

LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS EN LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA¹

F. Javier Díaz Revorio
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO

1. *Introducción: los derechos y principios en los Estatutos de autonomía.*
2. *La situación en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 1982.*
3. *El procedimiento seguido en la reforma del Estatuto: características generales.*
4. *Los derechos en la propuesta de reforma del Estatuto²:*
 - a) *El Preámbulo y el Título Preliminar.*
 - b) *Los valores y principios fundamentales.*
 - c) *Estructura y sistemática del título.*
 - d) *La titularidad de los derechos.*
 - e) *El contenido de los derechos.*
 - f) *Normas sobre la aplicación.*
 - g) *Vinculación y garantías.*
5. *Valoración y conclusiones.*
6. *Apunte bibliográfico.*

1. Este texto, que desarrolla y actualiza algún trabajo anterior del autor ubicado en la misma línea de investigación, se enmarca en el Proyecto de investigación interuniversitario financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia para el período 2006-2009, con el título Reforma de la Constitución y reforma de los Estatutos de autonomía (SEJ2006-15337-C02-01/JURI), cuyo investigador principal es el Dr. Pedro González-Trevijano Sánchez.

2. Este trabajo se ha redactado tomando como base la Propuesta de Reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha que, una vez definitivamente aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha, VI Legislatura, nº 212, de 30 de enero de 2007), fue presentada ante el Congreso en la VIII Legislatura (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie B, nº 276-1, de 9 de febrero de 2007); y una vez concluida ésta sin ser tramitada la iniciativa, la misma ha sido retomada en la IX Legislatura (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie B, nº 18-1, de 11 de abril de 2008), y votada favorablemente en debate de totalidad (Diario de Sesiones, nº 34, de 14 de octubre de 2008; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie B, nº 18-2, de 17 de octubre de 2008), antes de su remisión a la Comisión Constitucional para la fase de enmiendas y debate. Por tanto, no pueden ser tenidas en cuenta eventuales enmiendas que pudieran aprobarse en fase de tramitación parlamentaria, aunque no parece que las mismas vayan a ser de gran alcance en lo relativo a los títulos Preliminar y Primero de la propuesta de nuevo Estatuto.

1. Introducción: los derechos y principios en los Estatutos de autonomía

Si bien todos los Estatutos de autonomía contenían, desde sus redacciones iniciales, ciertas referencias a los derechos fundamentales y a los principios constitucionales, o la inclusión de otros principios en el mismo texto estatutario, no ha sido hasta el proceso de reformas iniciado en 2006 cuando se ha iniciado de forma más notoria un debate sobre la posibilidad o conveniencia de la inclusión de estos principios y derechos en el texto estatutario. Ello es explicable si tenemos en cuenta que las referencias a derechos y principios en los primeros textos estatutarios (y en esto las sucesivas reformas hasta 2006 no habían supuesto modificación relevante) no pasaban de algunas menciones generales y remisiones al texto constitucional, normalmente incluidas en el título Preliminar, y en ningún caso configuraban un título autónomo del Estatuto.

Esta situación ha cambiado de forma notoria en todas las reformas estatutarias aprobadas a partir del año 2006, que constituyen en realidad revisiones totales de los Estatutos que dan lugar a textos íntegramente nuevos (con la excepción sólo relativa del Estatuto valenciano, que fue reformado parcial, pero muy significativamente, por Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril). Y estos “nuevos Estatutos”³ contienen en todos los casos, aunque con denominaciones no coincidentes, un título específicamente dedicado a la regulación de los derechos y deberes de los ciudadanos y los principios rectores de la Comunidad⁴.

La novedad es tan significativa que podría decirse que, cualitativamente,

3. Los nuevos textos a los que me refiero son, por orden cronológico: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. A ellos habrá que sumar próximamente el nuevo Estatuto de Castilla-La Mancha, cuyas referencias se han dado en nota anterior, si finalmente su tramitación concluye con éxito.

4. Así, el Estatuto de Valencia incluye un título II denominado “De los derechos de los valencianos y valencianas”; el título I del Estatuto de Cataluña viene encabezado como “Derechos, deberes y principios rectores”; el de las Islas Baleares denomina a su título II “De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears”; el título I del Estatuto de Andalucía se dedica a los “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”; el de Aragón, más escuetamente, se refiere a “Derechos y principios rectores”, exactamente igual que el de Castilla y León; aunque en ocasiones las menciones a derechos y principios pueden contenerse también en otros títulos, como el Preliminar.

es sin duda uno de los cambios más relevantes (acaso el que más) que puede encontrarse en los nuevos textos estatutarios. Y si bien el debate político se ha centrado principalmente en otros aspectos más “polémicos” de los nuevos textos estatutarios (con un claro protagonismo para el Estatuto de Cataluña), lo cierto es que la doctrina constitucional se ha ocupado inmediatamente del problema de la posibilidad o conveniencia de que los Estatutos incluyan declaraciones de derechos, habiéndose producido un rico debate al respecto⁵.

No es, sin embargo, el propósito principal de este trabajo entrar en profundidad en la compleja y ardua cuestión de la licitud constitucional (o de la mayor o menor conveniencia) de la inclusión de declaraciones de derechos en los Estatutos de autonomía, sino más bien comentar, aunque sea de un modo general y preliminar, el contenido que, en esta materia, incluye la propuesta de nuevo Estatuto para Castilla-La Mancha. Por lo demás, desde la perspectiva jurisprudencial la cuestión ha quedado más o menos resuelta (otro tema es si mejor o peor) por la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que se pronunció sobre el artículo 17.1 del nuevo Estatuto de Valencia, que reconoce el derecho de los valencianos y valencianas al abastecimiento suficiente de agua de calidad.

En efecto, uno de los temas más trascendentes abordados en esta sentencia es el de si las declaraciones de derechos son un contenido posible de los Estatutos, a pesar de que manifiestamente no están mencionadas en el artículo 147.2, y de que la existencia de declaraciones de este tipo podría resultar incompatible con el sentido del artículo 139.1 de la Constitución, o incluso del art. 149.1.1. En síntesis, el Tribunal no aprecia esa incompatibilidad, y reconoce por tanto la posibilidad constitucional de este contenido estatutario, aunque matizando que el sentido y el alcance de los preceptos que reconozcan derechos públicos subjetivos serán diferentes en los distintos casos. En efecto, mientras que estos derechos pueden derivar de los contenidos estatutarios mencionados en artículos constitucionales distintos al 147, o de la referencia que este precepto hace a la organización de las instituciones autónomas propias, tratándose en tal caso de auténticos derechos públicos subjetivos, sin embargo los que pudieran derivar de las competencias asumidas por la

5. Véase la bibliografía referida al final de este trabajo. En particular, hay que destacar la muy interesante polémica entre dos prestigiosos constitucionalistas, como son los profesores Caamaño y Díez-Picazo, llevada a cabo con réplica y réplica directas a través de la Revista Española de Derecho constitucional. Sana costumbre, por cierto, ésta de dedicar artículos específicamente a “contestar” los que previamente ha escrito otro colega, pero poco frecuente en nuestra doctrina constitucional...

Comunidad (art. 147.2, d) deben entenderse como meros mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos autonómicos⁶.

Con todo, esta idea resulta muy controvertida, y ha sido objeto de crítica incluso por parte de los magistrados del Tribunal Constitucional. En efecto, los cinco votos particulares que acompañan a la mencionada STC 247/2007, de 12 de diciembre, cuestionan la posibilidad de que los Estatutos de autonomía incorporen declaraciones de derechos. En síntesis, el argumento común radica en que, siendo el Estatuto de autonomía, además de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, una ley orgánica del Estado (pero que no puede ser modificada o derogada por otras leyes orgánicas dado su carácter de “norma paccionada”), la existencia de diferentes declaraciones de derechos pugnaría con el art. 139.1 de la Constitución que, como se deduce de su tenor literal, supone la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado⁷.

6. Aunque obviamente la sentencia aludida es susceptible de comentarios mucho más amplios desde muy diversas perspectivas, que superarían con mucho la finalidad de este estudio, me parece que la doctrina que contiene en esta materia puede sintetizarse con lo dicho en el texto. En esta línea pueden destacarse las siguientes citas textuales: “el art. 139.1 CE no contiene un principio que imponga la uniformidad absoluta respecto de los derechos constitucionales propiamente dichos” (FJ 14). En el FJ 15 el Tribunal analiza separadamente las posibilidades de reconocimiento de derechos, y la virtualidad de las proclamaciones que contengan derechos, según el fundamento constitucional que las mismas tengan; es decir, según cuál sea el precepto constitucional del que deriva el contenido estatutario de que se trate. Comenzando por las previsiones de la Constitución no incluidas en el art. 147, la sentencia señala que “de la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos, según ha confirmado la jurisprudencia constitucional incluso para supuestos en que la previsión estatutaria incide en los derechos fundamentales en sentido estricto”. En segundo lugar, respecto a la regulación de las instituciones autonómicas, la sentencia señala que “también respecto de lo establecido en el art. 147.2 c) CE se desprende que son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución. 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”. La solución es, en cambio, diferente en lo que puede derivar de la atribución de competencias a la Comunidad, prevista como contenido estatutario en el art. 147.2 d); en suma, “los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya”.

7. En este sentido, el voto particular del Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas señala, con referencia al art. 139.1: “Me es imposible aceptar que cuando el precepto referido dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos en cualquier parte del territorio del Estado», resulte respetuoso con ese principio constitucional que el Estado, al aprobar un Estatuto de Autonomía, o su modifi-

En suma, la mera posibilidad de que los Estatutos contengan, más allá de algunas excepciones con justificación constitucional específica, declaraciones de derechos, ha sido objeto de un amplio debate doctrinal, y está lejos de haber sido unánimemente compartida en el seno del Tribunal Constitucional. Pero lo cierto es que éste ha afirmado en principio tal posibilidad, aunque matizando, en ciertos casos de forma muy significativa, el alcance y eficacia jurídica de esos derechos, que cuando deriven de la propia asunción estatutaria de competencias, no serán estrictamente derechos públicos subjetivos, sino mandatos u orientaciones para los poderes públicos autonómicos. A efectos prácticos, esta doctrina jurisprudencial, que no me parece vaya a ser abandonada próximamente por el Tribunal, viene a suponer el mantenimiento de las declaraciones de derechos y principios rectores contenidas en los nuevos Estatutos. En lo que sigue, presumiendo que en efecto el Tribunal no va a rechazar con alcance general esta opción de los nuevos Estatutos, pasaré a llevar a cabo un comentario que sirva como primera aproximación a los contenidos incluidos en los títulos Preliminar

cación, pueda hacer declaraciones de derechos para los ciudadanos de sólo una parte de su territorio. Y no me parece convincente el expediente dialéctico de rebajar el significado constitucional del principio que nos ocupa, limitando su proyección al ámbito interno de cada una de las Comunidades Autónomas, eludiendo implícitamente su virtualidad en cuanto elemento constitucional de unidad en el ámbito extra e intraautonómico, que creo que es la virtualidad esencial del principio”. Por su parte, el Magistrado don Javier Delgado Barrio defiende que “puesto que el art. 139.1 CE proclama la igualdad de derechos y el Estatuto es desigualdad -art. 138.2 CE-, quíerese decir que éste no es, evidentemente, cauce adecuado para la proclamación de derechos”, añadiendo más adelante que “la regla general es la no viabilidad de la inclusión de derechos en los Estatutos con las excepciones ya señaladas”. El Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel sintetiza su posición al respecto señalando que “una interpretación sistemática de lo que dice la Constitución, más no de lo que no dice, es lo que me lleva a concluir que, dada la obligada aprobación de los Estatutos de Autonomía por el Estado, los derechos no son un contenido posible de aquéllos”. El Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, por su parte, opinaba: “Creo que se manipula el significado de los Estatutos para hacerlos coincidir, en lo que se les hace que digan, con lo que se ha dicho que dice la Norma Fundamental” y, tras hablar de la “deconstrucción” del art. 139.1 operada por la mayoría del Tribunal, aclaraba más adelante que “Admitir que sí caben tablas autonómicas de derechos –que será la conclusión práctica a la que abocarán en el futuro las finas y matizadas excepciones que contiene la doctrina del FJ 15 de la Sentencia– y que el art. 139.1 CE dice únicamente lo que resulta del citado FJ 14 *in fine* producirá también problemas de aplicación práctica de imposible solución en nuestro sistema de fuentes, salvo que se traigan a colación en el futuro otros preceptos constitucionales, que permitan solucionar las antinomias irresolubles que se plantearán a los Jueces y Tribunales ordinarios ante un panorama de fuentes realmente inviable y confuso”. Por último, el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas afirma que “en cuanto a la formulación de derechos subjetivos, a mi juicio, debió llegarse a una conclusión general y firme: la de que en los Estatutos de Autonomía no cabe el establecimiento de derechos subjetivos”, aunque más adelante admite alguna excepción, para concluir que “la Sentencia de la que discrepo, ignora por completo la que, para mí, es una distinción fundamental, antes recogida, y que es la que debe hacerse entre tablas agrupadas de derechos, o declaraciones «para-constitucionales» por un lado y por otro, derechos públicos subjetivos ocasionalmente regulados en los Estatutos de Autonomía, en los contados casos en que es posible porque la propia Constitución lo autoriza”.

y I del futuro Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, destacando las significativas innovaciones que los mismos introducen respecto a la regulación actualmente vigente.

2. La situación en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 1982

Castilla-La Mancha no se diferenció demasiado de las restantes Comunidades Autónomas en cuanto al tratamiento inicial de los derechos fundamentales en el Estatuto y, manteniendo el criterio general ya destacado, no se incorporó al texto estatutario aprobado en 1982 un título específico dedicado a los derechos, sino que la proclamación y regulación de los mismos se resolvió a través de ciertas remisiones y de algunas menciones genéricas.

En esta línea, es fundamental el artículo 4, que en su apartado 1 señala que “Los derechos, libertades y deberes fundamentales de los ciudadanos de Castilla-La Mancha son los establecidos en la Constitución”. De esta manera, se produce una remisión en bloque al catálogo de derechos reconocido en la Norma fundamental, eludiéndose la relación específica de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad. Sin embargo, aunque esta proclamación sería suficiente para determinar, por remisión, los derechos y principios rectores aplicables en la Comunidad, lo cierto es que los siguientes apartados del mismo artículo recogen algunos valores, principios y objetivos básicos para los poderes públicos regionales, e incluso, en un sentido reflejo, se proclaman algunos derechos específicos. Y si bien en general estos principios son reproducción de los que están contenidos en la Constitución, en algunos casos su plasmación en el Estatuto aporta matices o variantes sobre los enunciados constitucionales. Ciertamente, la escasa entidad cuantitativa de estos preceptos, y su similitud con los principios reconocidos en la Constitución, han provocado que no se haya prestado excesiva atención a la incorporación estatutaria de los mismos (aunque, con algunas variantes, prácticamente todos los Estatutos recogieron desde su redacción originaria principios de este tipo, e incluso algún derecho), pero conviene destacar la existencia de estos preceptos, que en el caso de Castilla-La Mancha están contenidos principalmente en los apartados 2, 3 y 4 del mencionado artículo 4 del Estatuto de 1982.

El primero de ellos es la especificación para los poderes públicos regionales del mandato que el artículo 9.2 de la Constitución encomienda sin excepción a todos los poderes públicos, con copia prácticamente literal del mismo, y de esta

forma se dispone que estos poderes regionales deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de individuos y grupos sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y favorecer la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social de la Región. Por su parte, el apartado 3 establece un mandato aún más específico a la Junta de Comunidades, disponiendo que ésta “propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política”. Se trata, como se indica, de una previsión más específica y concreta que cualquiera de las previstas en la Constitución española, lo que podría tener su relevancia, por ejemplo, a la hora de valorar la adecuación estatutaria de ciertas medidas de “acción positiva” o “discriminación inversa”, y comparar la misma con la valoración constitucional de las mismas, pues ciertamente este tipo de medidas encuentran en el texto estatutario una finalidad directamente impuesta, y mucho menos genérica que el mandato del artículo 9.2 de la Constitución (o el equivalente del 4.2 del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha).

Por su parte, el apartado 4 del artículo 4 enumera los objetivos básicos de la Junta de Comunidades. Como se viene indicando, esta enumeración contiene en realidad una especificación de algunos de los principios rectores de la política social y económica reconocidos en el capítulo III del título I de la Constitución, de tal manera que, al aplicarse los mismos como objetivos de la Junta de Comunidades, se disponen algunas especialidades o se añaden algunos matices a las prescripciones constitucionales. Así, por ejemplo, se reitera el objetivo del pleno empleo pero se añade “la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones”; se insiste en la prescripción constitucional de protección del medio ambiente y fomento de la calidad de vida, añadiéndose una “especial atención al medio rural”; así como “la protección y realce del paisaje”; o, en fin, al referirse al retorno de los emigrantes, en términos que recuerdan al art. 42 de la Constitución, el Estatuto dispone como objetivo “la superación de las actuales condiciones económicas y sociales de nuestra Región que condicionan el actual nivel de emigración”.

Por su parte, otros apartados del artículo 4.4 implican una especificación de otros preceptos constitucionales situados en el título VII, destinado a la economía y hacienda, y de este modo encontramos preceptos relativos a la potenciación de ciertos recursos económicos, pero también en este caso encontramos peculiaridades en la norma autonómica, pues junto a la mención a la agricultura y la ganadería, el art. 4.4. c) del Estatuto menciona la minería, la industria y el turismo, y el apartado h) del mismo precepto dedica un inciso específico a la reforma agraria.

Por otro lado, otros objetivos enunciados en el mismo precepto parecen recoger peculiaridades que no tienen un tratamiento constitucional tan específico, como “la realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos entre todos los ciudadanos de la región” (art. 4.4.h).

Hay que señalar también que, dentro de estos enunciados de objetivos, el propio artículo 4 contiene alguna proclamación de derechos, aunque sean en realidad “reflejos” del correspondiente mandato a los poderes públicos, y en definitiva supongan también una adaptación de los principios rectores de la Constitución. Así sucede, por ejemplo, con “el acceso de todos los ciudadanos de la Región a niveles educativos y culturales que les permitan su realización cultural y social”, (art. 4.4.d), o los ya mencionados a la calidad de vida, protección de la naturaleza y del medio ambiente (apartado f), aunque en este caso no aparecen redactados en forma de derechos.

Por último, hay que señalar el art. 3 del Estatuto de 1.982, que se refiere a la condición política de ciudadano de Castilla-La Mancha, predica la misma de quienes tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Región, y añade en su apartado 2 una específica mención a “los derechos políticos definidos en este Estatuto”, afirmando que gozarán también de los mismos “los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Región y acrediten esta condición en el correspondiente consulado de España”.

En suma, la regulación de los principios fundamentales y los derechos en el Estatuto de 1.982 se caracteriza por las siguientes notas:

- 1) Remisión en bloque a los derechos, libertades y deberes fundamentales de la Constitución.
- 2) Ausencia de un listado específico de derechos y deberes.
- 3) Recepción de una serie de principios rectores establecidos de la Constitución, que sin embargo son adaptados o matizados en la redacción que da el Estatuto de Castilla-La Mancha.
- 4) Establecimiento de algunos objetivos específicos de la Junta de Comunidades, así como de algunos “derechos reflejos” de los mismos.
- 5) Mención a los “derechos políticos” derivados del Estatuto.

Ha habido, por tanto, una mínima regulación de los derechos y principios fundamentales en la redacción originaria del Estatuto, si bien la parquedad de la

misma y las escasas diferencias respecto a la regulación constitucional, así como la ausencia de una lista de derechos en sentido propio, han provocado que, hasta ahora, la preocupación por la posibilidad, sentido y significado de la regulación estatutaria de los derechos haya estado prácticamente ausente en el sistema autonómico de Castilla-La Mancha.

3. El procedimiento seguido en la reforma del Estatuto: características generales

Siguiendo la línea iniciada poco antes en otras Comunidades, la propuesta de reformar el Estatuto de autonomía comenzó con el anuncio del Presidente autonómico en el debate del estado de la Región del año 2004⁸. Poco después se fue generando un consenso entre los dos partidos con representación parlamentaria en torno a la conveniencia de la reforma y a sus líneas maestras. En octubre del año 2005, el Presidente autonómico firmó con los representantes del PSOE y el PP regionales la llamada “Declaración de Fuensalida”, que implicaba un consenso básico sobre los principios fundamentales que deberían estar presentes en la reforma. A lo largo del año 2006 los dos partidos tratan de llegar a un texto inicial aceptado por ambos, y aquél frágil consenso pareció estar amenazado en no pocos momentos, sin que existiera además acuerdo sobre el calendario de la reforma. Pero finalmente, en octubre de 2006 se anunció el acuerdo sobre un texto inicial de nuevo Estatuto, y el día 30 de ese mes, los dos grupos con representación parlamentaria presentaron conjuntamente, ante la Cámara regional, la “propuesta de proposición de ley para la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha” (BOCCM nº 190, de 6 de noviembre de 2006).

A partir de ese momento comenzó la tramitación parlamentaria, mediante la creación de una Comisión Legislativa específica para la reforma del Estatuto, y la comparecencia ante la misma de 32 personas, en representación de las instituciones regionales, de sectores sociales, culturales o económicos de la sociedad castellano-manchega, o bien como expertos en Derecho o en otras cuestiones vinculadas al Estatuto. Con ello terminó el año 2006, pero fue en enero del año 2007, fuera del período ordinario de sesiones, cuando las Cortes de Castilla-La Mancha tramitaron efectivamente la propuesta, incluyendo numerosas enmien-

8. Prescindimos ahora del comentario de las anteriores reformas del Estatuto, que no afectaron en absoluto a los derechos ni principios fundamentales, y desde luego no tuvieron –a pesar de la importancia de alguna de ellas– el alcance global de la que ahora comentamos. Fueron operadas por Leyes orgánicas 6/1991, de 13 de marzo; 7/1994, de 24 de marzo; y 3/1997, de 3 de julio.

das que en algún caso hicieron de nuevo peligrar el frágil consenso alcanzado. Pero finalmente, el día 29 de enero de 2007 el Pleno de la Cámara regional aprobó por unanimidad el texto que el 1 de febrero del mismo año se presentó como propuesta de reforma en el Congreso de los Diputados. Por diversas razones la VIII Legislatura concluyó sin que el texto fuera tramitado en las Cortes Generales; y ello no deja de ser llamativo, porque fue el único de los Estatutos presentados que no fue tramitado y aprobado en dicha legislatura (con la única excepción del nuevo Estatuto para el País Vasco, cuya toma en consideración fue expresamente rechazada por el Congreso). En cualquier caso, tras el inicio de la IX Legislatura, la propuesta estatutaria ha sido retomada por las Cortes Generales, y en el momento de escribir estas líneas el Congreso ya ha procedido a su aprobación inicial, el día 14 de octubre de 2008.

La característica principal de la reforma ha sido, por tanto, la existencia de un consenso difícil, pero mantenido en el tiempo, entre los dos principales partidos a nivel autonómico. Ese consenso ha versado sobre los principios de respeto a la Constitución y profundización en el autogobierno, que ya estaban presentes en la citada “Declaración de Fuensalida”. Desde el punto de vista de los derechos, puede señalarse que la regulación de los mismos no sólo ha sido consensuada, como la totalidad del texto estatutario, sino que no parece haber generado polémicas o diferencias relevantes entre los dos partidos con representación parlamentaria. Otros aspectos generaron quizá más dificultades de cara al acuerdo. En el título dedicado a los derechos, el acuerdo ha dado lugar a un texto avanzado, moderno y de marcado carácter social, pero al tiempo cuidado y relativamente moderado. Por lo demás, las diversas comparecencias ante la Comisión parlamentaria encargada del Estatuto han podido también dejar cierta huella, mejorando técnicamente el texto inicialmente propuesto y su sistemática.

4. Los derechos en la propuesta de reforma del Estatuto

La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha el 29 de enero de 2007, y presentada el 1 de febrero en el Congreso, contiene un título específico dedicado a los “Derechos, deberes y libertades de los castellanomanchegos”⁹. Se sigue de este modo la tendencia de

9. Conviene hacer una precisión lingüística. A diferencia de la redacción de la propuesta inicial, el texto finalmente aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha y presentado al Congreso hace desaparecer el guión en la palabra “castellanomanchego” (o en su femenino o plural). Según el Diccionario de la Real Academia, y el Diccionario de uso del español actual de Manuel Seco, ambas formas, con y

las últimas reformas estatutarias, de incorporar un listado propio de derechos y deberes en la norma estatutaria. Aunque, como se ha visto, la regulación anterior contenía algunos principios fundamentales más o menos extraídos de la Constitución, es novedosa la situación en la que los Estatutos de autonomía contienen su propia declaración o catálogo de derechos y deberes. Y ello plantea los problemas y dudas a los que me he referido al inicio del trabajo, aunque de acuerdo con la jurisprudencia constitucional es, en principio, una opción conforme con la Constitución, sin perjuicio de que el alcance o eficacia jurídica de alguna de las proclamaciones de derechos podría no ser el propio de los derechos públicos subjetivos.

Por tanto, aun cuando no se puede negar con carácter general la posibilidad de que un estatuto incorpore una declaración de derechos y principios rectores, convendría precisar y cuidar el enunciado de cada precepto, para dejar clara la naturaleza jurídica y el alcance de cada artículo, en esta materia tan delicada y compleja. Por lo demás, no hay que ignorar las dificultades que igualmente implica la posibilidad de que la declaración de derechos y principios del Estatuto reitere preceptos de la Norma fundamental, o bien incorpore contenidos similares pero con variaciones que en ocasiones pueden llegar a ser realmente significativas, aun cuando no entren en contradicción abierta con los preceptos constitucionales (en cuyo caso desaparecería cualquier duda sobre la ilegitimidad constitucional). El Tribunal Constitucional, que en general ha sido crítico con la reproducción de preceptos constitucionales en la legislación autonómica, aun admitiendo esta posibilidad, ha sido particularmente cauteloso a la hora de referirse a la posibilidad de que sea un Estatuto el que reproduzca el enunciado de derechos constitucionales¹⁰. En suma, aun admitiendo la posibilidad de una

si guión, son válidas. Aquí vamos a preferir la que usa el guión (excepto en el caso de las citas literales, en las que necesariamente habrá que seguir la forma usada por la proposición), por varios motivos: 1) esta forma respeta el guión existente en el nombre propio del que deriva el adjetivo (Castilla-La Mancha); 2) esta palabra compuesta es bastante larga y parece más adecuado para su escritura y lectura separar las palabras de las que se compone, y 3) los programas de procesamiento de texto más usuales (y en concreto, Word), reflejan un molesto subrayado en rojo cuando se utiliza “castellanomanchego”, pero no cuando se usa el guión para escribir “castellano-manchego”.

10. Véase, por todas, la reciente y ya citada STC 247/2007, de 12 de diciembre. Su FJ 15 señala: “Sin embargo, si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (aunque como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales: STC 76/1983, FJ 23; en igual sentido, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 12, entre otras) lo relevante desde la perspectiva de su constitucionalidad será el alcance de dicha reproducción. En tal sentido, si el legislador estatutario va más allá de la mera reproducción e incide en los derechos fundamentales, tales previsiones, que tendrán la eficacia señalada en el párrafo c) anterior, sólo serán legítimas si, además, guardan relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario”.

declaración de derechos autonómica, resulta acuciante, y del mayor interés, la cuestión de sus límites constitucionales, y en todo caso es particularmente necesario el cuidado en la redacción de cada uno de sus enunciados.

En todo caso, procede ahora circunscribirnos a la valoración de los aspectos específicos de la proposición de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha. Es decir, aun dejando apuntadas las dudas y dificultades a las que debe hacer frente toda declaración estatutaria de derechos, aquí trataré solamente la cuestión relativa al comentario de los concretos preceptos que la proposición de nuevo Estatuto de Castilla-La Mancha dedica a la materia.

En este sentido, hay que destacar que el nuevo texto contiene, por un lado, algunos principios y preceptos generales recogidos en el título Preliminar, y que pueden ser objeto de comentario porque su carácter axiológico los relaciona directamente con los derechos fundamentales; y por otro, un título I dedicado monográficamente a derechos y deberes.

a) El Preámbulo y el Título Preliminar

Por la evidente vinculación que suelen tener los principios con los derechos, y porque suele considerarse que todos ellos conforman lo que habitualmente se denomina “parte dogmática” de los textos constitucionales o estatutarios, parece procedente hacer una breve descripción del Preámbulo y el Título Preliminar de la proposición de nuevo Estatuto. Aquél se caracteriza, si lo comparamos con las reformas de otros Estatutos, por la austeridad verbal y la ausencia de cualquier tono reivindicativo, proclamando con realismo los recientes orígenes de Castilla-La Mancha como Comunidad Autónoma y su institucionalización. No destaca este Preámbulo por las grandes proclamaciones de principios y valores, y los que se recogen, desde luego de gran trascendencia, son fundamentalmente reiteración de los mencionados en la Constitución, y en particular de la unidad, autonomía, y solidaridad establecidos en el artículo 2 de la Norma suprema. Más adelante se mencionan los valores de libertad e igualdad, unidad y ciudadanía democrática, así como solidaridad, como imperantes en la España de hoy. En fin, dentro de este tono de relativa parquedad, los derechos apenas son mencionados en el último párrafo del Preámbulo, señalándose que “Por este Estatuto queda comprometida Castilla-La Mancha con la concepción de España como un Estado social y democrático, al incluir la carta de derechos de sus ciudadanos”. En suma, todo el Preámbulo exhibe una identificación axiológica con los valores constitucionales, y en este contexto se sitúa y se justifica el reconocimiento de una carta de derechos en el Estatuto.

Tampoco el Título Preliminar incurre en ningún vicio de barroquismo verbal, y de hecho en el artículo 1.1 no hay siquiera un intento de definir políticamente a la Comunidad (como región, nacionalidad o similar), sino que se opta por designar directamente a los “ciudadanos de Castilla-La Mancha” como sujetos que, “en ejercicio del derecho al máximo nivel de autogobierno reconocido constitucionalmente y como expresión de su plena condición de comunidad política, se constituyen en Comunidad Autónoma...” Por lo demás, y aparte de la reiteración del principio de indisoluble unidad de la nación española, no hay nuevas proclamaciones de principios y valores en los artículos de este Título Preliminar, dedicados a la definición institucional, el ámbito territorial, la condición de castellano-manchegos, los símbolos y las sedes de las instituciones. Tampoco se encuentran en este título menciones a los derechos, más allá de la referencia a los “derechos políticos definidos en este Estatuto” en el artículo 3.2, relativo a la definición de la condición política de castellano-manchego, y que viene a reproducir al respecto lo dispuesto en el mismo artículo del Estatuto de 1982.

Con todo, hay que destacar que el mismo artículo 3 añadirá en su futura redacción un nuevo apartado 3, dedicado a los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y los extranjeros no comunitarios residentes en Castilla-La Mancha, así como los apartados 4 y 5, referentes a las comunidades originarias de Castilla-La Mancha asentadas fuera del territorio autonómico.

b) Los valores y principios fundamentales

En fin, ya en el título I, es muy importante destacar el artículo 9.7, que proclama que: “Los poderes públicos de Castilla-La Mancha promoverán los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo, la paz, la justicia, la solidaridad y la cohesión social”. Aunque dicho apartado se ubica dentro del artículo relativo a los principios informadores de la actuación de los poderes públicos, se trata en realidad de los valores fundamentales del sistema jurídico-político de la Comunidad Autónoma, y por ello su ubicación más acertada hubiera sido, a mi juicio, el Título Preliminar, y muy probablemente el propio artículo inicial del Estatuto, pues de alguna manera estos valores presidirían así todo el contenido estatutario, situándose en el frontispicio del articulado de la norma básica de la Comunidad Autónoma. La ubicación elegida, mucho más “discreta”, y en el último de los siete apartados de los “principios informadores”, no parece acorde con la trascendencia de los valores proclamados. Por lo demás, creo que en esta enumeración pueden destacarse las siguientes características:

- a) La inclusión de los cuatro valores superiores proclamados en el artículo 1.1 de la Constitución española, si bien en distinto orden, intercalando otros más, y suprimiendo el calificativo “político” al aludir al pluralismo (lo que le da una mayor amplitud).
- b) La incorporación de otros valores mencionados en otros preceptos de la Constitución (aunque ésta no siempre los califique como tales), como la dignidad humana, que acertadamente se ubica en el primer lugar de la enumeración estatutaria, o la solidaridad (aunque también ésta parece tener un sentido más amplio en el Estatuto que en el art. 2 de la Constitución, en el que se refiere sólo a nacionalidades y regiones).
- c) La recepción de otros valores que en la Constitución sólo aparecen de forma implícita o tangencial. Así sucede con la democracia y la paz.
- d) La mención, al mismo nivel que los anteriores valores, de la cohesión social.
- e) Una cierta imprecisión en la identificación de la naturaleza de estos contenidos, dado que el artículo 9, en el que se incluyen, se titula “principios informadores de la actuación de los poderes públicos”, mientras que el propio apartado 7 los considera expresamente valores.

De todos modos hay que reconocer que la distinción entre valores y principios es una cuestión compleja, poco pacífica, y acaso imposible de realizar con precisión desde la perspectiva jurídica. Por lo demás, con independencia de su consideración como principios o valores, resulta claro que son al tiempo objetivos que deben ser “promovidos” por los poderes públicos de la Comunidad. Y, como reiteradamente estamos viendo en esta materia, el Estatuto procede a una incorporación de conceptos e ideas derivados de la Constitución, pero que al tiempo son adaptados, desarrollados o, como en este caso, ampliados.

Los demás apartados del artículo 9 contienen también una serie de principios de gran trascendencia para el sistema estatutario, y que igualmente deben considerarse objetivos a perseguir por los poderes públicos castellano-manchegos. En algunos casos se trata de principios que ya venían reflejados en el anterior texto estatutario, en otros hay una actualización o desarrollo de los mismos, y en otros se aprecia la incorporación de nuevos principios con este carácter informador. Entre todos ellos pueden destacarse la pluralidad de manifestaciones de la igualdad, que aparece: a) en su dimensión de igualdad real o material, junto a la libertad, en el apartado 1; b) como principio que debe regir el acceso a los servicios públicos (apartado 4); y c) en su vertiente de igualdad de género (apartado 6).

También se mencionan en el mismo artículo 9 principios relativos a las políticas activas de redistribución de la riqueza, en el marco del Estado social y democrático de Derecho (apartado 2, aspecto muy vinculado al objetivo de la igualdad material proclamado en el apartado anterior); la creación de empleo de calidad y el diálogo y la concertación con las organizaciones sociales y empresariales (apartado 3); y la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales (apartado 5).

c) La estructura y sistemática del Título I

El título dedicado a los derechos, deberes y libertades comienza en el artículo 6 y concluye en el 23. No es una extensión muy notable, sobre todo si se compara con los textos catalán o andaluz, que resultan considerablemente más prolijos; en este aspecto se trata de un título que se aproxima más al resto de las reformas.

El título se divide en cuatro capítulos, dedicados, respectivamente, a los principios generales (arts. 6-10), a los derechos de ciudadanía y de la persona (arts. 11-20), a los derechos económicos y sociales (art. 21), y a la garantía del ejercicio de los derechos (art. 22). Sin embargo, pese a que el enunciado de los epígrafes de estos capítulos pueda dar una imagen de que se pretende la globalidad en los derechos expresamente reconocidos, no hay tal pretensión, pues es evidente que hay importantes derechos, dentro de todos estos bloques, que ni siquiera son mencionados, y significativamente no se recogen prácticamente ninguno de los derechos de libertad. Hay que tener en cuenta que la declaración de derechos comienza con una remisión en bloque a la Constitución española y a los tratados y convenios internacionales, de manera que, con buen criterio, se ha optado por no reiterar, en lo posible, los derechos fundamentales ya enunciados en la Norma fundamental.

Con todo, este criterio, que parece haberse seguido en general respecto a los derechos fundamentales y libertades públicas, no se ha utilizado en el caso de los derechos sociales y económicos, ni respecto a los derechos de determinados colectivos, que son enunciados con cierto detalle en el texto estatutario, a pesar de que en buena medida ya están recogidos en la Constitución. Aunque evidentemente esto implica ciertas reiteraciones, esta opción puede encontrar justificación en la idea de que las Comunidades Autónomas pueden jugar un papel más relevante precisamente en el ámbito de los derechos prestacionales, y más en general de los vinculados al Estado social, que son susceptibles de un mayor desarrollo y satisfacción por parte de los poderes públicos autonómicos.

Sea como fuere, lo cierto es que, a pesar de la impresión que podría deducirse de los títulos de los diversos capítulos, la reforma del Estatuto centra su recién incorporado catálogo de los derechos casi exclusivamente en los derechos socioeconómicos, así como en los derechos de participación política, cuando ésta se produce en el ámbito de las instituciones autonómicas. También es destacable el artículo dedicado a los deberes (art. 10) contenido en el capítulo I, y que incluye algunos ya recogidos en la Constitución (contribuir al sostenimiento del gasto público, conservar el medio ambiente, colaborar en situaciones de emergencia...), otros existentes en la legislación estatal (participación en la Administración electoral), junto a otros más específicos (hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos, cuidar y proteger el patrimonio público, contribuir y participar en la educación de los hijos).

d) La titularidad de los derechos

Como ya se ha indicado, la proposición de reforma, manteniendo en este aspecto lo que ya preveía el Estatuto de 1.982, contiene los criterios para la determinación de la condición política de castellano-manchego, que lleva aparejada la titularidad de los derechos políticos contenidos en el Estatuto. El criterio seguido es el de la vecindad administrativa, si bien la titularidad de estos derechos se extiende también a los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla-La Mancha (art. 3.1 y 2). Por lo tanto (y en este aspecto el nuevo Estatuto no implica modificaciones), la regla general es la titularidad de los derechos por parte de los castellano-manchegos, definidos en los términos vistos.

Sí son novedosas, en cambio, las referencias a la titularidad de los derechos por los ciudadanos de la Unión Europea y los extranjeros no comunitarios residentes en Castilla-La Mancha. En este sentido, el art. 3.3 establece un principio general de equiparación con los castellano-manchegos “con las limitaciones que establezcan la Constitución española, el Estatuto de autonomía y el ordenamiento jurídico”. De esta forma, el Estatuto distingue a dos colectivos a los que antes no hacía referencia, estableciendo como se ve un criterio general de equiparación con los castellano-manchegos en el ejercicio de los derechos, pero remitiéndose a la Constitución, al propio Estatuto y el ordenamiento jurídico para el posible establecimiento de limitaciones. Esta redacción es mejorable, no sólo porque la Constitución y el Estatuto forman parte también del Ordenamiento (de manera que el inciso debería referirse entonces al “resto del” Ordenamiento), sino porque permite mayores restricciones que el mismo artícu-

lo 13.1 de la Constitución, pues según éste no todo el ordenamiento, sino sólo los tratados y la ley, pueden establecer “los términos” (ni siquiera se habla de “limitaciones”) en que los extranjeros gozan de los derechos constitucionales. De manera que, aparentemente, el Estatuto permite mayores restricciones hacia los extranjeros de los derechos estatutarios, respecto de las que permite la Constitución sobre los derechos constitucionales. En todo caso, y respecto al disfrute por los extranjeros de los derechos constitucionales y los establecidos en la legislación estatal, hay que tener en cuenta que el art. 7.2 impone a los poderes públicos regionales el mandato de garantizar a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros no comunitarios residentes en Castilla-La Mancha “el ejercicio de los derechos fundamentales que tengan reconocidos en el marco de la legislación del Estado”.

Con esta regulación, el Estatuto contempla los derechos de los castellano-manchegos, de los ciudadanos de la Unión Europea y de los extranjeros no comunitarios, pero omite toda referencia a los demás españoles. Claro está que éstos, si tienen vecindad administrativa en la Comunidad, pasan a ser castellano-manchegos, y en cualquier otro caso, tendrán también los mismos derechos que los ciudadanos de la Comunidad cuando por cualquier circunstancia les resulte aplicable la normativa de esta, por imperativo del artículo 139 de la Constitución. De todos modos no deja de ser llamativo que el Estatuto, que en otras ocasiones no ha tenido problema en recoger o incorporar –y, en su caso, adaptar– contenidos ya previstos en la Constitución, en este caso no haya incluido previsión alguna sobre este particular.

Por lo demás, ninguna disposición estatutaria se refiere a la titularidad de los derechos por parte de las personas jurídicas, pero hay que entender que la misma no está excluida en modo alguno, y por tanto estas personas serán titulares de aquellos derechos estatutarios que por su propia naturaleza no estén necesariamente vinculados a la condición física de persona, resultando por tanto susceptibles de predicarse respecto a personas jurídicas.

En fin, en relación a la titularidad conviene mencionar también que, como es propio de los principios del Estado social, el texto del nuevo Estatuto incorpora derechos cuya titularidad no es universal, sino que se predica sólo de las personas pertenecientes a determinados colectivos (mayores, menores, jóvenes, mujeres...), o incluso derechos de titularidad difusa, inconcreta o genérica, como por ejemplo el derecho a un uso preferente de los recursos hídricos. Sobre ellos volveremos más adelante.

e) El contenido de los derechos

No resulta posible, en un trabajo de estas características, realizar un análisis pormenorizado y específico de los contenidos de cada uno de los derechos reconocidos en la reforma estatutaria. Nos limitaremos, por tanto, a un comentario y descripción general de los diversos derechos incluidos en el nuevo título I, y en particular en sus capítulos II y III que, como ya se ha indicado, son los dedicados específicamente al reconocimiento de los derechos.

El artículo 11, con el que comienza el capítulo II (“Derechos de ciudadanía y de la persona”) reconoce los derechos de participación política en el ámbito autonómico, que, aparte de la proclamación general del derecho a participar en los asuntos públicos de forma directa o a través de representantes, son básicamente el derecho a elegir los diputados en las Cortes de Castilla-La Mancha, y el derecho a presentar iniciativas legislativas ante éstas y, en su caso, a participar en el procedimiento legislativo según establezca la legislación específica.

Por su parte, el artículo 12, bajo el epígrafe “derechos de ciudadanía”, contiene una amplia enumeración de derechos de las personas en su relación con los poderes públicos regionales, y especialmente con la Administración, comenzando por la proclamación genérica del derecho a “disfrutar de los beneficios del principio de buena administración”. Los siguientes apartados contienen un adecuado desarrollo de los que en el momento actual suelen considerarse derechos básicos del administrado: acceso a documentos y archivos de la Junta de Comunidades, derecho de petición y queja, acceso en condiciones de igualdad a servicios públicos y económicos de interés general, derecho al tratamiento imparcial y objetivo por los poderes públicos, protección de datos personales, y derecho de utilización de las tecnologías de la sociedad de la información en sus relaciones con la Junta de Comunidades. Además se reconoce también, en el mismo artículo, el derecho de participación en asociaciones y fundaciones dirigidas a la gestión solidaria de asuntos de interés de la Comunidad (que evidentemente deriva en todo caso de los derechos de asociación y fundación constitucionalmente reconocidos), así como a la colaboración en programas sociales, ambientales y de cooperación a la paz y al desarrollo.

Los artículos 13 y siguientes del texto de la reforma contienen un listado de derechos de determinados colectivos que, por las más diversas circunstancias, pueden considerarse en una situación de partida de desventaja, y a las que los poderes públicos deben, por tanto, ofrecer las oportunidades o las prestaciones necesarias para conseguir su plena integración y la superación de las dificulta-

des a las que se enfrentan, en el marco de la persecución del objetivo de igualdad real previsto en el art. 9.2 de la Constitución, y en los artículos 9.1 y 2 del propio texto estatutario. Ciertamente, en la mayor parte de los casos, se trata de colectivos que ya son objeto de atención específica en el texto constitucional. Sin embargo, su inclusión en el Estatuto puede tener, al menos, dos consecuencias positivas: en primer lugar, un reforzamiento y especificación de sus derechos frente a los poderes públicos autonómicos, lo que al tiempo implica un mandato a éstos para prestar a estos colectivos la atención especial que permita hacer efectivos esos derechos; y, en segundo lugar, el lapso transcurrido desde la aprobación de la Constitución española permite que, en esta declaración estatutaria, la proclamación de los derechos se pueda “actualizar” a las circunstancias presentes, e incluso el lenguaje utilizado para su reconocimiento parece resultar más acorde con las tendencias más modernas¹¹.

En concreto, los colectivos que ven reconocidos sus derechos en el capítulo II del título I del nuevo texto son:

- a) Las personas mayores (art. 13), a quienes se reconoce una serie de derechos que en todo caso derivan de diversos preceptos constitucionales: el derecho a la autonomía personal y a vivir con dignidad y en condiciones de bienestar, sin sufrir malos tratos ni discriminación alguna por razón de su edad.
- b) Los menores (art. 14), de quienes se predica el derecho a la protección integral, a que se garanticen los cuidados necesarios para su bienestar, formación e integración social, atendiendo siempre a su interés superior.
- c) Los jóvenes (art. 15), de quienes se proclama el derecho a disfrutar de las condiciones que faciliten su desarrollo autónomo y emancipación y a hacer efectiva su participación en el desarrollo político, cultural y social.
- d) Las mujeres (art. 16), respecto de las que se establece un amplio conjunto de derechos y mandatos a los poderes públicos, en los ámbitos social y

11. Conviene llamar la atención sobre este particular. Con el paso del tiempo los propios eufemismos pierden su sentido inicial y parece que tienden a convertirse en nuevas “palabras tabú”, y por ello son sustituidos por nuevos eufemismos. Así, la Constitución habla de “tercera edad” (art. 50), que era un eufemismo para no referirse a “ancianos” u otros sinónimos; el nuevo texto estatutario evita esa expresión y habla de “las personas mayores” (art. 13). El texto constitucional se refería a “disminuidos psíquicos, sensoriales y físicos” (art. 49), mientras que el Estatuto prefiere al más moderno “personas con discapacidad” (art. 17).

laboral, como son “el derecho a la efectiva igualdad con los hombres en todos los ámbitos, a la eliminación de cualquier discriminación laboral, especialmente la salarial, cultural, económica y política, y a que se adopten las medidas necesarias para que la maternidad no limite su promoción laboral y profesional y para erradicar la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones”.

- e) Las personas con discapacidad (art. 17), a quienes se reconoce el “derecho al reconocimiento y al respeto social y a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, la igualdad de oportunidades, la eliminación de barreras, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”. Se trata, por tanto, de un conjunto de derechos que suponen al tiempo mandatos de actuación a los poderes públicos, de cara a conseguir ciertos objetivos cuyo logro puede requerir medidas de acción positiva o, llegado el caso, de discriminación inversa, en el ámbito profesional y, en general, en el terreno social.
- f) En fin, la enumeración que venimos comentando culmina con dos artículos que contienen algo así como sendos “cajones de sastre” en los que quizá cabe englobar a algunos de los colectivos ya mencionados, que tienen su tratamiento específico en los artículos anteriores, pero también muchos otros grupos caracterizados por su situación social de desventaja o inferioridad, o más ampliamente por la existencia de circunstancias que impiden o dificultan su integración social. A este respecto, el Estatuto recoge (art. 18) el derecho de “las personas y los grupos desfavorecidos o en riesgo de exclusión o rechazo social” al respeto a su dignidad y a beneficiarse de las medidas que posibiliten su integración social y laboral, así como (art. 19) los derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas o de otra índole “al respeto de su diversidad y a beneficiarse de políticas interculturales que contribuyan a su plena integración social y a su participación en los asuntos públicos”.

Todavía dentro del capítulo II (“Derechos de la ciudadanía y de la persona”), el artículo 20, siguiendo lo establecido en algún otro Estatuto recientemente reformado, establece el derecho de todas las personas a “expresar su voluntad de forma anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos que puedan recibir, especialmente cuando no estén en condiciones de expresar personalmente su voluntad, en el marco de lo establecido en el artículo 15 de la Constitución española”. Se trata de una plas-

mación, a nivel estatutario de un derecho que, siguiendo también la regulación existente en otras Comunidades, ya había sido objeto de regulación legal, a través de la Ley 6/2005, de 7 de julio, sobre declaración de voluntades anticipadas en materia de la propia salud, si bien en todo caso hay que tener en cuenta, además de la propia Constitución, la legislación estatal aplicable¹². Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo afirma que “todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte”. Este aspecto, que también se ha incluido en otras reformas estatutarias, plantea no pocas dudas desde la perspectiva constitucional, no sólo por la cuestión de competencia normativa relacionada con la necesidad de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (entre los que estaría el artículo 15), y por la misma duda de la competencia autonómica para intervenir en la regulación de esta materia, sino porque el precepto puede entenderse de forma contradictoria con la misma interpretación que la jurisprudencia constitucional ha realizado (o puede realizar) sobre los derechos contenidos en los artículos 15 y 10 de la Constitución. En todo caso, creo que ello mismo obliga a descartar cualquier interpretación contradictoria con dicha jurisprudencia, así como cualquier entendimiento que ubique al legislador estatutario como intérprete auténtico de la Constitución, y en particular cualquier entendimiento del precepto en el sentido de reconocer alguna forma de eutanasia.

En fin, el capítulo III del título I, dedicado a los derechos económicos y sociales, contiene un único y extenso artículo que, bajo el epígrafe “contenido de los derechos económicos y sociales”, menciona en forma de derechos, y en trece apartados, una serie de contenidos que, como ya hemos expresado, suponen en buena medida reiteración, desarrollo, especificación o actualización de principios rectores reconocidos en la Constitución. La mayor parte de las veces no se trata de una mera copia de los preceptos constitucionales, sino de una adaptación de los mismos, y así podemos encontrar el derecho a la mejora de las condiciones de vida y trabajo; a la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y una atención sanitaria de calidad; derecho a recibir enseñanza pública y de calidad; derecho de acceso a una vivienda digna; protección ante situaciones de necesidad, con especial consideración de las situaciones de dependencia; derecho a la cultura y a la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico; protección social económica y jurídica de la familia; derecho a disfrutar de los recursos naturales situados en su territorio; derecho a disfrutar

12. En este sentido hay que citar la Ley estatal 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, que regula algunos aspectos básicos en la materia.

de un entorno urbano y rural de calidad saludables y de calidad y a disfrutar responsablemente del patrimonio natural y del paisaje; derecho como consumidor y usuario a la protección de su salud, de su seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales.

Además de los anteriores, merece la pena destacar especialmente algunos derechos más novedosos o que no encuentran parangón o equivalencia en la misma Constitución española. Así, el “derecho a acceder a una renta de subsistencia que asegure las condiciones mínimas de una vida digna a las personas o familias que se encuentren en situación de pobreza” (art. 21, f) que, más allá de una mera proclamación genérica, establece una concreta prestación económica para paliar determinadas situaciones de necesidad, aunque en todo caso parece necesario un desarrollo legislativo para concretar las circunstancias, condiciones y cuantías de la prestación.

También tiene gran trascendencia, en particular en una Comunidad donde el agua es un bien escaso y muy valioso, el “derecho a un uso preferente de sus recursos hídricos” (art. 21, j) de forma que se posibilite su disponibilidad para atender a sus necesidades de consumo humano, al desarrollo económico y social, a la sostenibilidad del medio ambiente y a la preservación del entorno natural. Este enunciado plantea algunas cuestiones jurídicas, comenzando por su titularidad (¿todos los ciudadanos, la Comunidad Autónoma?) y por la misma delimitación de su contenido, así como la concreción de los recursos hídricos a los que es aplicable el uso preferente; pero en todo caso este apartado manifiesta la preocupación de la Comunidad por un tema muy sensible y de vital importancia.

En fin, también cabe mencionar, por lo novedoso, el “derecho al acceso en condiciones de igualdad a las tecnologías de la sociedad de la información y del conocimiento”, que no está expresamente reconocido en la Constitución, y que es una importante manifestación del desarrollo y adecuación de las declaraciones de derechos a los nuevos avances científicos y tecnológicos. En este contexto este derecho, que es de prestación y debe implicar un importante esfuerzo de los poderes públicos, puede implicar un avance importante en la sociedad castellano-manchega, cuando finalmente se logre hacer real y efectivo.

f) Normas sobre la aplicación

El capítulo I del título I del texto de la reforma estatutaria contiene algunos criterios destinados a resolver posibles problemas o dificultades en la interpretación y aplicación de los derechos reconocidos en el propio Estatuto. Hay que

tener en cuenta que el reconocimiento de derechos en textos jurídicos de diverso nivel, todos ellos aplicables sobre un territorio determinado, da como resultado una estructura bastante compleja a la hora de determinar la norma aplicable a cada caso concreto, y delimitar el contenido de la misma, teniendo en cuenta que es posible que confluyan en la misma situación regulaciones de distinto nivel territorial. En efecto, y por poner el ejemplo de Castilla-La Mancha, una vez aprobado el nuevo Estatuto resultarán aplicables en el territorio de la Comunidad la declaración de derechos del propio Estatuto, la contenida en la Constitución, y todas las existentes en los tratados y convenios sobre la materia ratificados por España. Ello provoca notorias dificultades a la hora de determinar la norma o normas aplicables, así como el papel de las diversas normativas que pueden incidir simultáneamente en la misma regulación, y la interpretación que finalmente deba darse a cada una de ellas.

Prácticamente todas las declaraciones de derechos contienen diversos criterios sobre la interpretación y aplicación de sus preceptos, y el Estatuto no es una excepción. Afortunadamente, dichos criterios suelen coincidir en los distintos textos, y en concreto la reforma estatutaria incluye las pautas que resultan más usuales para resolver las cuestiones de interpretación y aplicación de las declaraciones de derechos. En este sentido, el artículo 6, titulado “Disposiciones generales”, establece entre otros aspectos los siguientes:

- a) El principio de interpretación y aplicación de los derechos en el sentido más favorable para su plena efectividad (art. 6.3).
- b) El principio según el cual ninguno de los derechos estatutarios puede ser desarrollado, aplicado o interpretado de forma que se reduzcan o limiten los derechos reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios ratificados por España (art. 6.4), criterio interpretativo según el cual el reconocimiento estatutario de los derechos se realiza con una finalidad expansiva y no restrictiva de los derechos, y en definitiva en caso de duda o conflicto debe preferirse la norma más favorable.
- c) El criterio según el que los derechos del Estatuto se disfrutarán en los términos y condiciones de las normas que los desarrollen (art. 6.1). Desde luego, este criterio no debe llevar a interpretar los derechos estatutarios de acuerdo con las normas de desarrollo de los mismos, pues el criterio interpretativo, aunque no lo diga el Estatuto, debe ser exactamente el contrario: es la norma inferior la que debe interpretarse de conformidad con la superior, y en último término tanto la normativa de desarrollo como el mismo Estatuto deben interpretarse de conformidad con la Constitución

como Norma suprema cuya vis expansiva debe impregnar todo el Ordenamiento. Lo que el precepto quiere decir es que la normativa de desarrollo puede establecer términos y condiciones que afecten al ejercicio del derecho, si bien no podrá desvirtuarlo o hacerle perder su sentido.

- d) El criterio según el cual los derechos no pueden interpretarse o utilizarse como elemento que suponga alteración de la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma (art. 6.1).

Es llamativo que el Estatuto no contiene un precepto que explícitamente señale el sujeto pasivo de los derechos reconocidos, esto es, frente a quién son aplicables y pueden ejercerse. Con todo, la omisión no es grave ni relevante, pues en definitiva, por el mismo ámbito de aplicación del Estatuto, sólo los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, y en su caso los mismos ciudadanos de ésta cuando el derecho resulte por su propia naturaleza exigible frente a ellos, pueden ser sujetos pasivos.

g) Vinculación y garantías

El capítulo I del título I contiene también algunos preceptos sobre las garantías generales de los derechos. Así, se reitera que los poderes públicos autonómicos son los responsables de la garantía, tutela y eficacia de los derechos estatutarios (arts. 7.2 y 8). Pero más interés tiene la reserva de ley de Cortes de Castilla-La Mancha –excluyendo por tanto incluso otras normas con rango de ley– establecida en el art. 6.2 para la regulación de los “elementos esenciales” de los derechos. Esta reserva recuerda en parte la contenida en el artículo 53.1 de la Constitución, así como al referencia de éste al “contenido esencial” de los derechos como límite a la propia regulación legislativa. Sin embargo, a primera vista se aprecian dos diferencias. Por un lado, el texto estatutario extiende la garantía a más derechos, pues la reserva es aplicable a todo el título, incluyendo los derechos económicos y sociales que, en buena medida, se corresponden más con principios rectores de la política social y económica que no están afectados, a nivel constitucional, por reserva de ley alguna. Pero, por otro lado, la redacción del Estatuto parece menos garantista o limitadora de la propia actividad legislativa, pues está ausente el sentido del “contenido esencial” como límite último de la misma regulación legislativa, ya que no se indica expresamente que la ley deba respetar un contenido esencial, sino sólo que debe regular los “elementos esenciales”. Con todo, parece que puede defenderse la existencia de ese límite último, de tal manera que a través de la regulación legislativa no cabría desvirtuar el sentido último del derecho haciéndolo irrecognoscible o dejando desprotegidos los intereses legítimos que el propio derecho tiende a proteger.

En cualquier caso, es el capítulo IV del título I el que contiene las garantías más específicas de los derechos. Si bien es evidente que el nivel de garantía configurado en dicho capítulo no puede equipararse al que afecta a los derechos fundamentales de la Constitución en sentido estricto, es notorio el esfuerzo del artículo 22, único de este capítulo, por incluir fórmulas para hacer efectivos y exigibles los derechos estatutarios. En particular, este artículo contiene cuatro mecanismos diferentes de garantía:

- 1) La garantía presupuestaria. Consciente de que los derechos sociales y económicos, que ocupan un notable protagonismo en la declaración estatutaria, requieren una serie de prestaciones que implican necesariamente financiación económica, el legislador estatutario ha dispuesto que los presupuestos autonómicos contendrán partidas presupuestarias suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos contemplados en este título. No obstante, la notoria ambigüedad del concepto “partidas presupuestarias suficientes”, e incluso una cierta imprecisión en la idea de “cumplimiento efectivo” de los derechos, provocan que esta garantía resulte algo inconcreta y de difícil precisión. Por lo demás, y aun si fuera posible determinar el incumplimiento de este mandato por parte de legislador presupuestario de la Comunidad, no resulta claro qué tipo de medidas cabría adoptar para sancionar el incumplimiento o hacer exigible el cumplimiento de lo dispuesto en el precepto.
- 2) La garantía consultiva. El art. 22.2 del Estatuto impone la intervención informativa del Consejo Consultivo y del Consejo Económico y Social, de acuerdo con sus funciones, respecto a las normas legales o reglamentarias que desarrollen los derechos del título I. Se trata de una garantía que tampoco implica un tipo de sanción o respuesta en caso de vulneración de los derechos, salvo que la ley disponga que el informe o dictamen tenga carácter vinculante. Pero en todo caso es importante esta intervención, que asegura una mayor reflexión y un criterio más fundado en el momento de desarrollar y aplicar los derechos.
- 3) El Defensor del Pueblo. Se trata de una institución ya existente, pero que con la reforma adquiere relevancia estatutaria por su regulación en el artículo 51, como alto comisionado de las Cortes para la protección y defensa de los derechos constitucionales y estatutarios. Es probablemente la principal garantía de los derechos en el ámbito autonómico. El art. 22.3 se limita a mencionar la posibilidad de los ciudadanos de acudir al Defensor del Pueblo en relación con los derechos contenidos en el título I.
- 4) El art. 22.4 contiene la única garantía jurisdiccional de los derechos del

título I, al establecer la posibilidad de recurso frente a los actos que los vulneren, ante los juzgados y tribunales de Castilla-La Mancha en la jurisdicción competente, de acuerdo con lo que dispongan las leyes del Estado. La falta de competencias autonómicas en materia de legislación procesal, así como en la regulación del Poder Judicial, imposibilita una mayor concreción de los órganos judiciales y procedimientos de garantía jurisdiccional (incluso cabría dudar de si el precepto contenido sobrepasa ya el ámbito competencial autonómico), y por tanto debe ser, en efecto, la legislación estatal la que concrete y regule estos mecanismos jurisdiccionales de garantía de los derechos, sin los cuáles no puede entenderse que éstos tengan una garantía eficaz que implique una efectiva sanción o respuesta jurídica en los supuestos de vulneración.

En suma, es notoria la preocupación de la reforma estatutaria por la garantía y la protección de los derechos, pero las dificultades para concretar, en el terreno estatutario, el nivel efectivo de satisfacción de los derechos prestacionales, y las mismas limitaciones del ámbito competencial de la Comunidad, en lo que atañe a las garantías jurisdiccionales, hacen que no resulte factible llegar más lejos en la garantía estatutaria de los derechos.

5. Valoración y conclusiones

La regulación de los derechos en la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha debe entenderse en el contexto del proceso de reformas estatutarias iniciado por diversas Comunidades poco antes. En particular, la propia existencia de una declaración de derechos en el nuevo texto estatutario, algunos de sus principios fundamentales, e incluso determinados preceptos, dejan notar la influencia de algunas de las anteriores reformas estatutarias, y en particular la de Cataluña y las que siguen su línea.

Por lo demás, también es apreciable la influencia de la misma Constitución española, y en particular del capítulo III del título I, al menos en cuanto a la determinación de los contenidos de la declaración de derechos. Muchos preceptos reiteran los mismos conceptos o ideas establecidos en la Norma fundamental, y en concreto derechos de las últimas generaciones, enunciados en su momento en la Constitución, se reciben ahora en el Estatuto, y otro tanto sucede con la mención de diversos colectivos sociales caracterizados por la situación de desventaja y por la necesidad de favorecer su integración social.

Sin embargo, el texto de Castilla-La Mancha tiene también sus propias características, que finalmente le dan una personalidad propia. En su comparación con la Constitución española, destaca por su modernidad y carácter más avanzado, incluyendo nuevos derechos, incorporando nuevas dimensiones o facetas de los ya existentes, y actualizando el lenguaje. En relación con los modelos estatutarios antes referidos, el título de la reforma castellano-manchega es menos extenso, quizá menos barroco y no tan dado a la retórica, algo más moderado. Ciertamente, es innegable una cierta tendencia a reflejar determinados objetivos sociales o económicos de carácter prestacional de forma ambigua o genérica, de manera que la misma concreción en la determinación de los derechos y sus garantías dificultan a veces el establecimiento de las consecuencias jurídicas de ese reconocimiento. Sin embargo, también es apreciable una cierta preocupación por las garantías y por la eficacia jurídica, aunque las dificultades inherentes a los derechos prestacionales, sobre todo desde la perspectiva de una declaración general de derechos, y los mismos límites de las competencias autonómicas, dificultan un mayor nivel de garantía.

Esta cuestión es, sin duda, una de las más importantes cuando se trata de una declaración de derechos. La garantía queda desde luego por debajo de lo establecido en la Constitución española, pero no es inexistente, y de hecho se establecen diversos mecanismos que van más allá de lo jurídico. E incluso en este terreno, hay que destacar que la inclusión de estos derechos en una norma jurídica del máximo rango dentro del ordenamiento autonómico (que al tiempo es una Ley Orgánica del Estado) tiene sus consecuencias, e implica al tiempo un mandato para todos los poderes públicos, incluidos los órganos del Poder Judicial, que deben aplicar los preceptos cuando resulten aplicables. Con todo, la existencia de una efectiva garantía jurisdiccional dependerá de que la legislación estatal establezca procedimientos específicos y los encomiende a los órganos judiciales que corresponda.

Por lo demás, la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha pone de relieve las ventajas e inconvenientes de incluir una declaración de derechos en una norma estatutaria. Entre las dificultades o inconvenientes, no hay que ignorar que cabe plantearse la oportunidad –y aun, desde un punto de vista teórico, la posibilidad, aunque el Tribunal Constitucional ya la ha admitido con carácter general– de incluir una declaración de derechos en un texto estatutario. Hay que tener en cuenta las peculiaridades del mismo en el sistema constitucional español, y su difícil equiparación con otras normas similares en el Derecho comparado, así como los importantes límites constitucionales aplicables. Por lo demás,

y aun admitiendo la conveniencia de una declaración de derechos, la misma tropieza con las dificultades derivadas de los límites de las competencias autonómicas y del ámbito susceptible de regulación de la Comunidad, lo que en definitiva afecta a la misma extensión de la declaración y al elenco de los derechos susceptibles de ser incluidos en ella, pero sobre todo al sistema estatutario de garantías, que tiende a manifestar muy relevantes carencias en el terreno jurídico. Todo ello sin ignorar las dificultades para articular la declaración autonómica con la constitucional y las incluidas en los tratados internacionales, añadiéndose complejidad al sistema.

Ahora bien, lo anterior no debe ser óbice para señalar también las ventajas y virtudes de una declaración estatutaria de derechos. Principalmente, hay que señalar que con la misma es posible ampliar el ámbito de protección de los derechos fundamentales, y ello siempre es positivo. Y este incremento no sólo afecta al catálogo de los derechos protegidos, sino al nivel o intensidad concreto de la protección de cada uno de ellos. Ello es particularmente apreciable en el ámbito de los derechos sociales y económicos, que son sin duda los protagonistas de las declaraciones estatutarias, cuya satisfacción es siempre gradual y susceptible de incrementarse. Los poderes públicos autonómicos no sólo no deben quedar al margen de la realización efectiva de los principios derivados del Estado social, sino que por la propia configuración territorial del modelo, y por su mayor cercanía al ciudadano y mejores posibilidades de satisfacer los derechos de prestación, deberían ocupar un papel protagonista en este ámbito. Y al mismo contribuye de forma muy relevante la proclamación de derechos específicos en el Estatuto. Éstos actúan también (y acaso en algún supuesto no sean otra cosa que eso) como principios y mandatos de actuación a los poderes públicos de la Comunidad, determinando las políticas prioritarias en el ámbito autonómico, que no podrán ser una realidad efectiva sin tener en cuenta los derechos de los ciudadanos en ese ámbito. Por lo demás, también es importante el reconocimiento de una serie de derechos específicos de participación política ante las instituciones de la Comunidad Autónoma (aunque quizá en algunos casos los mismos ya existían por mandato constitucional).

Por último, conviene destacar un factor, a mi juicio muy relevante, que diferenciará el nuevo Estatuto de Castilla-La Mancha de todos los demás que se han reformado desde el año 2006. Dicha circunstancia consiste en ser el primero aprobado con posterioridad a la trascendental sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, que contiene la única jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad, circunstancias, condiciones y límites de las declaraciones estatutarias de derechos. Por supuesto, esta sentencia viene a

reconocer, en línea de principio, la legitimidad constitucional de estas declaraciones, lo cual da más seguridad y “posibilidades de éxito”, desde la perspectiva jurídico-constitucional, a este empeño. Pero por otro lado, la sentencia sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana puso de relieve también la necesidad de tener en cuenta ciertas cautelas:

- 1) en primer lugar, que cuando la proclamación de un derecho tenga como único soporte constitucional su relación con las competencias asumidas por la Comunidad ex art. 147.2 d) de la Constitución, no estamos hablando propiamente de derechos públicos subjetivos, sino de mandatos u orientaciones dirigidas a los poderes públicos autonómicos. Si esto es así, en tales casos parece preferible adoptar en los sucesivos Estatutos, para tales preceptos, un enunciado que no deje lugar a dudas sobre su carácter de mandato o principio orientador, y no de derecho en sentido propio.
- 2) En segundo lugar, la sentencia advierte de los riesgos de las reiteraciones de preceptos constitucionales, técnica que abiertamente desaconseja; y, lo que es peor aún, destaca los riesgos constitucionales de la reproducción no literal de derechos de la Constitución, añadiendo en el Estatuto regulaciones que, salvo que tengan otro específico amparo constitucional, provocarían la inconstitucionalidad de los preceptos redactados conforme a esta técnica.

El conocimiento de la más reciente jurisprudencia constitucional supone una “ventaja comparativa” para el nuevo estatuto de Castilla-La Mancha que, en el momento de escribir estas líneas, es aún susceptible de ver mejorada su redacción como consecuencia de su tramitación en las Cortes Generales. Sería inteligente y acertado tener en cuenta esta jurisprudencia constitucional y perfeccionar, en lo que se considere conveniente, la redacción de los títulos Preliminar y I, de acuerdo con lo apuntado.

En suma, el nuevo Estatuto de Castilla-La Mancha participa, desde luego, de las ventajas e inconvenientes que venimos comentando, en lo relativo a la inclusión de un catálogo o declaración de derechos y principios rectores. No puede entenderse al margen de la Constitución y de las restantes reformas estatutarias, ni de la jurisprudencia constitucional en la materia, que debería tenerse en cuenta en su redacción, y en todo caso habrá de considerarse a la hora de interpretarlo. Pero tiene también sus propias características y su propia personalidad. Es un texto avanzado y moderno, pero al tiempo relativamente moderado. Está presidido por la idea de lealtad constitucional que está implícita en su articulado. Hay que esperar que la inclusión de estos derechos suponga finalmente una mejora

en el bienestar y el nivel de vida para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, en el marco del respeto a la Constitución y al principio de igualdad entre todos los ciudadanos españoles.

6. Apunte bibliográfico

Siendo la cuestión de las declaraciones de derechos en los Estatutos un tema novedoso en España, la bibliografía que directamente lo afronta es relativamente escasa, y bastante reciente. Por este motivo hemos optado por esta orientación final comentada, antes que por el sistema de notas bibliográficas a pie. En cualquier caso, hay que destacar el interés que el tema ha despertado rápidamente en la doctrina constitucional española, de modo que en poco tiempo se han publicado algunos trabajos de mucha calidad.

En primer lugar, hay que destacar por su interés y valor académico el debate que los profesores Díez-Picazo y Caamaño Domínguez han mantenido en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, en la que se han publicado recientemente los siguientes trabajos: Luis M. Díez-Picazo Jiménez, “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, págs. 63 ss., trabajo en el que se exponen importantes argumentos que llevan a dudar seriamente de esta posibilidad. El siguiente número publica el artículo de Francisco Caamaño Domínguez titulado “Sí, pueden (Declaraciones de Derechos y Estatutos de Autonomía)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, págs. 33 ss. que, como se deduce su título, expone adecuadamente los argumentos a favor de esta posibilidad. Por último, poco después la misma Revista publicó el trabajo de Luis M. Díez-Picazo Jiménez, “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, págs. 63 ss.

En la misma Revista, terció en el debate el artículo de Marc Carrillo titulado “Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, págs. 49 ss., destacando igualmente los argumentos a favor de la posibilidad de las declaraciones estatutarias de derechos.

Al margen de estos trabajos, que seguramente son los que más difusión han dado al debate, y de los que se han publicado en comentario específico de algu-

no de los nuevos textos estatutarios, puede mencionarse, entre otros y como muestra del tratamiento doctrinal de este tema (que a mi juicio ha sido pronto y de calidad) algunos trabajos de interés: M. L. Balaguer, “Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007, págs. 1 ss. (también puede consultarse en www.iustel.com); A. H. Catalá i Bass, “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de autonomía”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, págs.. 181 ss.; o E. Expósito, “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de autonomía”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 5, 2007, págs.. 147 ss.

De gran interés son los trabajos publicados para el análisis comparado de todas las nuevas reformas estatutarias, en el ámbito específico de los derechos. En esta línea hay que destacar M. A. Aparicio (ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de autonomía*, Aletier, Barcelona, 2008, que comprende un comentario específico de cada una de las reformas aprobadas o en trámite en las Cortes Generales, incluyendo la de Castilla-La Mancha, que es comentada por quien esto escribe (este trabajo es de hecho un desarrollo y profundización de aquella primera aproximación). Para una perspectiva comparada internacional, pueden encontrarse más diversidad de trabajos, pero nos permitimos recomendar el de M. A. Aparicio (ed.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Aletier, Barcelona, 2005.

En el caso concreto de Castilla-La Mancha, la bibliografía es mucho más escasa, aunque también hay que tener en cuenta que nuestro nuevo Estatuto aún no ha sido aprobado. En el momento de escribir estas líneas se prepara un comentario al mismo artículo por artículo. En cuanto a las obras que comentan el Estatuto vigente, dados los escasos preceptos del mismo dedicados a principios y valores, no suelen contener un tratamiento muy amplio de la cuestión. Pude mencionarse S. Catalá Rubio, *Introducción al Derecho autonómico de Castilla-La Mancha*, Asociación Española de Arbitraje Extrajudicial, 1998. Muy especialmente destacables son los trabajos de J. R. de Páramo Argüelles titulado “Los valores estatutarios”, y el de L. Prieto Sanchís con el título “La plasmación autonómica del concepto del Estado social”, ambos en la obra colectiva dirigida por L. Ortega Álvarez, *Estudios sobre el Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha*, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1995.

Por último, en cuanto a la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, es poco aún lo que puede encontrarse, y menor la incidencia que esos trabajos puedan tener en materia de derechos. Aparte de lo ya mencionado, tiene

interés revisar las opiniones de los que comparecieron en su momento, en representación de las instituciones o en su condición de expertos, ante la Comisión parlamentaria encargada de la reforma (pueden verse las correspondientes intervenciones en www.cortesclm.es, en el apartado “Reforma estatuto de autonomía”). Yo he llevado a cabo una descripción general de los contenidos básicos de la reforma y del procedimiento de la misma en los informes de actividad de la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha publicados en el *Informe de Comunidades Autónomas* editado por el Instituto de Derecho Público, años 2006 y 2007, así como en las crónicas publicadas en la *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2006, y núm. 5, 2007, en www.iustel.com.