2). Las leyes autonómicas en materia cultural son muy numerosas pero ninguna comunidad autónoma ha dictado todavía una norma de desarrollo del derecho de acceso a la cultura, a pesar de que sectorialmente sí existan regulaciones de fomento de acceso a ciertos bienes culturales (libros o museos).

c) Derechos sociales de exigencia de determinados tratamientos tuitivos.

Determinados colectivos son objeto de protección autonómica en clave social, aunque por lo general son colectivos que, individualmente considerados, presentan distintas facetas a proteger desde distintos títulos competenciales. Por ello, si las comunidades autónomas han podido regular de forma más integral la protección de determinados grupos en situación de desprotección o de desigualdad frente a otros es porque, además del título en régimen exclusivo en materia de asistencia social, han asumido otras competencias: en exclusiva, en materia de promoción de la mujer y políticas de género, personas dependientes, política infantil y juvenil, deporte y ocio, o derechos de los consumidores (con incidencia de títulos transversales del Estado); en régimen ejecutivo, la materia laboral (especialmente, ocupación, reinserción, formación permanente, prevención de riesgos laborales y seguridad e higiene); y competencias en derecho civil, allí donde exista derecho civil propio (especialmente, desde la materia de derecho de familia). A estos colectivos, que en la Constitución constituyen meros bienes jurídicos a proteger a través de mandatos de promoción o protección dirigidos a los poderes públicos (capítulo III del título I CE), aluden (total o parcialmente) cuatro de los estatutos reformados, formulando

vivienda en Navarra. Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid.

derechos a su favor de distinta naturaleza, además de los ya vistos de carácter prestacional existencial. Son, así, objeto de esa protección estatutaria la familia (arts. 16 EAC, 17 EAA), los menores (arts. 17 EAC, art. 18 EAA, 13.6 EACL), los ancianos (arts. 18 EAC, art. 19 EAA), las mujeres (arts. 19 EAC, 15-16 EAA, 14 EACL), las personas dependientes y las discapacitadas (arts. 24.2 EAC, 24 EAA, 13.7 y 8 EACL), los trabajadores (arts. 25 EAC, 26 EAA, 13.4 EACL), y los consumidores (arts. 28 EAC, 27 EAA, 17 EAAr). Entre estos derechos de nuevo cuño se cuentan muchos de aplicabilidad inmediata cuya realización y protección no depende de la correspondiente regulación legal, en la medida en que el estatuto contiene elementos suficientes para su ejercicio. Así sucede con los derechos de los trabajadores (arts. 26 EAA y 25.1 EAC: acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, o derecho a la formación profesional; art. 25.2 EAC: derecho a ejercer las tareas laborales y profesionales en condiciones de garantía para la salud y la seguridad); los derechos de los menores (art. 17 EAC, derecho a la protección integral); o los derechos de las personas en situación de dependencia (art. 13.7 EACL: derecho a la integración socioprofesional).

Al margen de las normas de derecho civil que afectan a aquellos colectivos, que no generan derechos públicos sociales, destacan muchas otras actuaciones de carácter tuitivo social provenientes de los legisladores autonómicos. En relación con las familias se establecen, por lo general, normas de apoyo económico⁴¹, como también en relación con las personas en situación de exclusión⁴². Las personas discapacitadas tienen reconocidos derechos a la percepción de prestaciones económicas⁴³, pero también otras formas de protección e

41 Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de Castilla y León. Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias (Cataluña). Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad (Comunidad Valenciana). Ley 11/2009, de 1 de diciembre, de maternidad (Múrcia). Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de familias numerosas (Navarra). Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de apoyo a las familias (País Vasco).

42 Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de inserción y normalización social (Aragón).

43 Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía. Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de atención y protección a las personas en situación de dependencia (Cantabria).

integración⁴⁴. Lo mismo sucede con los ancianos⁴⁵ y con los menores y los jóvenes⁴⁶. Los derechos de los trabajadores atienden, fundamentalmente, a dos perspectivas: la de la ocupación y reinserción (en desarrollo del derecho al trabajo)⁴⁷ y la de la prevención de riesgos y condiciones laborales (en desarrollo del derecho a la seguridad en el trabajo)⁴⁸. Los derechos de las mujeres se abordan desde la perspectiva de la igualdad⁴⁹ y desde la prevención y protección frente a la violencia de género⁵⁰. Además, todas las comunidades autónomas han

44 Ley 5/1998, de 23 de noviembre, relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales. Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación. (Aragón). Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras (Asturias). Ley 3/1996, de 24 de septiembre, sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación (Cantabria). Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras en Castilla-La Mancha. Ley 19/2009, de 26 de noviembre, de acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia (Cataluña). Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas (Cataluña). [Ley 17/2010, de 3 de junio, de la lengua de signos catalana](#). Ley 9/2009, de 20 de noviembre, de accesibilidad universal del sistema de transportes de la Comunidad Valenciana. Ley 12/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre perros de asistencia para personas con discapacitado (Comunidad Valenciana). Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el estatuto de las personas con discapacidad (Comunidad Valenciana). Ley 8/1997, de 18 de junio, de Promoción de la accesibilidad en Extremadura. Ley 5/1994, de 19 de julio, de supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad (La Rioja). Ley 1/2000, de perros guías acompañantes de personas con deficiencia visual (La Rioja). Ley 10/2003, de 26 de diciembre, sobre el acceso en el entorno de las personas con discapacitados acompañadas de perros de asistencia (Galicia). Ley 5/1999, de 31 de marzo, de perros guía (Baleares). Ley 3/1993, de 4 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas (Baleares). Ley 1/2009, de 15 de junio, de creación de la comisión no legislativa por las políticas integrales de la discapacidad (Comunidad de Madrid). Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía (Comunidad de Madrid). Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales (Navarra). Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas (Navarra). Ley 10/2007, de 29 de junio, sobre perros de asistencia para la atención a personas con discapacidad (País Vasco). Ley 20/1997, de 4 de diciembre, por la promoción de la accesibilidad (País Vasco).

45 Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores (Andalucía). Ley 7/1991, de 5 de abril, de asistencia y atención al anciano (Asturias). Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León. Ley 11/2001, de 13 de julio, de acogida familiar para personas mayores (Cataluña). Ley 2/1994, de 28 de abril, de asistencia social geriátrica (Extremadura). Ley Foral 34/2002, de 10 de diciembre, de acogida familiar de personas mayores (Navarra).

46 Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor (Andalucía). Ley 8/1985, de 27 de diciembre, del Consejo de la Juventud (Andalucía). Ley 3/2007, de 21 de marzo, de juventud de Aragón. Ley 19/2001, de 4 de diciembre, del Instituto Aragonés de la Juventud (Aragón). Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón. Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón. Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor (Asturias). Ley 1/1986, de 31 de marzo, del Consejo de la Juventud del Principado de Asturias. Ley 4/2001, de 15 de octubre, del Consejo de la Juventud de Cantabria. Ley 7/1999, de 28 de abril, de protección a la infancia y adolescencia (Cantabria). Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y a la adolescencia (Cantabria). Ley 2/2007, de 8 de marzo, del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha. Ley 1/2005, de 7 de abril, de los consejos de la juventud de Castilla-La Mancha. Ley 3/2006, de 25 de mayo, de creación del Instituto de la Juventud de

desarrollado los derechos de los consumidores⁵¹ mediante leyes en los que se protegen distintos aspectos civiles, sociales, sanitarios y de participación.

3.2 Derechos sociales estatutarios vs. derechos sociales autonómicos de creación legislativa

Como se constata, pues, no es en términos globales un mal balance el que resulta de la actividad legislativa autonómica en el ámbito de los derechos sociales: se ha dado forma de verdaderos derechos subjetivos a nivel autonómico a mandatos constitucionales de promoción y protección dirigidos a los poderes públicos allí dónde han existido competencias para ello;

Castilla y León. Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León. Ley 33/2010, del 1 de octubre, de políticas de juventud (Cataluña). Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (Cataluña). Ley 6/2006, de 26 de mayo, de creación de la Agencia Catalana de la Juventud (Cataluña). Ley 38/1991, de 30 de diciembre, de instalaciones destinadas a actividades con niños y jóvenes (Cataluña). Ley 11/1985, de 13 de junio, de protección de menores (Cataluña). Ley 10/1981, de 2 de diciembre, de creación del Instituto Catalán de Servicios a la Juventud (Cataluña). Ley 18/2010, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de Juventud de la Comunidad Valenciana. Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana. Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura. Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención de menores (Extremadura). Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de Juventud de Extremadura. Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Islas Baleares. Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud (Baleares). Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores riojanos. Ley 7/2005, de 30 de junio, de juventud riojana. Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de juventud (Madrid). Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y adolescencia (Madrid). Ley 6/2007, de 4 de abril, de juventud (Murcia). Ley 8/1995, de 24 de abril, de promoción y participación juvenil (Murcia). Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia. Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia (Navarra). Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia (País Vasco). Ley 6/1986, de 27 de mayo, del Consejo de la Juventud de Euskadi (País Vasco).

47 Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo. Ley 9/1999, de 9 de abril, de Creación del Instituto Aragonés de Empleo. Ley 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Trabajo (Asturias). Ley 1/2003, de 18 de marzo, de creación del Servicio Cántabro de Ocupación. Ley 2/2003, de 30 de enero, del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha. Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Ley 23/2009, de 23 de diciembre, del Centro de Iniciativas para la Reinserción (Cataluña). Ley 27/2002, de 20 de diciembre, sobre medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral (Cataluña). Ley 17/2002, de 5 de julio, de ordenación del sistema de ocupación y de creación del Servicio de Ocupación de Cataluña. Ley 12/2010, de 21 de julio, de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación de la ocupación (Comunidad Valenciana). Ley 3/2000, de 17 de abril, por la cual se crea el Servicio Valenciano de Ocupación y Formación (Comunidad Valenciana). Ley 2/2009, de 2 de marzo, por la puesta en marcha de un plan extraordinario de apoyo a la ocupación local (Extremadura). Ley 7/2003, de 26 de marzo de inserción sociolaboral (La Rioja). Ley 2/2003, de 3 de marzo, del servicio riojano de empleo. Ley 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servicio de Ocupación de las Islas Baleares. Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Ocupación. Ley 5/2001, de 3 de julio, de creación del Servicio Regional de Trabajo (Madrid). Ley 9/2002, de 11 de noviembre, de creación del Servicio Regional de Trabajo y Formación (Murcia).

48 Ley 10/2006, de 26 de diciembre, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. Ley 4/2004, de 30 de noviembre, del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. Ley 10/2010, de 21 de octubre, de promoción de la seguridad y salud en el trabajo en Castilla-La Mancha. Ley 8/2006, de 5 de julio, de

se han creado verdaderas estructuras serviciales en educación, sanidad y servicios sociales; y se han desplegado políticas tuitivas a favor de determinados colectivos desprotegidos o discriminados en forma de derechos. Todo ello acompañado con la posibilidad de tutela –en tanto que las prestaciones se formulan bajo la cobertura de derechos públicos subjetivos- en sede jurisdiccional.

Sin embargo, cabría preguntarse si la posterior inclusión de esos derechos en los estatutos de autonomía, además de la formulación de otros nuevos, acompañados, a su vez, de

medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las administraciones públicas de Cataluña. Ley 2/2004, de 28 de mayo, de la Generalitat, de creación del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (Comunidad Valenciana). Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, por una Carta de Derechos Sociales (Navarra). Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de treinta y cinco horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo (Navarra). Ley 10/1997, de 27 de junio, de modificación de la Ley de creación del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales.

- 49 Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León. Ley 9/1993, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres (Comunidad Valenciana). Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia. Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer (Balears). Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres. Ley Foral 12/2009, de 19 de noviembre, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de derechos de las personas transexuales (Navarra). Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Navarra). Ley 4/2005, de 18 de febrero, por la igualdad entre mujeres y hombres (País Vasco).
- 50 Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género (Andalucía). Ley 4/2007, de 22 de marzo, de prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia en Aragón. Ley 1/ 2004, de abril, de la prevención contra la violencia de las mujeres y la protección a sus víctimas (Cantabria). Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de maltratos y de protección de las mujeres maltratadas (Castilla- La Mancha). Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la violencia de género en Castilla y León. Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista (Cataluña). Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (Canarias). Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género (Comunidad de Madrid). Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia. Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista (Navarra).
- 51 Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía. Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios de Aragón. Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los consumidores y usuarios (Asturias). Ley 1/ 2006, de 7 de marzo, de defensa de los consumidores y usuarios (Cantabria). Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del estatuto del consumidor (Castilla- La Mancha). Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León. Ley 22/2010, del 20 de julio, del código de consumo de Cataluña. Ley 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor (Cataluña). Ley 2/1987, de 9 de abril, de estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana. Ley 6/2001, de 24 de mayo, del estatuto de los consumidores (Extremadura). Ley 12/1984, de 28 de diciembre, del estatuto gallego del consumidor y usuario. Ley 1/1998, de 10 de marzo, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Ley 3/2003, de 12 de febrero, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ley 8.416, del 23/10/2008, de defensa del consumidor (La Rioja). Ley

nuevos principios rectores (así, los estatutos andaluz, catalán y castellano-leonés) constituye un salto cualitativo en la permanente realización del Estado social como forma de estado.

El conjunto de derechos que los estatutos reformados contienen (especialmente los que aquí se han denominado de primer grupo) no está formado solo por derechos sociales, aunque sí predominantemente, sino también por derechos que ahondan en el terreno de la llamada democracia participativa, poco desarrollado por la Constitución (consultas populares, participación administrativa sectorial o participación en el proceso de elaboración de normas), y por derechos en el ámbito lingüístico cuando hay posibilidad de ello. Este conjunto de regulaciones ha sido calificado de programa político, de operación objetable desde la tradición del constitucionalismo democrático⁵²; de causa de estrechamiento del proceso político democrático⁵³; de texto intervencionista⁵⁴. Por lo tanto, que un estatuto de autonomía contenga un catálogo de derechos de esa naturaleza no deja indiferente y uno de los mayores rechazos que produce es ese innegable carácter intervencionista que evidentemente está presente.

Y es que es cierto: las normas estatutarias sobre derechos, principalmente sobre derechos sociales, son normas intervencionistas y finalistas cuya pretensión principal es la de disminuir la libertad de decisión de los distintos titulares de los poderes públicos, en especial, la del legislador autonómico; porque los derechos sociales funcionan no solo como límites sino también como auténticas imposiciones positivas al legislador. Sin embargo, lo que para unos constituye una limitación y constreñimiento injustificado que, además, según quien lo afirme, también impone trabas a la realización del principio de igualdad territorial, para otros constituye una exigencia de la forma social del estado previsto por la Constitución española. Legítima por ello mismo y legítima porque la plena libertad de un pretendido pleno legislador es la negación

11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid. Ley 4/1996, de 14 de junio, del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia. Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios (Navarra). Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del estatuto de las personas consumidoras y usuarias (País Vasco).

52 V. Farreres Comella: “Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CPC, Madrid, 2006, págs. 23-24.

53 L.M Díez Picazo: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pág. 71.

54 P. Biglino Campos: “Los espejismos de la tabla de derechos”, en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CPC, Madrid, 2006, pág. 58.

constitucional⁵⁵. La cuestión, pues, de si la introducción de un catálogo de derechos sociales en los estatutos de autonomía constituye un salto cualitativo frente al mero reconocimiento de derechos sociales por parte el legislador creo que debe contestarse en forma afirmativa. Y ello, no porque la existencia de un marco previo estatutario de derechos sociales asegure un mejor contenido de esos derechos sociales o un mayor número en su reconocimiento –ya se ha visto que también comunidades autónomas sin estatuto reformado han desplegado una intensa actividad legislativa sobre derechos sociales-, sino porque situada su formulación en el plano de la norma institucional básica de cada comunidad autónoma lo que se asegura es la propia existencia y permanencia de cada derecho social como derecho público subjetivo que, en otro caso, quedaría en manos de la voluntad de cada legislador. No se descubre nada nuevo con ello porque, precisamente, ese era el objetivo explícito, al menos, de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que actuó con su catálogo de derechos como impulsor del de los demás.

Resumen:

A pesar de que desde posiciones centralizadoras se han recordado insistentemente los peligros intrínsecos a la capacidad de regulación de las comunidades autónomas en materia de derechos, lo cierto es que todas ellas, cualquiera que haya sido el signo de la fuerza política que las haya gobernado, han sido garantes y motor de la forma social que la Constitución proclama, fundamentalmente a través de la regulación de derechos sociales y de principios rectores constitucionales, y de la formulación de nuevos derechos sociales y principios programáticos allí donde tienen reconocidos títulos competenciales para ello. En este trabajo se hace referencia a cuál es el basamento jurídico de dicha actividad autonómica, a cuáles han sido los ámbitos especialmente favorecidos por aquella regulación, y en qué se ha traducido el salto cualitativo que para ese tipo de derechos ha supuesto su reconocimiento estatutario tras las reformas de 2006 (en especial, la de los Estatutos, catalán, andaluz y castellano-leonés).

Palabras clave:

derechos sociales, estatutos de autonomía, catálogos iusestatutarios, comunidades autónomas

Abstract:

Although pro-centralizing positions have insistently reminded the intrinsic dangers of the Autonomous Communities capacity to regulate rights, the truth is that all of them, whatever the sign of the political force in government, have guaranteed and acted as an engine for the social form stated by the Constitution, mainly by regulating social rights and programmatic guidelines where they had competence titles to do so. This paper refers to the legal basis of this autonomic activity, to the areas which have been especially favoured by that regulation, and to the concrete translation of the qualitative leap entailed by the statutory recognition of these rights after the reforms of 2006 (in particular, the Statutes of Catalonia, Andalusia and Castilla-León).

55 Ya se señaló en M.A. APARICIO PÉREZ Y M. BARCELÓ I SERRAMALERA: “Los derechos públicos estatutarios”. M.A. APARICIO PÉREZ (ed.): *Derechos y principios en los Estatutos de autonomía*. Barcelona: Atelier, 2008; págs. 13-35.

Key words:

Social rights, Autonomy Statutes, statutory catalogues, Autonomous Communities