

Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios

Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes.

Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20097])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21058]).

Artículo 13. Interpretación de los derechos y principios

Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser desarrollado, aplicado o interpretado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23649]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23902]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24258]).

Artículo 13. Interpretación de los derechos y principios

Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser desarrollado, aplicado o interpretado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 5]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 201]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 253]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 305]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 93]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (art. 37.4); Aragón (art. 6.3); Baleares (art. 13.3); Castilla y León (art. 8.3).

D. DESARROLLO NORMATIVO

[s/c].

E. JURISPRUDENCIA

STC 61/1997 FJ 7.º
STC 247/2007 FF.JJ. 3.º al 17.º
STC 31/2010 FF.JJ. 7.º, 16.º-18.º, 20.º, 26.º, 59.º y 60.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ÁLVAREZ OSSORIO, Fernando: «Pareceres», en TEROL BECERRA, M. (Ed.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Los derechos sociales de los andaluces. Deberes y Políticas Públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 73-82.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel, y Barceló i SERRAMALERA, Mercè, «Los derechos públicos estatutarios», en APARICIO PÉREZ, M. A. (Ed.): *Derechos y Principios Rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, págs. 13-35.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: «Alcance e interpretación de los derechos. Las cláusulas de limitación competencial y de salvaguardia del nivel constitucional e internacional de protección», en BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, págs. 53-62.

—: «La reforma del Estatuto», en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M. (Eds.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cívitas, Madrid, 2008, II, págs. 1252-1276.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: «Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3 (2007), en línea en www.iustel.com. (Consultado el 20 de junio de 2011)

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier: *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1.ª CE*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: «Los espejismos de la tabla de derechos», en FERRERES, V., BIGLINO, P., y CARRILLO, M.: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 39-62.

—: «Derechos Fundamentales y competencias de la Unión: el argumento de Hamilton», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (2003), págs. 45-68.

CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel: «La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas a partir del artículo 149.1.1.ª CE», en VV.AA.: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, págs. 83-112.

—: «La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 7 (2008), págs. 106-144.

CÁMARA VILLAR, Gregorio: «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la

Comunidad Valenciana», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85 (2009), págs. 259-298.

CARRILLO LÓPEZ, Marc: «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80 (2007), págs. 49-73.

COLLINS, Ronald K. L., y GALLIE, Peter J.: «Models of post-incorporation judicial review: 1985 survey of State Constitutional individual rights decisions», en *Publius. The Journal of Federalism*, núm. 16, vol. 3 (1986), págs. 11-139.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás: «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5 (2008), en www.iustel.com.

EXPÓSITO, Enriqueta: «Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27 (2011), págs. 481-502.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Los derechos fundamentales en el ordenamiento autonómico del País Vasco», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47 (1985), págs. 111-151.

LÓPEZ MENUDO, Francisco: «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», en VV.AA.: *Derechos sociales y Estatutos de autonomía, Denominaciones de origen, Nuevo Estatuto del PDI Universitario. Actas del IV Congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo*, Lex Nova, Madrid, 2009, págs. 13-112.

LUCAS MURILLO, Enrique: «Delimitación de la competencia autonómica para la regulación de los derechos fundamentales», en *Revista de Derecho Político*, núm. 46 (1999), págs. 11-38.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «Eficacia y garantía de los derechos», en BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, págs. 91-114.

RODRÍGUEZ, ÁNGEL: *Integración europea y Derechos Fundamentales*, Cívitas, Madrid, 2001.

—: «Capítulo IV. Garantías de los derechos estatutarios», en TEROL BECERRA, M. J. (Ed): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 141-156.

RUBIO LLORENTE, Francisco: Respuesta a la «Encuesta sobre la dinámica del sistema autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3 (1999), págs. 15-52.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José: «Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22 (2008), págs. 315-335.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: «La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las Autonomías», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 5 (2007), I, págs. 203-240.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. LA LIMITACIÓN *AD EXTRA* DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS. I. Centro y periferia en la protección de los derechos fundamentales. II. Las cláusulas horizontales de la CDFUE III. Las cláusulas competencial y de mínimo estándar en la jurisprudencia constitucional. C. LA CLÁUSULA COMPETENCIAL. I. Derechos estatutarios y competencias autonómicas. II. La exigencia de un título competencial para proveer prestaciones derivadas de derechos estatutarios. III. Cláusula competencial e «incorporación» de los derechos estatutarios. D. LA CLÁUSULA DE MÍNIMO ESTÁNDAR. I. El estándar mínimo y los contenidos estatutarios adicionales de los derechos constitucionales. II. La «zona constitucional» del parámetro de mínimos. III. Estándares y competencias: los derechos estatutarios ante los títulos competenciales estatales.

A. INTRODUCCIÓN

- ¹ El art. 13 EAAAnd es el segundo del capítulo dedicado a las «disposiciones generales» sobre los derechos sociales, deberes y políticas públicas del Título I. Bajo la rúbrica de «alcance e interpretación de los derechos y principios», contiene (aunque en una disposición unitaria, no dividida en apartados) dos cláusulas bien distintas. La primera cláusula tiene un carácter competencial, estableciendo, del modo que se verá, una determinada relación entre los derechos y principios estatutarios y las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, CAA). La segunda cláusula introduce (por segunda vez: se hizo ya, aunque con otro sentido, en el art. 9; véase el comentario a esta disposición) un principio de «mínimo estándar», esta vez para disciplinar la relación entre los derechos y principios del Estatuto y los reconocidos por la Constitución o los textos internacionales ratificados por España.
- ² Puede, pues, decirse que la función esencial del art. 13 es marcar las fronteras «hacia arriba» de la declaración de derechos del Estatuto, estableciendo las limitaciones *ad extra* de los derechos y principios estatutarios, es decir, definiendo el modo en el cual el entendimiento de éstos se condiciona a lo dispuesto por la CE, tanto en relación con las competencias autonómicas como en cuanto al debido respeto de los derechos constitucionales. Más adelante, ya en el capítulo cuarto de este Título I, dedicado a las garantías de los derechos y principios, el Estatuto establecerá también las líneas maestras de ese régimen jurídico *ad intra* o «hacia abajo», es decir, en relación con los poderes públicos de la CAA, en particular con el legislador autonómico (véase el comentario al art. 38). Por otra parte, y como también se verá, lo establecido por el art. 13 sobre la relación entre el régimen de los derechos estatutarios, la distribución constitucional de competencias y los propios derechos constitucionales ha sido determinante a la hora de decantar a la jurisprudencia constitucional por declarar la constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos (sobre las mismas, véase, en general, el comentario al art. 12), sin duda una de las novedades más significativas de los Estatutos reformados a partir de la VIII Legislatura de la Cortes Generales (citados en adelante como «Estatutos reformados»).

El presente comentario se divide en tres apartados, dedicados, respectivamente, a la cláusula competencial, a la de mínimo estándar y, antes, al origen común de ambas, concebidas conjuntamente como límites, en el sentido indicado, de los derechos consagrados por el Estatuto. Así, veremos, en primer lugar, el proceso de gestación de esta disposición estatutaria, fijándonos en las semejanzas y diferencias que tiene con respecto a las que pueden considerarse su precedente inmediato, las denominadas «cláusulas horizontales» de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (citada en adelante como CDFUE o la Carta) y analizando el papel que su transposición al Estatuto tuvo en la primera jurisprudencia constitucional sobre los derechos estatutarios¹. En segundo lugar, analizaremos la relación que la cláusula competencial establece entre derechos estatutarios y competencias autonómicas, su exigencia de que las prestaciones asociadas a los derechos tengan su propio título competencial y la naturaleza de la tendencia a un incremento competencial basado sólo en derechos y sin títulos competenciales habilitantes que pretende limitar. En tercer lugar, se estudiará la cláusula de mínimo estándar constitucional, analizando el sentido que ha querido darle el estatuyente y la complejidad del canon con respecto al cual se aplica, pues éste puede incluir, por un lado, el contenido propiamente constitucional de los derechos establecidos en la CE y, por otro lado, el régimen jurídico de los mismos que, en su caso, establezca el Estado en virtud de los títulos competenciales que pueda poseer al respecto.

B. LA LIMITACIÓN *AD EXTRA* DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS

I. Centro y periferia en la protección de los derechos fundamentales

Ya se ha dicho que al emplear la expresión de limitación *ad extra* de los derechos del Estatuto en relación con el art. 13 EAA and nos referimos a la vocación de esta disposición estatutaria de regular cómo los derechos y principios estatutarios se relacionan con el marco constitucional, disponiendo una serie de condicionantes para su correcto «alcance e interpretación». En la medida en que es el propio Estatuto el que establece los límites «hacia arriba» de la declaración estatutaria de derechos, estos condicionantes pueden ciertamente calificarse de «cláusulas autolimitativas» (LÓPEZ MENUDO, F., 2009, pág. 21), y ello aunque sólo una de ellas, la de mínimo estándar, fuera aprobada por el Parlamento de Andalucía, ya que la primera cláusula, la competencial, fue introducida con posterioridad por las Cortes Generales. En todo caso, el precedente inmediato de ambas se encuentra, como se ha dicho, en la CDFUE, en cuyo texto se inspiraron tanto la propuesta del Parlamento como la enmienda de las Cortes.

El análisis de las denominadas «disposiciones horizontales», alojadas en el Título VII de la Carta, es ciertamente muy ilustrativo de lo que se pretendió al introducir estas cláusulas en el Estatuto, pues permite resaltar las semejanzas (muy

¹ Las llamadas «cláusulas horizontales» de la CDFUE están en su Título VII, que recoge las «disposiciones generales que rigen en la interpretación y la aplicación de la Carta». De una de ellas toma el art. 13 EAA and su propia denominación, «Alcance e interpretación de los derechos y principios», aunque esa rúbrica coincide con la del art. 52 CDFUE, uno de los que, como se ve a continuación, no se trasladan al Estatuto.

destacadas, en general, por la doctrina), pero también las diferencias en cuanto al modo de garantizar en ambos contextos los derechos que respectivamente se establecen. Una de las diferencias más significativas afecta a la posición relativa del Estado. Es cierto que tanto en las cláusulas del Título VII de la CDFUE como en las del art. 13 EAAAnd late la misma voluntad de defensa de la centralidad del Estado-Nación, de «salvaguardar su papel esencial de regulador de los derechos» (BALAGUER CALLEJÓN, F., 2008, pág. 61, I). El objetivo es, pues, el mismo, tanto en el contexto del proceso de integración europea como en el de nuestra descentralización territorial: mantener el Estado como «ámbito constitucional de regulación de los derechos fundamentales y de la interacción entre ordenamientos» (BALAGUER CALLEJÓN, F., 2008, pág. 1260, II). Pero que el Estado siga situado en el centro en la protección de los derechos fundamentales no impide que sea distinto su papel en las diversas dinámicas centrípetas y centrífugas que, como en todo proceso de integración jurídica, también se generan en esta materia.

- 6 Cuando la protección constitucional estatal de los derechos fundamentales se relaciona con la que dispensa la CDFUE, el reforzamiento del centro –el Estado– implica paradójicamente una tendencia centrífuga, puesto que se hace a costa de limitar el papel homogeneizador de la Carta; la centralidad del Estado significa en ese contexto, en realidad, un reforzamiento de la periferia. Pero cuando ponemos en conexión la protección estatal de los derechos con las declaraciones estatutarias ocurre justo al revés: la expansión del derecho constitucional del Estado es, en esa relación, una consecuencia de las dinámicas centrípetas, donde los derechos estatutarios actúan ahora, como ocurría con el derecho estatal en el contexto anterior, como norma generadora de dinámicas centrífugas.
- 7 Aunque la diferente posición del centro y de la periferia no es, ni mucho menos, el único dato a tener en cuenta al estudiar las relaciones entre las declaraciones de derechos a nivel europeo, estatal y autonómico, no debe desconocerse a la hora de estudiar los efectos que puede tener la introducción de lo dispuesto para su propio ámbito por la CDFUE en un ámbito distinto, nuestro derecho estatutario. Dada la existencia de diferentes escalas, propias del marco jurídico «multinivel» en el que en la actualidad se establecen los derechos fundamentales y se aplican sus mecanismos de protección, no es, pues, metodológicamente correcto transponer mecánicamente la posición del derecho constitucional estatal cuando actúa en uno y otro contexto.
- 8 En otras palabras, será preciso tener en cuenta que el precedente en el que se basa el art. 13 EAAAnd (y disposiciones similares de otros Estatutos reformados) a la hora de definir los límites *ad extra* de los derechos estatutarios procede de un texto que aborda su relación con el derecho constitucional estatal como una relación «hacia abajo» (centrífuga), mientras que la relación con éste del Estatuto es, en sentido inverso, una relación «hacia arriba» (centrípeta).

II. Las cláusulas horizontales de la CDFUE

- 9 En 2000, tras casi cincuenta años de funcionamiento sin que ninguna norma en el derecho de la Unión contemplara expresamente los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos al más alto nivel, la UE aprobó por fin su propia declaración de derechos. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea original fue primero un documento solemnemente proclamado pero de dudoso carácter normativo;

después, y tras importantes modificaciones, una parte integrante del fallido proyecto de Constitución Europea y, finalmente, con la entrada en vigor de la reforma operada por el Tratado de Lisboa, una norma de la Unión con plena eficacia jurídica y el mismo rango que el TUE y el TFUE. Pero el complejo procedimiento de elaboración de la Carta y de su progresiva consolidación como norma de derecho europeo originario coincidió en el tiempo con la consolidación del principio de subsidiariedad como freno del continuo incremento de competencias de la Unión y con el auge de las posturas euroescépticas y neoliberales en algunos Estados miembros, que temían que una declaración europea con una notable presencia de derechos sociales condicionara en exceso las políticas económicas nacionales. Todo ello influyó en los límites que la propia Carta estableció sobre sus efectos.

Las cuatro disposiciones generales de carácter horizontal de su Título VII contemplan, en este sentido, una serie de cautelas: declaran, en primer lugar, que ninguno de los derechos vincula directamente a los Estados miembros (art. 51.1 CDFUE) ni suponen una ampliación de las competencias de la Unión (art. 51.2 CDFUE). En segundo lugar, establecen los principios de proporcionalidad y contenido esencial en el desarrollo de los derechos, las condiciones para la accionabilidad jurisdiccional de los principios y la incidencia que en todos ellos tienen el resto del derecho originario de la Unión, la CEDH y las tradiciones constitucionales comunes (art. 52 CDFUE). En tercer lugar, disponen que, en ningún caso, los derechos de la Carta pueden implicar una reducción de la protección dispensada por las Constituciones nacionales (art. 53 CDFUE). Y, por último, prohíben el abuso de derecho (art. 54 CDFUE). Es, pues, evidente, que al igual que el art. 13 EAAnd, todas estas disposiciones de la Carta tienen una clara vocación «autolimitativa». Pretenden, en resumidas cuentas, hacer compatible la aprobación de una declaración de derechos con la introducción de contrapesos que frenaran su eventual fuerza expansiva (sobre todo ello, permítaseme remitirme a RODRÍGUEZ, A., 2001, pág. 241 y ss). Algunas de ellas, aunque no todas, inspiraron las cláusulas que en los Estatutos reformados pretenden alcanzar ese mismo objetivo en relación con los derechos estatutarios. 10

A pesar de que el primero de los Estatutos reformados que se aprobó, el de la Comunidad Valenciana, establecía un derecho (el derecho al agua), que a la postre resultaría polémico y que originaría el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los nuevos derechos estatutarios (STC 247/2007), lo cierto es que el debate de su reforma en las Cortes Generales no condujo en ninguna de ambas Cámaras a enmiendas significativas sobre el alcance general de las declaraciones estatutarias de derechos. La situación fue muy distinta cuando se debatió la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), el primero que presentaba una declaración pormenorizada y con sus propios mecanismos de garantía. Así, entre las numerosas enmiendas a la propuesta de reforma que se aprobaron en las Cortes, un buen número de ellas afectaron al nuevo título sobre derechos, deberes y principios rectores, entre las que conviene ahora destacar las introducidas en el art. 37 EAC, al que la Comisión Constitucional del Congreso añadió dos nuevos apartados, que permanecerían ya invariables en el texto definitivo: el primero de ellos para precisar que los derechos estatutarios vinculan a los poderes públicos de Cataluña, pero no (a excepción de los lingüísticos) a la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma; el 11

segundo, para insertar una cláusula competencial y otra de mínimo estándar, prácticamente con el mismo tenor que las que del art. 13 EAAnd².

- 12 El debate en las Cortes sobre la propuesta de reforma catalana condicionó, también a este respecto, el que habría de tener lugar sobre la reforma del Estatuto andaluz, si bien en este segundo caso hubo algunas diferencias significativas con respecto a la introducción de las tres cláusulas «autolimitativas»: en primer lugar, no fue necesario enmendar el proyecto de reforma andaluza en relación con el sujeto pasivo de los derechos, ya que, ausentes del texto estatutario los derechos lingüísticos, la propuesta aprobada en el Parlamento de Andalucía especificaba ya que los sujetos pasivos de los derechos estatutarios serían, además de (en su caso) los particulares, sólo los «poderes públicos andaluces» (véase el comentario al art. 38). La cláusula de mínimo estándar estaba también presente, como ya se ha dicho, en la propuesta andaluza, conviene ahora precisar que desde el primer momento, además con el mismo tenor literal que el que posteriormente las Cortes introdujeron en el texto catalán³. La cláusula competencial, sin embargo, fue, al igual que en el proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, introducida completamente *ex novo* por las Cortes, que enmendaron el art. 13 EAAnd con un añadido literalmente idéntico al aprobado para el art. 37 EAC.
- 13 No conviene dejar de mencionar, para terminar este repaso de la influencia de la CDFUE en las cláusulas que establece el art. 13 EAAnd, las disposiciones horizontales de la Carta que *no* se introdujeron en el Estatuto andaluz: la recepción se limitó, como se acaba de ver, al apartado segundo del art. 51 CDFUE (precedente de la cláusula competencial introducida por las Cortes) y al art. 53 CDFUE (precedente de la cláusula de mínimo estándar que ya había introducido, antes, el Parlamento). Hay otras influencias de la Carta Europea en otros apartados del Estatuto, pero quedan fuera en todo caso algunas otras disposiciones horizontales de su Título VII, que están por lo tanto en la Carta pero no en el Estatuto andaluz (ni en ninguno de los reformados)⁴. Es

² Se trata de los apartados primero y cuarto del art. 37 EAC, cuyo tenor literal es el siguiente: «1. Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Cataluña deben respetar estos derechos y deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad. Los derechos reconocidos en los artículos 32 y 33 vinculan también a la Administración General del Estado en Cataluña [...] 4. Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España».

³ Lo que permite sugerir que la propuesta de reforma andaluza ejerció en este punto una importante influencia en la enmienda que sobre el particular las Cortes introdujeron en la catalana. Téngase en cuenta que la cláusula de mínimo estándar constitucional estaba ya en el texto de la primera proposición de reforma, presentado al Parlamento andaluz en febrero de 2006, mientras que la enmienda al texto catalán se introdujo por las Cortes Generales en el mes de marzo de ese año. De ser cierta esta hipótesis, la evidente influencia que el texto catalán tuvo en el andaluz en muchas otras de sus disposiciones se vería aquí matizada, en sentido contrario, por lo ocurrido con ésta.

⁴ La influencia de la CDFUE en el texto estatutario se puso ya de manifiesto en el Dictamen sobre la reforma del Estatuto del Consejo Consultivo (Dictamen 72/2006, de 10 de marzo, sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), que, sin embargo, no se pronunció sobre la conveniencia de inspirarse en sus disposiciones horizontales, ni sobre la necesidad de introducir lo que finalmente sería la cláusula competencial sobre los derechos. Tampoco se encuentra ningún

particularmente interesante la omisión en nuestro derecho autonómico de lo dispuesto por el art. 51.1 CDFUE en relación con la vinculación de los Estados miembros de la Unión a los derechos de la Carta. Sobre ello volveremos más adelante.

III. Las cláusulas competencial y de mínimo estándar en la jurisprudencia constitucional

Que los derechos estatutarios sólo puedan proyectarse sobre materias en las que las comunidades autónomas tengan atribuidas las competencias correspondientes y que no puedan en ningún caso aminorar los derechos constitucionales han sido principios que han jugado un papel destacado en las sentencias en las que, hasta el presente, el TC se ha pronunciado directamente sobre la constitucionalidad de los nuevos Estatutos reformados, la STC 247/2007, sobre la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana (EAV), y la STC 31/2010, sobre la reforma del Estatuto de Cataluña (EAC). Ambas conceden gran importancia a estas dos limitaciones de los derechos estatutarios, si bien pueden encontrarse entre ellas diferencias significativas. ¹⁴

En primer lugar, debe recordarse que tanto la cláusula competencial como la de mínimo estándar se introducen en los Estatutos reformados sólo a partir del de Cataluña (además de en el art. 37.4 EAC y en el art. 13 EAA y están presentes en el art. 6.3 EAAr, el art. 13.3 EAIB y el art. 8.3 EAEL). Pero, aunque no estaban en el EAV, reformado con anterioridad, la STC 247/2007 las dio por supuestas. Como se sabe, en esta sentencia el TC elaboró, antes de concluir que las declaraciones estatutarias de derechos eran compatibles con la Constitución, una serie de «consideraciones de orden general» (así se califican en el FJ 3.º) que se desarrollaron «con cierta extensión» (entre los FF.JJ. 4.º al 17.º), al término de las cuales el TC concluyó que esas declaraciones figuraban entre los contenidos constitucionalmente posibles de los Estatutos de Autonomía. Para ello, el TC hizo una interpretación amplia del carácter de los Estatutos como «norma institucional básica» de las comunidades autónomas (art. 147.1 CE) y extendió el principio dispositivo, que hasta ese momento había regido en los aspectos competenciales e institucionales, a las relaciones entre los poderes e instituciones autonómicas con los ciudadanos (STC 247/2007, FF.JJ. 5.º y 12.º; véase al respecto de todo ello el comentario al art. 12). Pero, al mismo tiempo, la legitimidad constitucional de los derechos estatutarios se condicionó a una serie de requisitos que fueron en la misma dirección que lo dispuesto por las dos cláusulas, la competencial y la de mínimo estándar, que se incluirían en los Estatutos reformados con posterioridad. ¹⁵

El punto de partida del Tribunal no fue otro que la doctrina que hasta ese momento se había venido elaborando en su propia jurisprudencia sobre la relación entre los derechos constitucionales y la ley autonómica. Según ahora se reitera, ésta podrá, al regular determinadas materias, incidir en «las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles» (vale decir, en los derechos constitucionales), pero sólo «si se han asumido competencias sobre las mismas» (las materias) y siempre que se respete la «igualdad fundamental en la materia de que se trate» [STC 247/2007, FJ 4.º c)]. Esa igualdad fundamental se deduce de determinados principios constitucionales, particularmente del que consagra el art. 139.1 CE, y suponen un condicionamiento en el ¹⁶

pronunciamento a este respecto en el Dictamen 269/2005 de 1 de septiembre, del Consejo Consultivo de Cataluña.

despliegue del principio de autonomía, «pero no pueden desvirtuarlo» (STC 247/2007, FJ 4.º c). El resultado de todo ello es la existencia de dos tipos de límites a los derechos estatutarios: por una parte, competenciales, pues deben respetar las competencias del Estado, particularmente la establecida en el art. 149.1.1.ª CE, y, por otra, «la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto, ex arts. 53.1 y 81.1 CE», es decir, en relación con el contenido esencial de los derechos fundamentales del Capítulo II del Título I CE y el desarrollo de los de su sección primera por el legislador orgánico (STC 247/2007, FJ 14.º).

- 17 Los límites competenciales y de respeto al contenido esencial y al desarrollo de los derechos constitucionales, que, hasta ese momento, se habían venido aplicando a los derechos que pudieran establecer las leyes autonómicas, se extienden en el FJ 15.º de la STC 247/2007 a los propios Estatutos de Autonomía, aunque con una serie de matices significativos en uno y en otro plano. En el plano competencial, y a diferencia de lo dicho para la ley autonómica, el Tribunal veda al Estatuto la posibilidad de establecer derechos sobre cualesquiera materia sobre las que la Comunidad Autónoma haya asumido competencias. Sólo podrá hacerlo cuando ello se desprenda de las previsiones expresas de disposiciones constitucionales concretas (como ocurre, por ejemplo, con los derechos lingüísticos), o, dentro ya de las previsiones genéricas del art. 147 CE, cuando se trate de la «[...] organización [...] de las instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], una competencia que, por su propia naturaleza, implica establecer derechos subjetivos (como el sufragio activo y pasivo) para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Pero cuando los derechos estatutarios se vierten sobre el resto de «las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución» [art. 147.2 d) CE] por una Comunidad Autónoma, la atribución competencial sigue siendo condición necesaria pero no ya suficiente para el establecimiento de un «verdadero» derecho subjetivo. En esos casos es imprescindible el concurso del legislador autonómico, sin cuya interposición el Estatuto de Autonomía no puede «establecer por sí mismo derechos subjetivos en sentido estricto, sino [sólo] directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos». Hasta su establecimiento como tales por la ley autonómica, los derechos estatutarios que no han sido previstos expresamente por la CE ni son consecuencia de la capacidad de las comunidades autónomas. para organizar autónomamente sus órganos de autogobierno tienen, en realidad, una naturaleza principal, no de derecho subjetivo, y ello «cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos» [STC 247/2007, FJ 15.º c)].
- 18 Además de esas limitaciones competenciales, los derechos estatutarios deben respetar, como ya se ha dicho, la «igualdad fundamental» en el ejercicio de los derechos constitucionales. A este respecto el TC parece admitir, aunque sólo de manera indirecta y muy sucinta, la posibilidad de que el derecho estatutario adicione contenidos más protectores a derechos constitucionales, y de que éstos, por lo tanto, se configuren como un estándar mínimo. Es cierto que el Tribunal afirma expresamente que los derechos constitucionales no pueden ser «objeto de regulación en los Estatutos de Autonomía» y sólo permite, en principio, su reproducción literal en el Estatuto (lo que no considera inconstitucional, aunque sí técnicamente incorrecto). Pero añade inmediatamente que, más allá de su mera reproducción, el Estatuto podrá también «incidir» en los derechos establecidos por la Constitución siempre que las previsiones estatutarias «guarden relación con algunas de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma»,

siendo inconstitucionales sólo en caso contrario. La conclusión a la que parece llegar el Tribunal es, pues, negar la posibilidad de una «regulación» estatutaria de los derechos constitucionales, pero no la «incidencia» sobre ellos, siempre que se tenga la suficiente cobertura competencial y siempre que se respete la «igualdad fundamental» (STC 247/2007, FJ 15.º d). Sin expresarlo en los términos que más adelante introducirá la cláusula de mínimos, los efectos que aquí se señalan para los derechos estatutarios parecen ser sustancialmente los mismos.

La STC 31/2010 reproduce, en sus términos generales, la doctrina de la STC 247/2007 sobre la idoneidad de los Estatutos para contener declaraciones de derechos y sobre sus límites competenciales y de respeto a la igualdad fundamental en su ejercicio, pero introduciendo algunos matices significativos. Como se ha dicho, el TC introduce en su argumentación las cláusulas que, al afecto, había incorporado el art. 37.4 EAC (prácticamente idénticas, como también se ha dicho, a las del art. 13 EAAnd). Lo hace, además, con cierta profusión, pues esta disposición sale a colación en varias ocasiones: en primer lugar, cuando enjuicia la impugnación global del Título I EAC, dedicado a los derechos, deberes y principios rectores, negando que los derechos estatutarios pretendan equipararse a los derechos fundamentales que proclama la Constitución con el argumento de que el art. 37.4 EAC establece de modo expreso que se encuentran «materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma» (STC 31/2010, FJ 16.º). Más adelante, afirmando que su tenor es «determinante» para el «recto entendimiento» de «todos los preceptos que integran el título I» del Estatuto, y, en concreto, del art. 15 EAC, que establece la titularidad de los derechos estatutarios, «cuyo sentido jurídicamente relevante ha de ser sólo el ajustado» a las «inequívocas y concluyentes afirmaciones» del art. 37.4 (STC 31/2010, FJ 18.º). Además, al tratar de la impugnación contra el carácter laico de la enseñanza pública en Cataluña que declara el art. 21.2 EAC, acude a la expresa mención que en el mismo se hace del art. 37.4 EAC para «disipa[r] definitivamente cualquier riesgo de interpretación sesgada» de esa proclamación de laicidad (STC 31/2010, FJ 20.º). Y, finalmente, cuando tiene que dar cuenta de otros apartados del art. 37 EAC que habían sido recurridos, (la vinculación de los derechos lingüísticos a la Administración General del Estado en Cataluña de su apartado primero y la Carta de Derechos que deberá aprobar el Parlamento según dispone su apartado segundo), y aunque éste no hubiera sido objeto de impugnación, el Tribunal no evita reiterar que «desde luego, el apartado 4 del art. 37 EAC no podría merecer en ningún caso reproche alguno de inconstitucionalidad» (STC 31/2010, FJ 26.º).

A la vista de todo ello, puede afirmarse que, en la STC 247/2007, el TC tuvo que construir los límites constitucionales de los derechos estatutarios sin ningún apoyo normativo procedente del propio Estatuto recurrido, tomando sólo como base su jurisprudencia anterior sobre la ley autonómica, mientras que en la STC 31/2010 cuenta ya con una disposición estatutaria que le permite partir de «premisas [...] dispuestas por el propio Estatuto de Autonomía» (FJ 18.º) para llegar a similares conclusiones.

Sorprende, sin embargo, en esta segunda sentencia, la escasa atención que se presta a la necesidad de desentrañar el significado preciso de una disposición estatutaria a la que se atribuirá un papel tan relevante en la propia argumentación del Tribunal, pero cuyo sentido parece darse por supuesto: queda claro que, para el TC, el art. 37.4 EAC contribuye de manera decisiva a despejar las dudas de constitucionalidad de los

derechos estatutarios proclamados en el Estatuto catalán, sustituyendo, o al menos reforzando, los razonamientos que en la STC 247/2007 se basaron exclusivamente en su jurisprudencia anterior sobre la ley autonómica. Pero para concretar el significado preciso de sus cláusulas no ve necesario, ni mucho menos, detenerse en un análisis detallado del mismo.

- 22 Así, la exégesis de la cláusula competencial se reduce a precisar que la no alteración del régimen de distribución de competencias que dispone el art. 37.4 EAC supone que la declaración estatutaria de derechos «ha de operar siempre, y sólo, sobre el presupuesto de las concretas competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña de conformidad con las previsiones constitucionales» (STC 31/2010, FJ 18.º). La exigencia de «concretas competencias atribuidas» a la Comunidad Autónoma parece apuntar a la necesidad de buscar el título competencial correspondiente en disposiciones estatutarias distintas de las que proclaman derechos. Sin embargo, la exigencia de que los derechos se encuentren «materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma» le sirve sólo al Tribunal (FJ 16.º), como ya se ha dicho, para establecer que los derechos estatutarios no pueden ser derechos «fundamentales», entendiéndose por tales los que vinculan a todos los legisladores y no sólo al autonómico, pero no, como en la STC 247/2007, como criterio para clasificarlos. Es cierto que la STC 31/2010 remite a la 247/2007 para volver a afirmar que existen derechos estatutarios que no son «verdaderos» derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos, pero ello se hace reconociendo que en el EAC los hay de ambos tipos, englobando entre los segundos los propios principios rectores reconocidos ya como tales en el Estatuto, recordando que lo mismo ocurre en la CE, y, sobre todo, no haciendo depender de modo expreso una u otra cosa del tipo de título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para proclamar el derecho en cuestión.
- 23 Por otra parte, las ocasiones en las que la STC 31/2010 trae a colación, con las consecuencias ya vistas, la segunda cláusula del art. 37.4 EAC, contemplada en el Estatuto catalán al igual que en el segundo inciso del art. 13 EAAnd como una cláusula de mínimos, también se hace sin detenerse en una exégesis detallada de lo que pueda significar que los derechos estatutarios no puedan «reducir» o «limitar» los derechos establecidos en la CE (o en los tratados internacionales). En concreto, no existe un pronunciamiento claro acerca de la posibilidad de que los derechos estatutarios puedan, como parece deducirse *sensu contrario* de la propia cláusula, *ampliar* o *prolongar* esos derechos. La STC contiene tanto afirmaciones en el sentido de que la consecuencia de lo dispuesto a este respecto por el art. 37.4 EAC es que el Estatuto no podrá «afectar al régimen» de los derechos constitucionales «en lo que hace a su titularidad, regulación y condiciones de ejercicio» (STC 31/2010, FJ 18.º), como otras en las que se pone el énfasis no en cualquier «afectación» sino sólo en la que «reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución», reducción o limitación de la que únicamente especifica que no se refiere sólo al «núcleo esencial» de esos derechos (STC 31/2010, FJ 20.º).
- 24 La cuestión se trata de forma directa en el FJ 17.º, en el que el Tribunal especifica las razones por las que el Estatuto no puede acometer el «desarrollo» de los derechos fundamentales reservado por la Constitución a la Ley Orgánica. No sólo por la vigencia territorialmente definida de sus normas, lo que llevaría a una «pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos)», sino por el hecho de que, una vez

que la Constitución ha realizado la proclamación y definición sustancial o contenido mínimo de un derecho fundamental, «se agota la función normativa necesaria en ese primer nivel de abstracción, al que sólo puede seguir ya la función de desarrollo», que no es propia de una norma como el Estatuto, que, «como norma primera de un sistema normativo autónomo, tiene su ámbito más propio en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios» (STC 31/2010, FJ 17.º). Es decir, para el Tribunal, el Estatuto, como norma necesariamente genérica, no podrá acometer, con el grado de concreción necesario para ello, el «desarrollo» de un derecho fundamental, pero no podrá tampoco, en esa materia, abordar el derecho desde el plano que se le ha definido como propio (el de la generalidad, la abstracción y los principios), porque ese nivel normativo lo agota la propia CE. Por eso, lo dicho por la Constitución no admite más adición estatutaria que su reproducción: en materia de derechos constitucionales, «la intervención del Estatuto sólo sería admisible si fuera reiterativa; esto es, si se limitara a hacer lo que ya se ha hecho en la Constitución» (STC 31/2010, FJ 17º).

En definitiva, la STC 31/2010 concede una gran importancia al art. 37.4 como límite de las declaraciones de derechos del EAC, pero no proporciona, salvo una reiterada declaración de su incidencia en la interpretación constitucionalmente adecuada de sus disposiciones, una guía precisa para establecer el significado del propio artículo, que está lejos de tener un contenido normativo claro. Queda particularmente en la penumbra la medida en la cual, más allá de su propia exigencia, la naturaleza de los títulos competenciales condiciona el despliegue de los derechos estatutarios y la posibilidad de que éstos, dando por sentado que no pueden desarrollar ni alterar las condiciones de ejercicio de los derechos constitucionales, puedan sin embargo, como parece sugerir el propio art. 37.4 EAC, adicionarles contenidos o garantías, sólo de naturaleza estatutaria, que «incidan» sobre ellos proporcionándoles una mayor protección, siempre que no los limiten o reduzcan. La STC 31/2010, y lo dispuesto sobre el art. 37.4 EAC, deberá pues tomarse como el límite que nuestra interpretación del art. 13 EAAAnd no podrá traspasar, pero no exime de acometer una exégesis de esta disposición que deberá partir, va de suyo, de los propios términos en los que se expresa el Estatuto de Andalucía. A ello dedicamos el resto de este comentario, distinguiendo entre la cláusula competencial de su primer inciso y la de mínimo estándar del segundo. 25

C. LA CLÁUSULA COMPETENCIAL

El tenor literal del primer inciso del art. 13 EAAAnd es el siguiente: 26

Los derechos y principios del presente título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes.

Analizaremos a continuación tanto la exigencia que se desprende de la cláusula de que, junto a los derechos, el Estatuto establezca siempre los títulos competenciales correspondientes, como la caracterización del riesgo del incremento competencial que se produce por la misma existencia de una declaración estatutaria de derechos y que con la cláusula se pretende regular. 27

I. Derechos estatutarios y competencias autonómicas

- 28 El objetivo principal de la cláusula competencial del primer inciso del art. 13 EAAnd es actuar como contrapeso del riesgo de que la declaración estatutaria de derechos suponga, por ella misma, un incremento de las competencias autonómicas, lo que sucedería si los derechos estatutarios llegaran a entenderse como «cláusulas habilitadoras [de competencias] a favor de las instituciones que están obligadas a garantizarlos» (BIGLINO CAMPOS, P., 2006, pág. 57). Por esta razón, se establece que las declaraciones estatutarias de derechos no pueden suponer un incremento de las competencias autonómicas más allá de lo que se deduzca de los títulos competenciales que, en disposiciones distintas de las que declararan derechos, contenga el propio Estatuto. El principal efecto de la cláusula es, por lo tanto, impedir el «desplazamiento» (ORTEGA ÁLVAREZ, L., 2008, pág. 105) de la competencia estatal (caso de existir) por una supuesta competencia autonómica en las materias sobre las cuales se hayan establecido los derechos estatutarios. El ámbito reservado al Estado sobre esas materias por los diferentes títulos que la Constitución le atribuye, entre los cuales podemos incluir, a estos efectos, aunque tenga una naturaleza distinta (no propiamente competencial), la reserva de Ley Orgánica, queda pues inalterado tras la declaración estatutaria de derechos⁵. En principio, por lo tanto, los derechos estatutarios sólo «son lícitos si están respaldados por títulos competenciales, ya que tales enunciados no son atributivos de competencias» (LÓPEZ MENUDO, F., 2009, pág. 33).
- 29 Ahora bien, lo cierto es que no existe siempre, con carácter necesario, una exigencia recíproca y directa entre competencias autonómicas y derechos estatutarios. Así, por un lado, es claro que podrán darse las primeras sin que se hayan establecido los segundos. En esos casos, la Comunidad Autónoma sólo debe respetar, en el ejercicio de aquéllas, los derechos constitucionales y los que, en su caso, se hayan establecido, en virtud del correspondiente título competencial, por el Estado (de estos derechos podría pues decirse que entran en el ordenamiento autonómico por una «vía extracompetencial», LÓPEZ BASAGUREN, A., 1985, pág. 117). Esta situación puede darse, incluso, con derechos fundamentales constitucionales, sobre cuyo ejercicio en determinados sectores materiales la CA puede haber asumido competencias legislativas (como las que sobre el régimen jurídico de las asociaciones en Andalucía regula el art. 79.1 EAAnd) o ejecutivas (como las que, en relación con los derechos de reunión y manifestación, atribuye a Cataluña el art. 164.3.b EAC), pero sin añadir ningún contenido estatutario al derecho en cuestión. Es, pues, claro, que las comunidades autónomas pueden tener atribuidas competencias que afectan a derechos de los ciudadanos, pero para cuyo desarrollo deben respetar sólo derechos constitucionales cuyo régimen jurídico puede ser, además, competencia estatal, es decir, derechos que no tienen ningún contenido adicional establecido por el Estatuto. Se trata, pues, de competencias autonómicas sin derechos estatutarios.
- 30 En sus propios términos, y a pesar de las tajantes afirmaciones del TC que se han citado anteriormente, la cláusula competencial del art. 13 EAAnd tampoco impediría expresamente la situación contraria, es decir, derechos estatutarios sin competencias autonómicas. Téngase en cuenta que esta disposición no prohíbe que existan estos

⁵ Sobre la incidencia en las declaraciones estatutarias de derechos de la reserva de Ley Orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, véase también el comentario al art. 12.

derechos si no existen esas competencias, sólo dice que la existencia de los derechos no supone la «creación» de títulos competenciales nuevos o la «modificación» de los ya existentes. Sin embargo, la existencia de un título competencial sí es inexcusable en todo caso para la ley autonómica, una exigencia que no se exceptiona en el caso de las leyes de desarrollo de los derechos estatutarios: esto sí se desprende claramente de lo dispuesto por el art. 13, que también impide que los derechos supongan una «alteración del régimen de distribución de competencias». A la ley autonómica de desarrollo de un derecho estatutario sí puede exigírsele siempre el respaldo de un título competencial habilitante, pues éstas, como todas las leyes de la Comunidad Autónoma, tienen un ámbito normativo limitado al «espacio resultante del reparto competencial» (ORTEGA ÁLVAREZ, L., 2008, pág. 108).

Así las cosas, los problemas principales que plantea la cláusula competencial del art. 13 EAAAnd se relacionan con los derechos estatutarios que se vierten sobre materias en las cuales la CAA no tiene atribuidas competencias y que no pueden, por esta razón, ser objeto de desarrollo por la ley andaluza. Podríamos distinguir, a estos efectos, entre tres tipos distintos de derechos estatutarios sobre los que se proyecta, con una intensidad distinta, el problema competencial de su desarrollo. En primer lugar, tendríamos los que podríamos denominar derechos estatutarios *durmientes*, es decir, derechos relativos a materias sobre las que, en el momento de entrada en vigor del EAAAnd de 2007, la CAA carece de competencias pero que, dado el caso, podrían activarse ante una atribución competencial futura por vía extraestatutaria. Aunque, por efecto de la cláusula, esos derechos no pueden generar por ellos mismos los correspondientes títulos competenciales, y no pueden por esta razón ser objeto de desarrollo alguno, condicionarían en su momento el ejercicio de esas futuras competencias autonómicas⁶. En segundo lugar, derechos sobre los que sólo se han asumido competencias ejecutivas, pero que sin embargo se encuentran sometidos a la regla general (art. 38 EAAAnd) de reserva de Ley del Parlamento para su desarrollo, y que por esta razón se encontrarían en una posición similar a la de los anteriores: el Estatuto no otorga a la CAA las competencias necesarias (las legislativas) para desarrollarlos⁷. Y, por último, derechos en los que la falta de cobertura competencial obligaría a entender que la ley de desarrollo a la que remite el Estatuto es, necesariamente, una ley del Estado⁸.

II. La exigencia de un título competencial para proveer prestaciones derivadas de derechos estatutarios

La *vis competencial* de los derechos estatutarios puede encontrarse, sobre todo, como se ha dicho, en los que tienen algún contenido prestacional. Tal como se acaba de ver, la

⁶ Un ejemplo de este tipo de derecho estatutario podría ser el derecho a promover consultas populares que establece el art. 30.1.c) EAAAnd; este derecho podría incluir la promoción del referéndum local por la habilitación del art. 71 LRBRL, pero sólo podrá incluir la promoción del referéndum autonómico en el caso de que la competencia para regularlo fuera también atribuida a la CAA por vía extraestatutaria, pues se excluye expresamente de las competencias al respecto establecidas por el art. 78 EAAAnd.

⁷ Este podría ser el caso del derecho a la protección de datos del art. 32 EAAAnd, una materia sobre la que el art. 82 EAAAnd asume sólo competencias ejecutivas, pero cuyo desarrollo exige, por el concurso, como se dice en el texto, del art. 38 EAAAnd, una ley autonómica.

⁸ Como ocurriría con la Ley que debe precisar los términos en los que debe respetarse la voluntad vital anticipada que forma parte del derecho estatutario a la dignidad ante el proceso de la muerte del art. 20 EAAAnd (véase el comentario a esta disposición).

cláusula competencial del art. 13 EAAnd tiene efectos directos sobre la ley autonómica que, en su caso, regule esa prestación, pues ordena que la misma sólo pueda aprobarse (y, consecuentemente, la prestación sólo pueda proveerse) por la CAA si el propio Estatuto establece, en una disposición distinta, ésta sí de naturaleza competencial, el correspondiente título habilitante. La contundencia, lindando incluso con la redundancia, con la que la cláusula se expresa (los derechos y principios estatutarios no pueden suponer ni una «alteración del régimen de distribución de competencias», ni la «creación de títulos competenciales nuevos» ni la «modificación de los ya existentes») no impide, sin embargo, que su aplicación suscite algunos interrogantes.

- 33 De entrada (si bien en la línea de lo ya pacífico en relación con los principios rectores), supone una matización clara de lo dispuesto por la Constitución, que no realiza distinciones en el interior de los Estatutos al decir que los mismos, como «norma institucional básica» de las comunidades autónomas, deberán contener «las competencias asumidas» por cada una de ellas (art. 147.2.d CE). Pero, sobre todo, plantea toda una serie de cuestiones que no estaban presentes en el modelo original, pues en el caso de la CDFUE lo que se establece es que las habilitaciones competenciales se encuentran en normas distintas (el TUE y el TFUE), no en otras secciones de la misma norma. Debido a esta diferencia, la cláusula competencial de la Carta obliga, al transponerla a nuestro derecho autonómico, a dar una relevancia excesiva para la atribución de derechos y competencias a la ubicación topográfica de cada una de las disposiciones estatutarias, es decir, a su distribución en la propia estructura de una única norma, el Estatuto⁹. En definitiva, la cláusula competencial del art. 13 consolida una determinada estructura de los Estatutos, separando derechos y competencias, que no siempre es funcional para una completa comprensión de unos y otros. Además, se vuelve autorreferencial al mencionar los títulos competenciales «ya existentes». Esta alusión debe interpretarse de manera que puedan incluirse los establecidos *ex novo* por el Estatuto de 2007 (en este sentido, ORTEGA ÁLVAREZ, L., 2008, pág. 105), en puridad «no existentes» antes de la entrada en vigor de la propia cláusula (pero también, como se ha dicho, en relación con los derechos *durmientes*, los títulos que puedan atribuirse en el futuro a la CAA por vía extraestatutaria).
- 34 En todo caso, hay una consecuencia inmediata de la cláusula competencial que se deduce claramente de su tenor literal: los derechos estatutarios no forman parte del bloque de normas que, según el art. 28 LOTC, debe aplicar el TC como parámetro de constitucionalidad. No pueden considerarse, a pesar de su carácter estatutario, normas encaminadas a «delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas» a estos efectos. Pero también aquí nos topamos con un interrogante que sólo la paulatina aplicación jurisprudencial de la cláusula podrá despejar: la medida en la cual, excluidos del canon competencial al que se refiere esta disposición, los derechos estatutarios podrán en el futuro integrar otro parámetro, de carácter sustantivo,

⁹ El criterio topográfico, sin embargo, no afectaría, de seguir la dicción literal del art. 13 EAAnd, a los derechos establecidos extramuros del Título I, el «presente Título» al que ese artículo se refiere. Esto podría arrojar algunas dudas sobre la naturaleza de las disposiciones de un apartado del Estatuto con una vocación claramente competencial, el Capítulo III del Título V («competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia»), donde sin embargo se establecen algunos derechos adicionales a los de «acceso a la justicia» del art. 29 EAAnd (éste sí en el Título I).

con arreglo al que medir la constitucionalidad de las normas autonómicas que los contradigan¹⁰.

Dejando al margen estos y otros problemas de interpretación, derivados, según los distintos posicionamientos doctrinales, bien de una materia inevitablemente compleja (SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., 2008, pág. 330), bien de una cláusula innecesaria que complica aún más las reglas del reparto competencial (APARICIO, M. A./BARCELÓ, M., 2008, pág. 23), y con independencia de que sea también difícil augurar si podrá o no cumplirse en la práctica el objetivo de frenar el incremento competencial al que podrían eventualmente conducir los derechos estatutarios (ÁLVAREZ OSSORIO, F., 2007, pág. 77, lo considera, pese a este «ánimo precautorio», inevitable), hay algo que la mera existencia de la cláusula pone de manifiesto: que la primera deriva competencialista de las declaraciones estatutarias de derechos fue la que se originó con ocasión de su propia aprobación.

En efecto, a pesar de la importante novedad que estas declaraciones suponen, lo cierto es que no han conseguido alterar la clave predominante competencial en la que se había venido concibiendo desde sus comienzos nuestro Estado autonómico, de manera que también con la aparición de los nuevos derechos estatutarios la cuestión competencial ha seguido siendo la principal, y al igual que lo ocurrido en el campo de las competencias con los perfiles o submaterias, ha estado presente el temor a que los derechos estatutarios trajeran consigo un «blindaje» de las CC AA frente al Estado (DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., 2008, pág. 36). Ello explica que el debate doctrinal (y, en buena medida, los pronunciamientos jurisprudenciales; véase la crítica en este sentido a la STC 31/2010 de EXPÓSITO, E., 2011, pág. 485) haya girado mayoritariamente no en torno a derechos sino en torno a competencias, o dicho en otras palabras, no en torno a las nuevas exigencias de los ciudadanos, sino en torno a la distribución del poder territorial en el interior del sistema político (me he ocupado de esta dicotomía en el debate estatutario sobre los derechos en RODRÍGUEZ, A., 2009, pág. 144).

La importancia que alcanzó el problema competencial en el debate sobre los derechos estatutarios ilustra también algunas semejanzas y algunas diferencias con respecto al precedente de la CDFUE. Ciertamente, el riesgo que esta cláusula pretende afrontar es, en cierto modo, comparable al que se pretendió conjurar en el debate de la Carta, por lo que no debe extrañar que las Cortes Generales se fijaran en la receta por la que se optó en el contexto europeo al encontrar un problema parecido en las reformas estatutarias españolas. Pero, en el proceso de elaboración de la CDFUE, fue el temor a que la Carta habilitara al legislador europeo para desarrollar nuevas políticas lo que movilizó a los Estados miembros más críticos con la europeización de los derechos fundamentales, sobre todo de los de carácter social, que consiguieron que en buena medida los mismos se siguieran considerando competencia estatal.

¹⁰ La exclusión de la parte dogmática de los Estatutos del bloque de constitucionalidad establecido por la LOTC no resuelve, en efecto, la cuestión de si los derechos estatutarios deben considerarse parte del parámetro de constitucionalidad en aspectos no competenciales. Ver sobre el particular el comentario al art.39.

- 38 La diferencia es que en España, como en todos los Estados descentralizados de la Unión, esas competencias se residencian ya de manera muy principal en entidades subestatales, en nuestro caso las comunidades autónomas. En consecuencia, si bien la cláusula competencial impide en la CDFUE que los derechos de la Carta incrementen, por la sola fuerza de su proclamación, las competencias de la Unión, transpuesta al EAAAnd (y a otros Estatutos reformados), su radio de acción disminuye drásticamente, ya que la mayoría de las competencias necesarias para la provisión de las prestaciones que los derechos estatutarios garantizan puedan considerarse «ya existentes» en el sentido dispuesto por la propia cláusula, es decir, atribuidas a la CAA. Esta es otra de las diferencias esenciales entre el contexto del art. 13 EAAAnd y el de su precedente, el art. 51.2 CDFUE.
- 39 En definitiva, mientras que un buen número de los derechos establecidos por la Carta se proyectan sobre materias que no son competencias de la Unión, sino de los Estados miembros, el Estatuto declara derechos sobre materias que, en su gran mayoría, pueden considerarse pacíficamente competencia de Andalucía. No obstante, y aunque, con toda seguridad, la aparición de las partes dogmáticas en los Estatutos de Autonomía enriquecerá la idea que hasta ahora hemos tenido de los mismos como «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma» (art. 147.1 CE), todo parece indicar que la «etapa competencial» de los derechos estatutarios se prolongará aún durante un tiempo, y que la construcción doctrinal y jurisprudencial de estos derechos en el futuro inmediato seguirá haciéndose en esta clave. Hasta que no se produzca su definitiva consolidación en nuestro ordenamiento, los problemas jurídicos principales que originarán los derechos estatutarios seguirán siendo, muy probablemente, los derivados, no de los nuevos derechos que se protegen, sino de la titularidad de las competencias necesarias para establecer su protección.

III. Cláusula competencial e «incorporación» de los derechos estatutarios

- 40 Es también muy diferente el contexto de la CDFUE y el de nuestro derecho autonómico en relación con la «incorporación» de derechos que con la cláusula competencial se pretende evitar en el primer caso, un fenómeno que tiene, en el segundo, una naturaleza muy distinta. Como se sabe, entendemos por «incorporación» el proceso por el cual, en Estados Unidos, la protección federal de determinados derechos terminó siendo vinculante también para los Estados federados, gracias a que el Tribunal Supremo los fue paulatinamente incorporando a la XIV Enmienda de la Constitución. En un sentido amplio, el término se emplea también en los estudios sobre integración jurídica en el campo de los derechos fundamentales siempre que se produce un proceso similar de homogenización, desde el centro, de los estándares periféricos de protección, en contextos estatales, internacionales o supranacionales¹¹.
- 41 Las cláusulas horizontales de la CDFUE son también cláusulas anti-incorporación. Ya se ha dicho que con ellas se pretende evitar que la UE asuma, en virtud de la Carta, nuevas competencias en materia de derechos fundamentales. Pero ello no se debe sólo a la oposición al incremento competencial *per se*, sino al efecto centralizador de estándares que éste lleva consigo. Si la Unión incrementa sus competencias sobre

¹¹ Sobre la relación, en general, entre «incorporación» y diversidad de estándares de derechos en el constitucionalismo multinivel, véase el comentario al art. 9.

derechos fundamentales, el estándar de protección de esos derechos que se establezca en sus normas podría llegar a vincular también a los Estados. Lo que se pretende evitar no son sólo nuevas competencias, sino una regulación uniforme definida desde el centro (la UE) con carácter vinculante para la periferia (los Estados miembros). En la Carta, la preocupación por contrarrestar una eventual tendencia a la «incorporación» de derechos en Europa similar a la ocurrida en Estados Unidos se hace presente no sólo en la cláusula competencial trasladada al Estatuto, el apartado segundo del art. 51 CDFUE, sino también en el apartado primero de esta misma disposición. Según éste, los derechos que se establecen en la Carta vincularán a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión»¹².

Con independencia de los problemas de interpretación que puede ocasionar esta expresión, lo cierto es que de la aplicación conjunta de los dos apartados del art. 51 CDFUE se deduce que lo que se pretende evitar no es sólo un incremento de las competencias de la Unión en el campo de los derechos fundamentales, sino también que vinculen a los Estados miembros las normas dictadas por ésta en ejercicio de las que sobre esa materia llegaran efectivamente a atribuírsele, salvo en el supuesto de que el Estado, como operador jurídico comunitario, se limite a aplicar el derecho de la Unión (pues la Carta toma los derechos tanto como «límites» como «competencias», según el análisis de BIGLINO CAMPOS, P., 2003). Es decir, a los Estados se les excluye de la obligación de respetar la Carta cuando los derechos allí establecidos se vean limitados o afectados por normas o actos estatales dictados en ejercicio de sus propias competencias. En su conjunto, pues, los dos apartados del art. 51 CDFUE persiguen un triple objetivo: limitar el incremento de competencias de la Unión, limitar la vinculación de los Estados a los derechos que la Carta establece y limitar el fenómeno de homogenización de estándares que se produciría si no se consiguieran los dos objetivos anteriores.

Es claro que la cláusula del art. 13 EAAnd no puede desplegar de igual manera todos esos efectos en nuestro derecho. Ya se ha visto cómo esta disposición estatutaria limita el incremento de competencias de la CAA, impidiendo que los derechos estatutarios puedan erigirse en títulos competenciales. A este respecto, puede decirse que (con las diferencias ya señaladas) su funcionamiento es muy similar a la cláusula competencial de la CDFUE. Pero no ocurre así con los otros dos fenómenos que también pretenden limitarse en la Carta, la vinculación del Estado y la proliferación de estándares homogéneos de protección. Con respecto a lo primero, hay que recordar que el Estatuto excluye la vinculación del Estado a los derechos estatutarios estableciendo que su sujeto pasivo público son sólo «los poderes públicos andaluces» (art. 38 EAAnd), sin hacer que ello dependa de las competencias que se estén ejerciendo en cada caso. La exclusión de la vinculación estatal es, pues, más radical que la del art. 51.1 CDFUE, que, como se ha dicho, permite que los derechos de la Carta vinculen a los Estados miembros, si bien «únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión». Una

¹² El texto completo del art. 51.1 CDFUE es el siguiente: «Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión».

cláusula semejante tendría difícil encaje en nuestro derecho, porque sólo sería aplicable en materias sobre las que la Comunidad Autónoma tuviera competencias legislativas y el Estado se limitara a «aplicar el derecho» autonómico¹³.

- 44 Pero, sobre todo, el art. 13 EAAAnd no puede establecer nada al respecto de la incidencia que los derechos estatutarios pueden tener en la aparición de un estándar que homogeneice su protección en todo el territorio nacional. En el contexto de la CDFUE, tiene sentido que la propia Carta limite su aplicación por las instituciones de la Unión como fundamento de un fenómeno de «incorporación» de los estándares de protección de los derechos que establece, pero no lo tendría en absoluto en nuestro derecho estatutario. No olvidemos que los derechos estatutarios, a diferencia de los derechos de la Carta, están en la «periferia», no en el «centro» de una eventual dinámica centrípeta. Es por ello que el Estatuto andaluz no incluye una disposición parecida a la del art. 51.1 CDFUE (no lo hace ninguno de los Estatutos reformados). El recelo en el que se justifica la cláusula competencial del art. 13 EAAAnd es el de un incremento del poder autonómico basado sólo en derechos y ayuno de títulos competenciales, no el de la supuesta homogenización de estándares a la que ese incremento de competencias podría conducir. No es una cláusula anti incorporación, sino todo lo contrario: lo que pretende evitar no es la uniformidad (dictada desde el centro), sino la excesiva diversidad (periférica) en la protección de los derechos.
- 45 Ello no quiere decir que en nuestro ordenamiento no pueda producirse un fenómeno parecido de «incorporación» de derechos estatutarios, en virtud de la cual se llegue a establecer un estándar homogéneo de protección en todo el territorio nacional de algunos de los derechos establecidos en los Estatutos. Ahora bien, sería un proceso sobre el que nada podría disponer el propio Estatuto, porque, aunque pudiera tener como origen la existencia previa de un derecho estatutario, se trataría siempre, a diferencia de lo que ocurre en el contexto de la CDFUE (donde está protagonizado por la Unión y se despliega frente a los Estados), de un proceso protagonizado por el Estado y desplegado frente a las comunidades autónomas. De hecho, como se verá en el epígrafe siguiente, la CE apodera al Estado, mediante diversos títulos competenciales, para aprobar normas que pueden ir encaminadas en esta dirección.

D. LA CLÁUSULA DE MÍNIMO ESTÁNDAR

- 46 El segundo inciso del art. 13 EAAAnd tiene el siguiente tenor literal:
- Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

¹³ Un caso que en cierto modo se aproxima a esta situación, al menos en la medida en que el Estado queda vinculado por derechos estatutarios, es, como ya se ha indicado, el de los derechos lingüísticos en las CC AA con varias lenguas oficiales.

I. El estándar mínimo y los contenidos estatutarios adicionales de los derechos constitucionales

Este apartado del art. 13 EAAnd confirma, ahora en relación con su protección, lo que su primer inciso dispone desde la perspectiva competencial: el papel central del Estado como regulador de derechos fundamentales. Sin embargo, la dirección a la que apunta es de una naturaleza distinta, pues del mismo modo que el anterior obligaba a relacionar derechos con competencias, éste obliga a relacionarlos con la intensidad con la que se protegen. Lo que ahora se dirime no es, pues, quién tiene atribuido los títulos competenciales idóneos para regular un derecho, lo que implica estudiarlo desde la perspectiva del poder público que debe encargarse de su desarrollo, sino cuál es, desde la perspectiva del ciudadano que lo ejerce, el grado de protección del derecho que debe prevalecer. Desde este punto de vista, y una vez que el primer inciso del art 13 EAAnd ha dejado claro que el Estatuto puede proclamar derechos o principios que incidan sobre derechos y principios constitucionales, siempre que éstos se ejerzan en sectores materiales sobre los que la CAA tenga competencias, este segundo inciso establece el efecto que en ningún caso puede producir el derecho o principio estatutario al incidir en el derecho o principio constitucional: no puede aminorar su protección. Su finalidad es, por tanto, asegurar que los derechos y principios estatutarios (los «contemplados en este Título») respetarán la protección de los mismos establecida por la CE (o por «los tratados y convenios internacionales ratificados por España»). Es así como debe interpretarse el mandato de que no los «limiten» o «reduzcan» al ser «interpretados», «desarrollados» o «aplicados». El segundo inciso del art 13 EAAnd es, pues, una cláusula de mínimo estándar. 47

Como ya se dijo, se trata de la segunda vez que el Estatuto establece una cláusula de esta naturaleza, pues ya lo hizo antes en el art. 9. Aunque el sentido de la cláusula es distinto en cada una de estas disposiciones, algunos de los problemas que plantea el análisis del art. 13 se relacionan, en general, con la existencia de varios estándares de protección del mismo derecho en un contexto multinivel, y son por ello similares a los estudiados con ocasión del comentario al art. 9 (al que nos remitimos). Otros, sin embargo, tienen una naturaleza directamente relacionada con la específica formulación de la cláusula recogida en esta disposición, y son los que estudiaremos a continuación, en este y los siguientes epígrafes: precisar el sentido exacto de la «limitación» o «reducción» que con respecto a ese parámetro no pueden suponer los derechos estatutarios e identificar las normas que componen el parámetro de mínimos al que se refiere el art. 13 al referirse a los «derechos o principios reconocidos por la Constitución o los tratados y convenios internacionales ratificados por España». 48

La cláusula estatutaria de mínimo estándar arroja suficiente luz sobre la concepción que de los derechos de su Título I tiene el Estatuto: pueden proyectarse sobre derechos ya establecidos por la Constitución o por normas internacionales, pero sólo para aportar un plus de protección a los mismos. En líneas generales, pues, puede augurarse que su aplicación futura está llamada a rodearse de los mismos problemas que el principio de «mínimo estándar» ha generado en otros contextos. El más importante de ellos es el que se origina cuando nos encontramos ante un conflicto de derechos, una situación en la que entran en tensión dos derechos distintos y elevar el estándar de protección del primero implica aminorar el del segundo. Dada la tendencia, que el propio Estatuto consolida, de conceder una protección reforzada a un catálogo cada vez más amplio de 49

derechos, será frecuente que el límite que permite restringir un derecho sea otro bien jurídico que a su vez se ha reconocido también como derecho. En esas circunstancias, puede ser imposible determinar dónde está el estándar más protector y, en consecuencia, la aplicación de cláusulas que prevean la preferencia de la protección más elevada se vuelve extremadamente dificultosa, puesto que lo que protege más uno de los derechos en conflicto necesariamente protege menos el que se le opone.

- 50 Las dificultades para aplicar el estándar más protector que plantea la existencia, cada vez más usual, de este tipo de conflictos entre derechos son, a su vez, mayores cuando entre las normas que regulan los distintos derechos que pueden entrar en conflicto no existe una relación de prevalencia definida, bien porque pertenecen, con el mismo rango jerárquico, al mismo ordenamiento (éste es el problema de la ponderación de derechos constitucionales o estatutarios entre sí), bien porque, perteneciendo a ordenamientos distintos, no existen entre ellas reglas claras para determinar la primacía de unas sobre otras (como ocurre típicamente en los contextos *multilevel*). Ahora bien, éste no es el caso de la cláusula de mínimo estándar del art. 13 EAAAnd, que tiene una naturaleza distinta, que hace que las dificultades para su aplicación, incluso en situaciones de conflictos de derechos, no lleguen a ser insalvables: no exige que prevalezca siempre, cuando se dé un conflicto de esa naturaleza, el estándar más protector (lo que, como se ha dicho, puede ser imposible de determinar), sino que sólo condiciona la aplicación del estándar definido por el derecho estatutario (siempre y cuando se esté dentro de la competencia autonómica) a que no reduzca o limite la protección de un derecho constitucional. A la cláusula no le es indiferente cuáles son los estándares más protectores, pero sólo para dilucidar si el estatutario limita o reduce el derivado de la Constitución. Si no es así, no plantea condiciones adicionales para la aplicabilidad del derecho estatutario. Es en este sentido que podemos decir que el estándar constitucional se erige como un parámetro de mínimos.
- 51 Como cláusula de mínimos, el segundo inciso del art. 13 EAAAnd debe interpretarse en el sentido de permitir que el derecho estatutario pueda adicionar contenidos o garantías a los derechos constitucionales. Ahora bien, según la jurisprudencia constitucional citada más atrás, esos contenidos o garantías adicionales tendrían sólo naturaleza estatutaria, es decir, no pasarían en ningún caso a formar parte del contenido constitucional del derecho. En este sentido podemos interpretar la afirmación del TC de que, en cuanto a los derechos constitucionales, los Estatutos sólo pueden repetir, y ello con técnica jurídica criticable, lo dispuesto por la CE (SSTC 247/2007, FJ 15.º, y 31/2010, FJ 17.º). Pero si la regulación autonómica del régimen jurídico de un derecho constitucional en el concreto sector material sobre el que se despliegue la competencia autonómica puede suponer una «incidencia» sobre el mismo, cuando se ejerce en ese sector, va también de suyo que la incidencia autonómica podrá proporcionarle nuevos contenidos o garantías adicionales que eleven su nivel de protección.
- 52 De manera que la consecuencia general de la cláusula del segundo inciso del art. 13 EAAAnd es que la CAA podrá establecer derechos estatutarios cuyo régimen jurídico incida sobre los derechos constitucionales en un determinado sector material de competencia autonómica, siempre y cuando esa incidencia no suponga una menor protección de éste y en el bien entendido de que esa mayor protección autonómica no altera el derecho constitucional en sí, ya que no podrá nunca tener esa naturaleza, sino sólo naturaleza estatutaria.

II. La «zona constitucional» del parámetro de mínimos

Una vez aclarado que, a los efectos del segundo inciso del art. 13 EAAAnd, la prohibición de «limitar» o «reducir» supone que esa cláusula estatutaria establece un parámetro de mínimos con respecto a los derechos estatutarios, hay ahora que determinar cuáles son, en concreto, las normas que forman parte de ese parámetro, es decir, cuál es el sentido de la referencia a que aquí se hace a los «derechos o principios reconocidos por la Constitución por los tratados y convenios internacionales ratificados por España». 53

En relación a la remisión al derecho internacional convencional, debe entenderse, a pesar de algunas diferencias de dicción, que tiene aquí, en principio, un papel equivalente al que hace el art. 10.2 CE, en el sentido de que establece el necesario concurso de esos tratados y convenios para integrar el grado de protección del derecho constitucional afectado por un derecho estatutario que este último no podrá disminuir. A primera vista, podría pensarse, entonces, que la remisión del Estatuto a las normas internacionales es innecesaria, en la medida en que reitera lo ya dispuesto por la Constitución. Es cierto que hay casos en los que el art. 13 EAAAnd no puede añadir nada a lo dispuesto constitucionalmente a este respecto: todos en los que el tratado o convenio internacional se aplica para interpretar un derecho constitucional. En puridad, en esos casos no se trata de que, como dice el art. 13, los tratados y convenios formen parte del mínimo que el derecho estatutario no puede rebajar, sino que forman parte, por un mandato constitucional al que nada añade el estatutario, del obligado canon hermenéutico con arreglo al cual hay que interpretar los propios derechos constitucionales que forman parte de ese mínimo. Ocurriría exactamente lo mismo si diéramos por no puesto el art. 13 EAAAnd. 54

Sin embargo, hay otros casos en los que la integración del parámetro de mínimos por los tratados y convenios internacionales es consecuencia exclusiva de lo que dispone el Estatuto, pues sobre ellos no dice nada la Constitución: aquéllos en los que se dilucida la incidencia de un derecho estatutario en un derecho protegido por un tratado pero no por aquélla, en los que no es, por esta razón, de aplicación el art. 10.2 CE. En esas circunstancias, el tratado, siempre que haya sido válidamente ratificado y se haya integrado en nuestro ordenamiento *ex art. 96 CE*, integraría el parámetro de mínimos del derecho estatutario por mandato exclusivo del art. 13 EAAAnd, aunque no pudiera formar parte del canon hermenéutico de los derechos constitucionales. De manera que el papel del derecho internacional convencional como elemento del mínimo estándar que los derechos y principios estatutarios no pueden limitar ni reducir es, según el Estatuto, más amplio, pues incluye también los tratados y convenios que protejan derechos o principios no recogidos en la Constitución¹⁴. 55

Obviamente, forma parte también de la cláusula de mínimo estándar el contenido propiamente constitucional de los derechos y principios contemplados por la CE, es decir, lo que sobre ellos establezca la disposición constitucional en la que se recogen. Sin embargo, la capacidad de la norma constitucional para proveer por ella misma, incluso cuando proceda el concurso de las normas internacionales, el estándar mínimo 56

¹⁴ Sobre la incidencia de los arts. 10.2 y 96 CE en la otra cláusula de mínimos del Estatuto, la del art. 9, véase el comentario a esa disposición.

de protección que el derecho o principio estatutario no puede reducir es muy distinta en el caso de los derechos fundamentales y en el de los principios constitucionales. Los primeros, como se sabe, están dotados del contenido esencial al que se refiere el art. 53.1 CE. Éste es también el elemento primero del estándar mínimo que el derecho estatutario no podrá limitar cuando incida sobre ese derecho en cuestión. Puede decirse, en este sentido, que la indisponibilidad que el contenido esencial presenta frente a cualquier tipo de legislador permite entenderlo también, con la misma nota de indisponibilidad, como el estándar mínimo de protección que el derecho estatutario no podrá desconocer cuando incida sobre un derecho constitucional. Los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I CE, sin embargo, carecen, como se sabe, de un contenido esencial que pueda cumplir estas funciones. Inevitablemente, por lo tanto, su capacidad para erigirse en mínimo estándar frente a los derechos y principios estatutarios será también mucho menor.

57 Una diferencia adicional entre derechos (en este caso, sólo los de la sección primera) y principios constitucionales también contribuye a marcar el distinto papel de unos y otros como elementos del estándar mínimo indisponible para un derecho estatutario: su desarrollo por el legislador orgánico. Como ya se ha dicho, el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas integra también, con respecto a estos derechos y libertades, el mínimo de protección que el derecho estatutario no puede reducir o limitar. A la hora de aplicar, desarrollar o interpretar los derechos estatutarios, la CAA deberá tener en cuenta que el estándar mínimo de protección de los derechos fundamentales que su régimen jurídico no podrá en ningún caso limitar o reducir viene integrado también por el desarrollo de cada uno de ellos mediante la correspondiente Ley Orgánica. Ello se debe a que el legislador orgánico es el que tiene asignado el desarrollo de los elementos esenciales de los mismos, elementos que el Estatuto, al establecer los derechos estatutarios, no puede desconocer. Dicho de otro modo, entre esos elementos esenciales se encuentra el nivel constitucionalmente garantizado del derecho, es decir, el establecimiento de cuáles pueden ser sus límites (ORTEGA ÁLVAREZ, L., 2008, pág. 108).

58 Ahora bien, que la Ley Orgánica establezca los elementos esenciales de los derechos fundamentales sometidos a su reserva no significa que todo lo que afecte a estos derechos deba excluirse del catálogo de derechos estatutarios. Por el contrario, como ya se ha dicho, el régimen jurídico de los derechos constitucionales, incluso el de los sometidos a reserva de Ley Orgánica, puede estar regulado, cuando se ejerce en un determinado sector material, bien por el Estado bien por las comunidades autónomas, en función de cuáles sean los títulos competenciales que puedan esgrimirse en cada caso. En la medida, pues, en que la CAA ha asumido competencias sobre derecho electoral (art. 46.2 EAAnd), consultas populares (art. 78 EAAnd), datos personales (art. 82 EAAnd), educación (art. 52 EAAnd) o medios de comunicación (art. 69 EAAnd), materias en las que se ejercen derechos fundamentales sometidos a reserva de Ley Orgánica, puede también, satisfaciendo siempre el requisito de suficiente cobertura por el título competencial correspondiente, establecer en el Estatuto derechos sobre estas materias. Es el caso de los derechos estatutarios a la participación política (art. 30 EAAnd), a la protección de datos (art. 32 EAAnd) y a la educación (art. 21 EAAnd), y de las garantías estatutarias de las libertades de expresión e información (art. 207 y ss EAAnd). Del mismo modo que, desde el punto de vista competencial, la exigencia de

desarrollo de estos derechos por el legislador orgánico no supone que su régimen jurídico no se pueda ver afectado por un título competencial autonómico cuando se ejercen en un determinado sector material, desde el punto de vista de su protección no puede tampoco excluirse que la regulación autonómica suponga elevar su protección, en ese preciso sector material, por encima de lo dispuesto por la Ley Orgánica. Lo único que prohíbe la cláusula es la limitación o reducción de ese estándar por la regulación autonómica, pero no su incremento.

Ello no quiere decir, obviamente, que una comunidad autónoma, al desarrollar un derecho estatutario, pueda arrogarse también la competencia, exclusiva del legislador orgánico, de desarrollar el derecho fundamental constitucional sobre el que el derecho estatutario pueda incidir. Pero de la regulación autonómica (y de la proclamación estatutaria) podrá deducirse un contenido adicional del derecho fundamental, en el bien entendido de que el mismo tendrá naturaleza exclusivamente estatutaria, nunca constitucional, y no modificará por lo tanto el derecho fundamental cuya protección incrementa (no supone «desarrollo» alguno del mismo): se aplicará sólo en el específico sector material en el que la regulación de su ejercicio sea competencia autonómica. Ese contenido adicional puede considerarse, por una parte, más que una simple «especificación» de lo ya implícito en el derecho constitucional afectado, puesto que no tiene por qué reducirse a «explicitaciones potencialmente contenidas» en el mismo, sino que podrá adicionar contenidos o garantías; pero es, por otra parte, menos que eso, pues, como se ha dicho, nada añade al derecho constitucional en sí, tiene sólo naturaleza estatutaria y un radio de acción limitado al sector material bajo competencia autonómica (en contra, previniendo contra la «diversificación subrepticia» de los derechos fundamentales que así se podría producir, LÓPEZ MENUDO, F. 2009, pág. 55). Con todas esas precisiones, puede afirmarse que el desarrollo mediante Ley Orgánica de los derechos constitucionales puede considerarse parte, en el sentido expresado, del parámetro de mínimos al que se refiere el art. 13 EAAnd¹⁵.

Hay, por último, otro elemento importante, establecido por la propia Constitución, que integra igualmente el parámetro de mínimos de los derechos y principios estatutarios: se trata del art. 139.1 CE, entendido como consagración de la igualdad como «principio general de la organización territorial del Estado» [STC 247/2007, FJ 4.º c)]. Es cierto que el art. 139.1 CE no establece un mínimo de protección de ningún derecho constitucional en concreto, pero la interpretación que al mismo le ha dado el Tribunal Constitucional permite dotarlo, en la práctica, de esta funcionalidad, en la medida en que no impone «una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional», pero sí un «principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas» (STC 247/2007, FJ 13.º). Es en este sentido en el que puede decirse que esta disposición constitucional integra también el estándar mínimo de protección de los derechos constitucionales que los derechos estatutarios no pueden reducir o limitar. Su inclusión en el parámetro de mínimos puede hacerse, además, en cada una de las dos direcciones en las que el art 139.1 puede desplegar sus efectos: como límite a la excesiva desigualdad que puede producirse entre españoles por la

¹⁵ Aunque hay elementos del desarrollo acometidos por el legislador orgánico sobre los que el propio Estatuto excluye la posibilidad de que el derecho estatutario pueda incidir de manera extensiva, es el caso de la titularidad de los derechos estatutarios, véase el comentario al art. 12.

dispar regulación del ejercicio de los derechos constitucionales en comunidades autónomas distintas (es decir, como canon de igualdad *interautonómica*) y como límite a la excesiva desigualdad que puede producirse en la misma comunidad autónoma si ésta aplica criterios de base territorial para excluir españoles del ejercicio de algunos derechos (canon de igualdad *intraautonómica*)¹⁶.

- 61 Empleando una metáfora cartográfica, podríamos decir que todo lo anterior forma parte de la «zona constitucional» del parámetro de mínimos frente al que hay que contrastar la protección dispensada por un derecho estatutario. La componen los tratados internacionales (aunque también los que protejan derechos que no están en la Constitución), las disposiciones constitucionales que declaran derechos, especialmente el contenido esencial de los derechos y libertades del Capítulo II del Título I CE, lo dispuesto sobre el desarrollo de los de su sección primera por el legislador orgánico, las disposiciones del Capítulo III en las que se recogen los principios rectores de la política social y económica, y el grado de igualdad en el ejercicio de todos ellos que sea deducible, en cada caso, del art. 139.1 CE. En realidad, esa «zona» integra el parámetro de mínimos de los derechos estatutarios como una consecuencia natural del carácter constitucional de las normas que lo integran. En materia de derechos, las constituciones suelen establecer precisamente estándares mínimos, en el bien entendido de que el legislador se encuentra habilitado para establecer, cuando lo considere oportuno, una protección mayor. Éste es también el cometido principal de la CE en relación con los derechos y principios que establece. La consideración del contenido constitucional de los derechos y principios de la CE como el estándar mínimo que deben respetar en todo caso los derechos y principios estatutarios no supone sino otorgar a la CAA una libertad de configuración en cierto sentido análoga a la que goza el legislador de las Cortes Generales, si bien, a diferencia de éstas, el Parlamento andaluz se encuentra sometido a un doble límite: podrá desarrollar un derecho estatutario, pero no un derecho constitucional, aunque el desarrollo del primero podrá suponer un específico régimen jurídico del primero. Y ese régimen jurídico sólo podrá desplegarse sobre un determinado sector material sobre el que la CAA tenga atribuida competencias. Pero, dentro de esos límites, nada impide que los derechos establecidos en el Estatuto de Andalucía incrementen la protección o las garantías de los derechos establecidos en la Constitución Española.

III. Estándares y competencias: los derechos estatutarios ante los títulos competenciales estatales

- 62 Cabría plantearse hasta qué punto junto a esa «zona constitucional» existe también una «zona estatal» en el parámetro de mínimos. Es decir, si, además de lo dispuesto por la Constitución y (en un plano distinto, aunque igualmente distinto del plano competencial que ahora analizamos) por la Ley Orgánica, lo que pueda disponer el Estado en cada caso sobre el régimen jurídico de cada derecho constitucional forma parte también de un parámetro de mínimos que el derecho estatutario podría incrementar pero no limitar o reducir. Va de suyo que el Estado tiene atribuido títulos competenciales de muy diverso carácter para regular derechos y principios constitucionales. En la medida en que esos

¹⁶ Sobre el doble aspecto del art. 139.1 CE y, en concreto, sobre la relación entre su papel de canon de igualdad intraautonómica y la titularidad de los derechos estatutarios, véase el comentario al art. 12.

títulos atribuyen materias al Estado, la CAA no podrá, precisamente por carecer de los títulos competenciales suficientes, establecer un derecho estatutario sobre ese específico sector material, pero ello será consecuencia, como ya se ha analizado, de la cláusula competencial que también encierra el art. 13 EAAnd: sólo puede haber derechos estatutarios (o, al menos, sólo puede haber desarrollo de los mismos) donde hay competencias autonómicas, y éstas empiezan donde terminan la del Estado. En principio, pues, la «zona estatal» de los derechos constitucionales no sería, con respecto a los derechos estatutarios, un parámetro de mínimos, sino un *full standard* en la protección de esos derechos que las comunidades autónomas, al no tener competencias, no podrían reducir, pero tampoco incrementar: simplemente, carecerían de competencias para aprobar normas sobre esas materias. No sería una cuestión de mayor o menor protección, sino de atribución de títulos competenciales; no sería, pues, de aplicación el segundo inciso del art. 13 EAAnd, sino el primero.

Ahora bien, defender en todos los casos una distinción tan tajante entre la cláusula competencial y sus efectos y la de mínimo estándar y los suyos supone desconocer que en nuestro intrincado régimen constitucional de distribución territorial del poder es difícil encontrar competencias autonómicas verdaderamente exclusivas, al menos en el sentido de que, como ha aclarado el TC, el ejercicio exclusivo de una competencia autonómica no se identifica necesariamente con el ejercicio de la misma «en su integridad» (STC 31/2010, FJ 59.º, remitiendo a jurisprudencia anterior; véase al respecto, por lo que hace a las competencias de la CAA, el comentario del art. 42). Los sectores materiales de la realidad en los que pueden ejercerse los derechos que proclama la Constitución o el Estatuto no son, a este respecto, una excepción, y difícilmente encontraremos alguno en el que el Estado no pueda incidir esgrimiendo algún título competencial, lo que, si tuviera siempre como consecuencia impedir por completo el despliegue y desarrollo de los derechos estatutarios, arrinconaría éstos a la marginalidad cuando no a su práctica desaparición. Todo ello obliga a modular los efectos por separado de ambos incisos del art. 13 EAAnd, cuya aplicación alternativa no puede hacerse ignorando la diferente naturaleza de los tipos competenciales estatales que pueden incidir sobre los derechos establecidos por el Estatuto. Habrá pues que deslindar con cuidado cuándo es de aplicación sólo el primer inciso del art. 13 EAAnd, por dirimirse estrictamente una cuestión competencial, y cuándo lo es el segundo, por tratarse de materias en las que tanto el Estado como la CAA pueden esgrimir sus propias competencias, en las que lo que debe dirimirse es dónde se encuentra el estándar más protector. ⁶³

En el caso de competencias estatales exclusivas, es claro que la regulación de los derechos constitucionales que pudieran ejercerse en esos sectores materiales cae también con carácter exclusivo dentro del título competencial estatal, por lo que la cláusula competencial despliega todos sus efectos, excluyendo la competencia autonómica para establecer derechos estatutarios al respecto. No es posible aquí una regulación autonómica de los derechos estatutarios, no sólo aquella que «limite» o «reduzca» la protección establecida por el Estado, tampoco la que la incremente. Pero es diferente el caso de las competencias estatales de normación básica, que pueden afectar, por ejemplo, a sectores como la salud o la educación (art. 149.1.16.ª y 30.ª CE), donde se ejercen derechos o principios constitucionales (arts. 27 y 43 CE) y también derechos estatutarios (arts. 21 y 22 EAAnd). Habida cuenta de la amplitud con la que el TC ha interpretado los posibles ⁶⁴

contenidos de «lo básico» que se atribuye al Estado en estos y otros títulos estatales, el ejercicio de estas competencias puede dar lugar a dos fenómenos distintos.

- 65 Por una parte, es posible que las competencias estatales se ejerzan regulando de manera completa el sector material acotado como básico, de manera que los derechos constitucionales que se ejercen en el mismo sean también objeto de una regulación caracterizada por su integridad. Si la normación básica estatal adopta esa naturaleza, debe entenderse que la regulación por el Estado del derecho constitucional afectado excluye, por falta de título competencial, la posibilidad de que la CAA incida con su propia normativa sobre ese derecho, aunque la norma andaluza sea más protectora. Es cierto que la normación básica estatal no debe impedir que la CAA pueda desarrollar políticas propias (art. 42.2.2.º EAAnd), pero también lo es que la intervención del Estado no debe por ello de caracterizarse necesariamente por contener sólo mínimos o principios que la CAA pueda, a su vez, incrementar. Ésta es una modalidad de normación básica por la que puede optar el Estado, pero que no puede imponerse desde un Estatuto de Autonomía (STC 31/2010 FJ 60.º). Cuando, dentro de lo constitucionalmente permitido, el Estado decide que su competencia sobre lo básico incluye una regulación completa del régimen jurídico del derecho constitucional en el preciso sector material que se ha delimitado como tal, la CAA podrá desarrollar las bases estatales, pero no podrá implementar sus políticas propias estableciendo contenidos o garantías adicionales a los derechos constitucionales regulados por el Estado. A estos casos les es de plena aplicación la cláusula competencial del primer inciso del art. 13 EAAnd.
- 66 Ahora bien, que la regulación básica estatal no deba, necesariamente, adoptar la forma de «principios o mínimo común normativo» (éste es parte del inciso del art. 111 EAC declarado inconstitucional por la STC 31/2010), no significa que el Estado no pueda aprobar normas básicas que tengan ese carácter, eso sí, sin que esa decisión pueda tener ningún condicionante añadido a lo que disponga al efecto la CE (y, vale decir, a lo que interprete el TC). En esos casos, los posibles derechos constitucionales que se ejerzan en los correspondientes sectores materiales acotados como básicos por el Estado podrán, si la CAA tiene los títulos competenciales correspondientes y así se ha decidido en el Estatuto, ver incrementados sus contenidos o sus garantías en virtud de los correspondientes derechos estatutarios, en el bien entendido de que estos derechos no podrán, en ningún caso, limitar o reducir la protección que a los derechos o principios constitucionales les ha otorgado (además de, va de suyo, la propia Constitución y, en su caso, la Ley Orgánica) la legislación básica estatal. En estos casos, es de aplicación la cláusula de mínimos del segundo inciso del art. 13 EAAnd: la relación entre el derecho constitucional y el estatutario no debe dirimirse como una cuestión competencial, sino como una cuestión de estándares de protección.
- 67 La aplicación alternativa de la cláusula competencial o la de mínimos para disciplinar la relación entre derechos constitucionales y estatutarios, en función de la modalidad de normación básica que, dentro de lo permitido por la CE, haya acometido el Estado, tiene una serie de particularidades cuando la competencia que se ejerce es la que establece el art. 149.1.1.ª CE, que como se sabe atribuye al Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales».

En primer lugar, hay que aclarar que esta disposición constitucional otorga un título competencial al Estado, pero no se erige, directamente, en un límite a las declaraciones estatutarias de derechos (una visión centrada en este carácter puede verse, en sentido contrario, en CARRILLO, M., 2007, pág. 74; ésa es también una de las funciones que le atribuye BALAGUER CALLEJÓN, M.L., 2007, pág. 7). El art. 149.1.1.^a CE no proporciona por él mismo un criterio para establecer la eventual contradicción con la Constitución de normas de las comunidades autónomas que regulen derechos estatutarios, sino que habilita al Estado para dictar normas que, una vez aprobadas, tendrán este carácter. Es en este sentido que el TC ha afirmado que los derechos estatutarios deben respetarlo, como uno de los límites que le impone la Constitución, pero precisando a renglón seguido que «no puede invocarse en abstracto», puesto que «ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la "condición básica" del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida» (STC 247/2007, FJ 17.^o, remitiendo a doctrina anterior). El límite que el art. 149.1.1.^a CE plantea a los derechos estatutarios es, pues, sólo «potencial o virtual» (LÓPEZ MENUDO, F., 2009, pág. 39), en el sentido de que sólo entra en acción una vez que el Estado haya definido una «condición básica» que garantice la igualdad de los españoles en el ejercicio de un derecho constitucional. Para que ese límite pueda entrar en acción hace falta, pues, que el Estado ejerza efectivamente la competencia que aquí se le atribuye, momento en el cual la norma estatal podrá ser esgrimida frente a las autonómicas que incidan sobre ese derecho constitucional. 68

No es pacífico que la intervención estatal *ex art. 149.1.1.^a CE* exija, a su vez, un desarrollo anterior del derecho, mediante Ley Orgánica si pesa esa reserva, o mediante el título estatal que sea aplicable (en ese sentido, LUCAS MURILLO, E., 1999, págs. 33-38; sobre las controvertidas relaciones entre la reserva de Ley Orgánica y la competencia del art. 149.1.1.^a CE en la jurisprudencia constitucional, véase VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., 2007, págs. 205-07). Pero sí debe considerarse establecido que su proyección sobre la normativa autonómica sólo puede producirse una vez que el Estado la ha ejercido efectivamente. El art. 149.1.1.^a CE no actúa nunca como límite «a priori» (o mejor, lo hace sólo con respecto al Estado, que no puede ejercer la competencia de regulación de las condiciones básicas fuera de los límites que del mismo pueden deducirse; en este sentido, APARICIO, M. A./BARCELÓ, M., 2008, pág. 23). A diferencia del art. 139.1 CE, no podría formar parte, por sí mismo, del parámetro de mínimos de los derechos del Estatuto, aunque sí atribuye al Estado la competencia para dictar normas que, una vez aprobadas, podrían formar parte de él. 69

Las dudas que han podido surgir en torno al carácter del art. 149.1.1.^a CE provienen, más que de una controversia sobre su naturaleza competencial, que se desprende claramente tanto de su literalidad como de su ubicación sistemática (se trata precisamente de la primera en el listado de competencias del Estado), de la amplitud con la que, en la práctica, el Estado lo ha esgrimido para aprobar normas bajo su cobijo («competencia comodín» la ha denominado BARNÉS, J., 2004). Esas dudas se han vertido también sobre los diversos elementos que caracterizan constitucionalmente esta competencia estatal, tanto las «condiciones básicas» y la «igualdad» que éstas deben garantizar, como la extensión que cabe dar al precepto, es decir, los «derechos» sobre cuyo ejercicio y los «deberes» sobre cuyo cumplimiento se puede proyectar la acción del Estado¹⁷. 70

¹⁷ Sobre el doble aspecto del art. 139.1 CE y, en concreto, sobre la relación entre su papel de canon de igualdad intraautonómica y la titularidad de los derechos estatutarios, véase el comentario al art. 12.

- 71 La idea mayoritaria es que la «igualdad» que menciona esta disposición no se identifica con la «real y efectiva» del art. 9.2 CE, pues éste encierra un mandato a todos los poderes públicos y no sólo al Estado, aunque no por ello pueden excluirse de los «derechos y deberes constitucionales» sobre los que pueden proyectarse los principios rectores del Capítulo III del Título I CE (véase un resumen doctrinal de la cuestión en CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., 2007 págs. 106-108). Es cierto que el TC ha reafirmado que el objeto del art. 149.1.1.^a CE son «sólo y específicamente los derechos regulados en la Constitución» (STC 247/2007, FJ 17.^o, remitiendo además a la STC 61/1997, FJ 7, donde limitó su alcance a los «derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos»). Pero se trata, más bien, de una exclusión encaminada a dejar fuera de su ámbito los sectores materiales en los que esos derechos se ejercen, de manera que no pueda actuar como un título horizontal sobre esas materias (en este sentido, CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., 2007, pág. 93).
- 72 Con respecto al concepto de «condiciones básicas», parte de los problemas que se plantean reproducen, con particularidades, un debate parecido, en cuanto a sus consecuencias prácticas, al que se ha mencionado más atrás en relación con la legislación básica: si esas condiciones, por básicas, deberían tomar siempre la forma de regulación de un tramo del contenido sustantivo del derecho, un «mínimo» que las comunidades autónomas podrían, dentro de su ámbito competencial, incrementar, o si, por el contrario, podría tratarse de una regulación puntual pero completa. Ciertamente, el TC ha reiterado (así en la STC 247/2007, FJ 17.^o) que el art. 149.1.1.^a CE no habilita de modo genérico al Estado para dictar normas básicas sobre derechos constitucionales del mismo modo que otros de su apartados lo hacen sobre otras materias, ya que «no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación de desarrollo», y que atribuye al Estado la competencia exclusiva de «incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara» (STC 61/1997, FJ 7.^o).
- 73 Ahora bien, aunque la competencia estatal sobre estas condiciones no se identifique con el contenido sustantivo del derecho, sino más bien con las condiciones «con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos» (STC 247/2007, FJ 17.^o), el hecho de que la misma no se extienda a los sectores materiales en los que esos derechos pueden ejercerse, y la afirmación del TC de que el Estado debe limitarse a imponer «una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos [constitucionales] cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate» (STC 247/2007, FJ 17.^o), permite equiparar los efectos de la competencia del art. 149.1.1.^a CE con los típicos de una cláusula de mínimos. Ciertamente, según la jurisprudencia constitucional, no cabe «desarrollo» autonómico de las «condiciones básicas», pero una regulación que impone sólo la homogeneidad aconsejable para evitar una excesiva diversidad no parece capaz de cerrar la puerta a todo incremento estatutario de la protección de los derechos constitucionales.
- 74 Con todo, está por ver cómo se desenvolverá en el futuro la competencia del art. 149.1.1.^a CE en relación con los nuevos derechos estatutarios (CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., 2008, pág. 119, es de la opinión de que la intervención estatal encaminada a fijar tramos normativos sustantivos de estos derechos que la STC 247/2007 parece descartar a favor de intervenciones puntuales no sustantivas, pese a aparentar lo contrario, no reduce

sino que amplía sus posibilidades de uso, o al menos la vuelve más imprevisible; VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., 2007 pág. 212, por su parte, sugiere que su contenido, además de excluir la normación sustantiva de estos derechos, debería reducirse a una «dimensión institucional» que habilitaría al Estado para establecer únicamente «(instituciones, garantías [y] procedimientos)». Si parece claro que, en principio, esta competencia estatal no podrá proyectarse sobre los derechos estatutarios que no incidan sobre el régimen jurídico de los derechos constitucionales (los que no los «reproduzcan», dice en un sentido aparentemente más estricto la STC 247/2007, FJ 17.^o), pues éstos son los únicos sobre los que esta disposición facultaría al Estado para intervenir.

No cabe desconocer, sin embargo, que la irrupción de las declaraciones estatutarias de derechos en nuestro ordenamiento abre nuevas posibilidades para el uso del art. 149.1.1.^a CE como instrumento de homogeneización de estándares, pues si el despliegue de los derechos estatutarios en distintas comunidades autónomas condujera a una excesiva diversidad en la modulación del régimen jurídico de un derecho constitucional en un determinado sector material de competencia autonómica, el Estado podría abordar la regulación de las condiciones básicas que garantizaran la igualdad en su ejercicio estableciendo para todo el territorio nacional un estándar homogéneo de protección del derecho constitucional afectado, en el que, llegado el caso, podría decidir incluir alguna de las prestaciones o contenidos adicionales establecidos como desarrollo de un derecho estatutario por la normativa autonómica. Que ése no sea el papel que le debe corresponder al Estado «central» en la actual conformación de nuestro modelo de organización territorial (ver, en este sentido, las interesantes consideraciones de VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., 2007, pág. 220 y ss), no significa que, en el futuro, la evolución que susciten las propias declaraciones de derechos no nos haga acercarnos, también con respecto a ese punto, a un modelo tendencialmente federal en materia de derechos, si es que efectivamente llegan a ser tomadas «en serio» (ésta es la crítica que hace de la STC 247/2007 CÁMARA VILLAR, G., 2007).

Dicho de otro modo, es posible que el único modo de compensar el incremento de la diversidad en materia de derechos que traerán consigo los derechos estatutarios sea reforzar el papel del Estado como garante del papel unificador mediante un estándar que haga las veces de parámetro de mínimos. El art. 149.1.1.^a CE podría así jugar un papel similar, salvando las distancias, a la cláusula de «incorporación» de la XIV Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos (ésta era, mucho antes de la irrupción de las declaraciones estatutarias de derechos, aunque reconociendo que no había tenido eco en el TC, la «intuición» de RUBIO LORENTE, F., 1999, pág. 25). Es precisamente la comparación con lo ocurrido en ese país lo que sugiere que, incluso en esas circunstancias, la «incorporación» de derechos estatutarios no podría impedir que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, incidieran a su vez en las «condiciones no básicas» del régimen jurídico del derecho previamente «incorporado», incrementando su protección por encima del estándar ya definido como homogéneo en todo el territorio nacional. Los derechos estatutarios podrían adquirir de este modo un papel de retroalimentación sucesiva del propio sistema de derechos constitucionales, en lo que podríamos llamar, siguiendo con la misma comparación, un escenario de «post-

incorporación» (tomo el término de la «post-Incorporation Era» a la que se refieren COLLINS, R.K.L./GALIE, P.J./KINCAID, J., 1986)¹⁸.

¹⁸ No debe abusarse, más allá de la idea general de la posibilidad de una interacción dialéctica entre los niveles central y periférico de protección de derechos, de la comparación entre España y Estados Unidos, pues las diferencias entre ambos son notorias. Para empezar, el art 149.1.1.ª CE atribuye, como ya se ha dicho, un título competencial al Estado, lo que haría que las vías en nuestro país de ese hipotético proceso de incorporación fueran predominantemente normativas (con el consiguiente protagonismo del Parlamento o el Gobierno) y no jurisprudenciales, como ocurrió con la paulatina interpretación de la XIV Enmienda por el TS norteamericano. Pero hay muchas más diferencias entre ambos países, algunas muy significativas, como la carencia de nuestras comunidades autónomas, al contrario que los Estados federados en los EE.UU., de competencias en materia penal o procesal penal, sin duda uno de los campos más propicio para el surgimiento de estos «*dialectical developments*».