

DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS

Pablo GUERRERO VÁZQUEZ

Profesor Ayudante-Doctor de Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: DE LO DICHO AL HECHO. II. UN PASEO POR EL TÍTULO I DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS RECTORES DE LOS ARAGONESES. III. SOBRE LA UTILIDAD DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS. 1. Dificultades (vencibles) de la parte dogmática del Estatuto para erigirse en un verdadero canon de constitucionalidad. 2. Derechos y principios estatutarios como criterio de ponderación: ¿la irreversibilidad de los derechos sociales? IV. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS POR LAS CORTES Y EL JUSTICIA DE ARAGÓN.

I. INTRODUCCIÓN: DE LO DICHO AL HECHO

Los Estatutos de Autonomía de tercera generación, a saber, aquellos aprobados a partir del año 2006, se caracterizan por su mayor extensión y complejidad. En el caso aragonés, el Estatuto de 2007 dobla prácticamente en número de disposiciones a sus precedentes. Y dicho incremento viene explicado, en buena medida, por la introducción de una parte dogmática en los mismos. En efecto, con el propósito de asemejar las disposiciones estatutarias a las constitucionales¹, los últimos Estatutos de Autonomía reformados han incorporado a su articulado declaraciones de derechos estructuradas. Así ocurre en los Estatutos modificados en los primeros compases del siglo XXI (valenciano, catalán, andaluz, balear, castellanoleonés y, también, aragonés) y en los que han sido enmendados más recientemente (como es el caso del Estatuto canario, reformado por LO 1/2018, de 5 de noviembre)².

Ciertamente, en estas normas, y muy especialmente en el caso catalán, hay otras novedades de mayor trascendencia jurídico-constitucional que

-
- 1 No cabe sino recordar la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 16 dispone que, una Constitución, para serlo realmente, debe contar con parte orgánica (separación de poderes) y parte dogmática (sistema de derechos).
 - 2 Cabe señalar como excepción el Estatuto de Extremadura (LO 1/2011, de 28 de febrero) que, como veremos, está en expresa sintonía con la jurisprudencia constitucional sentada en la STC 247/2007, de 12 de diciembre. En efecto, el legislador orgánico, en el caso extremeño, se limitó a recoger una declaración genérica de derechos (art. 6) y desarrolló con mayor nivel de detalle los principios rectores que regían el actuar de los poderes públicos de Extremadura. Por otro lado, en el Estatuto castellanoleonés, la efectividad de los derechos recogidos en la norma queda condicionada por la propia literalidad del Estatuto, que en su artículo 17.1 ya advierte que los mismos son exigibles en sede judicial, tan solo, bajo las condiciones legalmente establecidas.

la incorporación de una parte dogmática³. De hecho, la existencia de este tipo de disposiciones no era infrecuente encontrarla ya en los primeros Estatutos de Autonomía –si bien, como señaló Díez-Picazo⁴, de forma asistemática y con una finalidad estrictamente programática (v. gr., art. 6 Estatuto aragonés de 1982)⁵–. Pero la incorporación a principios de siglo de declaraciones sistemáticas de derechos en los Estatutos de Autonomía no fue, en absoluto, pacífica. Aguado⁶ o Díez-Picazo⁷ se posicionaron en contra. Caamaño⁸ o Carrillo⁹, entre otros, a favor. El Tribunal Constitucional, posiblemente de forma poco satisfactoria para todos ellos, zanjó la cuestión en la STC 247/2007, de 12 de diciembre. Pero en dicha resolución, el TC admite la constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos, si bien, limita su eficacia. Con dicho fallo, de naturaleza interpretativa, el TC provoca la proyección de los efectos de su Sentencia a otras disposiciones estatutarias no impugnadas –como la aragonesa–. Y dichos efectos no son otros, desde la perspectiva del TC, que la salvaguarda de la facultad del Estado para dictar legislación básica

-
- 3 Resulta de interés la lectura de las páginas que Tudela Aranda dedica a analizar los rasgos generales y significado del Estatuto catalán, que apuesta de manera indubitada por la singularidad y, en consecuencia, por construir una relación entre Cataluña y el resto de España de Estado a Estado. Cfr. TUDELA ARANDA, J.: *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 155-162.
 - 4 Cfr. DÍEZ-PICAZO, L. M.: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, pp. 63-64.
 - 5 Los Estatutos de Autonomía elaborados durante la II República no contemplaron derechos o principios: ni aquellos que entraron en vigor, como el de Nuria, de 1932, ni aquellos, como el de Caspe, cuya tramitación no pudo concluirse por motivos evidentes.
 - 6 AGUADO RENEDO, C.: «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 17, 2007.
 - 7 DÍEZ-PICAZO, L. M.: *op. cit.*, nota 4.
 - 8 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 2007.
 - 9 CARRILLO LÓPEZ, M.: «La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos», en FERRERES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P. y CARRILLO LÓPEZ, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

en el marco del artículo 149.1. 1º CE¹⁰. En efecto, a ojos del TC, el peligro de las declaraciones estatutarias de derechos no pasaba, estrictamente, por un incremento subrepticio del techo competencial autonómico¹¹, sino por el riesgo de que una norma de la naturaleza jurídica del Estatuto condicionase al Estado a la hora de determinar la extensión de lo básico, especialmente en materia social –pues la inmensa mayoría de los derechos recogidos en los Estatutos de tercera generación, como se tendrá ocasión de comprobar, tienen este cariz–.

Atendiendo a todo ello, el FJ 15 de la Sentencia determina que los derechos estatutarios carecen de dimensión subjetiva (posibilidad de que el particular los accione directamente) y cuentan, exclusivamente, con una dimensión objetiva (mandato a los poderes públicos autonómicos para que maximicen sus previsiones)¹². Es decir, con independencia de su literalidad, los «derechos» estatutarios deben ser entendidos, en su práctica totalidad¹³, como meros principios rectores. Y, por lo tanto, su eficacia queda circunscrita¹⁴, a lo sumo y en los términos que veremos (*vid.* III), a

10 Sobre el particular, y sobre otras posibilidades argumentales que podía haber seguido el máximo intérprete de la Constitución, resulta de especial interés DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «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.

11 De hecho, algunos Estatutos de autonomía, entre los que se encuentra el aragonés (art. 6.3 EAAR), previeron expresamente que los derechos en ellos reconocidos no podían suponer «una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes».

12 En concreto, el Tribunal Constitucional establece que «los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada».

13 El Tribunal Constitucional exceptúa aquellos derechos subjetivos directamente relacionados con el contenido institucional del Estatuto (derecho de participación política, derecho de acceso al cargo público, derechos de los parlamentarios como la inviolabilidad o la inmunidad) o previstos expresamente por la Constitución (derechos lingüísticos, con base en el artículo 3 CE).

14 DÍEZ PICAZO, L. M.: *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 61. BIGLINO CAMPOS, P.: «Principios rectores, legislador y Tribunal Constitucio-

ser canon de constitucionalidad y a ser empleados como criterio de ponderación, cuando entren en conflicto con otros principios y derechos¹⁵.

Teniendo presente esta cuestión, que no es en absoluto menor, las páginas que siguen se estructuran de la siguiente manera. En primer lugar (apartado II), se repasa la parte dogmática del Estatuto de Autonomía de Aragón, leído a la luz de la STC 247/2007 –a la que se acaba de hacer alusión¹⁶. En este apartado se persigue poner en relación la regulación aragonesa con la del resto de Estatutos, subrayando sus concordancias y divergencias.

En el apartado III, como se adelantaba, se aborda la utilidad –discreta– de la parte dogmática del Estatuto como canon de constitucionalidad y como criterio de ponderación –lo cual guarda un especial interés si se ponen en relación con la tesis de la irreversibilidad de los derechos sociales–.

El último epígrafe de este trabajo (IV) parte de que el valor de los «derechos» es directamente proporcional al de sus garantías. Una vez demostrado que buena parte de las garantías que caracterizan a la parte dogmática de la Constitución no pueden extenderse a las disposiciones estatutarias de derechos, se analiza el papel que están llamadas a jugar,

nal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 119, 2012, pp. 53-84.

15 En todo caso, estamos ante una interpretación más generosa que la realizada en Italia por la Corte Constitucional, que negó a este tipo de disposiciones «cualquier tipo de valor normativo», impidiendo incluso el recurso a las mismas como criterio interpretativo (*Sentenza n. 372 del 2004, Considerato in diritto n. 2*). BIGLINO CAMPOS, P.: «Los espejismos de la tabla de derechos», en: FERRERES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P., CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 55.

16 En ocasiones se ha querido ver en la STC 31/2010, de 28 de junio, una suerte de matización en la posición del TC, que habría terminado por admitir en cierto modo la existencia de derechos subjetivos en los Estatutos. Cfr. GARRIDO CUENCA, N. M.: «El estatuto del aragonés: ciudadanía y derechos»: en: BERMEJO VERA, J., LÓPEZ RAMÓN, F., (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2010, pp. 260-261. En contra, también con posterioridad al dictado de la Sentencia del *Estatut*, cfr. EXPÓSITO GÓMEZ, E.: «Declaraciones estatutarias ¿de derechos?: Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, pp. 496-500.

como garantes de los «derechos» de los aragoneses, las Cortes de Aragón y, muy especialmente, su comisionado parlamentario: el Justicia de Aragón.

II. UN PASEO POR EL TÍTULO I DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS RECTORES DE LOS ARAGONESES

El Título I del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) lleva por título «Derechos y principios rectores» y está dividido en dos capítulos: Capítulo I, Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas (arts. 11 a 19) y Capítulo II, Principios rectores de las políticas públicas (arts. 20 a 31). La norma aragonesa, consecuentemente, guarda un paralelismo notable con el resto de Estatutos reformados a partir del año 2006, que se caracterizaron por dar entrada a disposiciones de este tenor, superando su contenido tradicional (fundamentalmente, regulación de las instituciones y sistema competencial, en línea con lo estipulado en el artículo 147.2 CE).

No obstante, si bien el Estatuto aragonés se sitúa en la línea acogida por los Estatutos de tercera generación (valenciano, catalán, andaluz, castellanoleonés, balear, canario y, en menor medida, extremeño), también existen divergencias entre ellos a la hora de regular derechos, deberes y principios, especialmente en lo que atañe a su estructura –más que por su contenido–¹⁷.

Respecto a la estructura, el Estatuto aragonés se decanta por diferenciar entre los derechos y deberes de los aragoneses (y aragonesas¹⁸) y los prin-

17 EXPÓSITO GÓMEZ, E., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. Á.: «Conclusiones Generales: Derechos y Principios en los Estatutos de Autonomía», en APARICIO, M. A. (ed.), CASTELLÀ, J. M. (coord.), EXPÓSITO, E. (coord.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 345-363.

18 Como recuerda Álex Grijelmo, una «moderada duplicación» masculino/femenino en la lengua cultivada puede servir como símbolo de que se comparte la lucha por la igualdad. No obstante, como también advierte el lingüista, el empleo del masculino genérico no debe ser considerado como un vestigio machista, por ser igualmente inclusivo y más económico. Es por este motivo que, en este trabajo, pese a la nomenclatura empleada por el legislador, se hace uso a partir de este momento del masculino genérico. Cfr. GRIJELMO, Á.: *Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo*. Taurus. Barcelona, 2019, p. 277.

cipios rectores que deben orientar la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. El EAAR, por ello, no realiza una regulación separada de los derechos y deberes (como el Estatuto de Castilla y León), reconoce todos los derechos en un mismo capítulo (a diferencia del Estatuto de Cataluña, que diferencia entre aquellos propios del ámbito político y administrativo, los relativos a las lenguas y el resto) y no dedica una disposición (Estatuto de Canarias), o un capítulo específico (Estatutos de Cataluña, Andalucía o Castilla y León), al sistema de garantías previsto para garantizar la eficacia de los derechos reconocidos por la norma¹⁹.

En lo que atañe al contenido, cabe destacar que, el Estatuto aragonés, reconoce como derecho cuestiones que, en otros Estatutos, e incluso en la propia Constitución, quedan contempladas como meros principios rectores. Cabe destacar tres especialmente relevantes: la protección de los consumidores y usuarios²⁰, del medioambiente²¹ y de

19 Más allá del artículo 59 EAAR que, como se tendrá ocasión de comprobar, al regular la figura del Justicia de Aragón, se limita a señalar que corresponde a esta institución la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

20 Resulta llamativa la sensibilidad que tuvo el legislador en 2007 en relación con la protección de los consumidores y usuarios, que no ha quedado configurada como derecho en otros Estatutos de tercera generación (arts. 9.5 EACV, 14.5 EAIB o 16.16 EACL). Por el contrario, otros Estatutos, como el catalán (art. 28), el andaluz (art. 27) o el canario (art. 25), también reconocen como «derecho» esta cuestión, al igual que en el caso aragonés. Transcurridos 15 años desde la reforma estatutaria, no cabe duda de que la protección de los consumidores es, hoy en día, uno de los retos que se le plantean al Derecho Constitucional. Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Desafíos globales de las grandes compañías tecnológicas», en ARAGÓN REYES, M., TUDELA ARANDA, J., VALADÉS, D. (dirs.), *Derecho Constitucional del S. XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2022, en prensa. La Comunidad Autónoma, en todo caso, fue competente –en términos ejecutivos– en materia de «defensa del consumidor» desde 1982 (art. 33 c) LO 10/1982, de 10 de agosto). Sobre esta problemática, cfr. VERA SANZ, M.: «La protección de los consumidores», en BERMEJO VERA, J., LÓPEZ RAMÓN, F., (dirs.), *op. cit.*, nota 16, p. 1529 y ss.

21 En el caso aragonés, la protección del medio ambiente queda configurada como un derecho-deber, pues el artículo 17 impone los particulares el empleo de los recursos naturales de forma responsable, evitando su despilfarro (ap. 1) y, también, el deber de conservar el patrimonio natural (ap. 2). Tan solo el Estatuto castellanoleonés elude regular la protección del medioambiente como un derecho, y ésta queda configurada exclusivamente como un deber de los particulares y un mandato a los poderes públicos. Una regulación menos ambiciosa, pero muy posiblemente más realista.

la salud²², que aparecen reconocidos como derechos en los artículos 17, 18 y 12 EAAr respectivamente, y como principios rectores en los artículos 51, 45 y 43 CE, y en otros EEAA).

Una primera lectura de estas disposiciones (arts. 12, 18 y 17 EAAr) permite intuir que, en 2007, existía en Aragón una sensibilidad especial sobre estas cuestiones, lo que llevó al legislador estatuyente, ejercitando su autonomía, a reforzar su protección²³. No obstante, atendiendo a lo fallado en la STC 247/2007, este plus de protección perseguido presuntamente por el legislador ha quedado en muy buena medida desvirtuado. Pocos meses después de la entrada en vigor del Estatuto de 2007, como sabemos, el TC estableció indirectamente que todos los derechos estatutarios deben ser leídos, con independencia de su literalidad y ubicación sistemática, como simples mandatos dirigidos a los poderes públicos –cuyo contenido no puede exigirse directamente por los ciudadanos en sede judicial–.

La STC 247/2007 suele criticarse porque la misma, de naturaleza interpretativa, al menos en sentido lato²⁴, provoca una fuerte disonancia entre la literalidad del Estatuto y su repercusión práctica. Efectivamente, una

22 En la práctica totalidad de Estatutos de tercera generación la salud queda configurada como un derecho. Destaca la salvedad del Estatuto valenciano, que remite en este extremo a una ulterior Carta de Derechos Sociales. El Estatuto aragonés, de forma acertada, y a diferencia del Estatuto valenciano, pero también del balear y del catalán, elude remitir al legislador ordinario la elaboración de una Carta de derechos sociales, que se interpondría entre el Estatuto y la ley sectorial. Los riesgos que, desde el punto de vista del sistema de fuentes comporta esta forma de proceder, han sido analizados por EXPÓSITO GÓMEZ, E., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. Á.: *op. cit.*, nota 17.

23 En todo caso, desde esta perspectiva, existen otros Estatutos más ambiciosos que el aragonés. En especial, en lo que respecta al reconocimiento de la vivienda como «derecho» y no como principio rector, en la línea de lo previsto en el artículo 47 CE. Sobre el particular, resulta de especial interés la lectura de MACHO CARRO, A.: *Tutela multinivel del derecho a la vivienda: posibilidades y límites en el ordenamiento español*. Tesis doctoral, 2022, pp. 305 y siguientes. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/55180/Tesis2051-220919.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

24 En sentido estricto es muy difícil afirmar que nos encontramos ante una Sentencia interpretativa que, de entre las diferentes interpretaciones posibles de la norma, se decanta por una y descarta las demás. La STC 247/2007, como se intuirá, está más cerca de hacer decir a los Estatutos lo que no dicen –que los derechos son, realmente, principios rectores–. Y, por ello, en puridad, parece que es más acertado sostener que la antedicha resolución encaja mejor en la categoría de materialmente reductora manejada por

lectura apresurada de las declaraciones estatutarias puede hacer concluir a los ciudadanos que son titulares de una serie de derechos subjetivos cuya eficacia, sin embargo, ha sido desactivada. Ello, inevitablemente, desemboca en un escenario de creciente confusión, cuando no de inseguridad, jurídica. Y frustra, en no pocas ocasiones, las expectativas creadas a los ciudadanos que, en casos extremos, pueden terminar por desconfiar del Derecho como instrumento eficaz de ordenación social. Pese a ello, sí que nos gustaría romper una lanza en favor de la Sentencia, subrayando alguna ventaja que tiene desde nuestro punto de vista y, fundamentalmente, matizando la percepción que se tiene de sus consecuencias –que posiblemente no han sido tan graves–.

La tabula rasa que realiza el TC –al equiparar a la baja la eficacia normativa de todas las disposiciones comprendidas en la parte dogmática de los Estatutos–, también ha terminado por corregir otro tipo de disonancias entre la regulación estatutaria y constitucional de determinados derechos. Efectivamente, la redacción de los Estatutos no solo consagra como derechos cuestiones que, a nivel constitucional, quedan configuradas como principios rectores. En ocasiones, y de forma inversa, reconoce como principios rectores, o como simples derechos estatutarios, auténticos derechos fundamentales que cuentan, *per se*, con un nivel de protección superior –muy especialmente, la posibilidad de ser tutelados a través del recurso de amparo–. En el caso aragonés, el estatuyente reguló como principio rector la educación (art. 21) y como derecho estatutario la protección de datos (art. 16.3), que están dotados de la máxima protección en el plano constitucional, al estar ubicados ambos en el marco de la Sección 1º, del Capítulo II, del Título I (arts. 27 y 18.4 CE, respectivamente). La STC 247/2007, posiblemente de forma *sui generis*, habría venido a clarificar que los derechos constitucionales cuentan con un sistema de garantías más robusto, que no se ha visto rebajado como consecuencia de la regulación estatutaria de una parte dogmática.

Dejando ello al margen, quizás merezca una atención mayor subrayar que, *de facto*, la STC 247/2007 no ha alterado de forma drástica el panorama. Es cierto que la Sentencia devalúa la eficacia normativa de los

DÍAZ REVORIO, F. J.: *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Lex Nova Editorial, Valladolid, 2001, pp. 59 y ss.

Estatutos, pero también lo es que, en la práctica, ésta era posiblemente inferior a la que se piensa. Y ello con independencia de que no pocas disposiciones reguladas formalmente como derechos eran ya, realmente, verdaderos principios rectores, al tener como destinatarios, exclusivamente, a los poderes públicos aragoneses: artículos 14.3 («los poderes públicos velarán...»), 15.3 («los poderes públicos promoverán...»), 18.4 («la actividad de los poderes públicos se guiará...») y apartados 2 y 3 del artículo 19 («los poderes públicos aragoneses velarán...» o «corresponde a los poderes públicos aragoneses [...] velar...»).

La mayoría de disposiciones recogidas en la parte dogmática de los Estatutos de tercera generación requerían, para ser exigidos judicialmente, la pertinente actuación del legislador (*interpositio legislatoris*) –tal y como es habitual en la mayoría de derechos sociales, cuya accionabilidad exige la satisfacción de la dimensión objetiva del derecho²⁵–. Muestra de ello, en el caso aragonés, son, por ejemplo, los artículos 12.2 («en las condiciones establecidas por las leyes»), 14.1 («en los términos que establezcan las leyes»), 14.2 («en la forma y con los efectos previstos en las leyes»), o los apartados 1 y 2 del artículo 18 («con los estándares y niveles de protección que determinen las leyes»). Pero idéntica consideración cabe realizar respecto a otros derechos, como son los reconocidos en los artículos 13 (acceso a la cultura) o 16 (acceso a los servicios públicos), que si bien no cuentan con una remisión expresa a la intervención del legislador, es indudable que ésta es necesaria para que el derecho gane virtualidad práctica²⁶.

Ciertamente, el TC ha considerado que, incluso en aquellos supuestos en los que un derecho requiere de la actuación del legislador para ser efectivo, éste no es equiparable a un principio rector (v. gr., STC 15/1982, de 23 de abril): pues cabe deducir de los mismos un contenido mínimo que

25 De hecho, para la doctrina alemana más reputada (Häberle, Hesse, Sommermann...) a los derechos sociales no corresponde un derecho subjetivo hasta que no sean desarrollados por el legislador. Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios...», *op. cit.*, nota 10, pp. 5-6.

26 En este mismo sentido, Sáenz Royo ha denunciado que buena parte de los derechos reconocidos en el Estatuto aragonés difícilmente pueden ser accionados ante los tribunales sin que los mismos hayan sido desarrollados previamente por el legislador. Cfr. SÁENZ ROYO, E: «Los derechos de los aragoneses», en EMBID IRUJO, A., *Derecho Público aragonés*, Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, p. 75.

será exigible por los ciudadanos *ex consuetudine*. Siempre y cuando, evidentemente, la disposición constitucional –estatutaria en nuestro caso– sea lo suficientemente precisa en dicho extremo. El problema que plantean los derechos estatutarios es que, salvo pequeñas excepciones, están redactados de una forma tan ambigua que, con independencia de lo previsto por STC 247/2007, difícilmente podría extraerse de los mismos ese contenido mínimo directamente accionable –no es posible, por ejemplo, extraer este contenido mínimo del artículo 16.1 EAAR, que reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos «servicios públicos de calidad»–. De hecho, es muy posible que solo en el marco del artículo 14 EAAR, cuando se reconoce el derecho a la libre elección de médico y centro sanitario (ap. 1) y a expresar el consentimiento informado sobre intervenciones y tratamientos (ap. 3), se alcance un grado de concreción suficiente para –de no haberse dictado la STC 247/2007– fundamentar una pretensión con base directa en el Estatuto²⁷.

En definitiva, el grueso, por no decir la inmensa mayoría, de disposiciones contenidas en el Capítulo I del Título I del EAAR eran ya, antes del dictado de la STC 247/2007, o bien derechos cuya accionabilidad exigía la interposición legislativa atendiendo a su grado de inconcreción, o bien directamente principios rectores dirigidos exclusivamente a los poderes públicos²⁸.

La eficacia de todas las disposiciones contenidas en el Título I, con independencia del Capítulo donde se ubiquen, es, por ello, sustancialmente idéntica. Los «derechos» del Capítulo I han quedado equiparados a los

27 El Estatuto canario, redactado más de una década después, ha precisado con mayor detalle los derechos en el ámbito de la salud (art. 19 EACan).

28 T. DE LA QUADRA SALCEDO-JANINI, al analizar los distintos tipos de derechos reconocidos por los Estatutos, diferencia entre aquellos que, si bien no pueden ser exigidos directamente ante la jurisdicción ordinaria, ni siquiera con un contenido mínimo, aunque su violación puede exigir una reparación económica a cargo del poder público y aquellos que ni siquiera dan lugar a una indemnización. La distinción es muy sugerente, aunque, como el propio autor reconoce, no siempre es sencillo encuadrar los diferentes derechos en un grupo o en otro y, adicionalmente, la posibilidad de reclamar una indemnización exigiría profundizar en el ámbito nacional sobre una categoría que, por ahora, está consolidada fundamentalmente en la arena europea (STSJCE de 19 de noviembre de 1991, Caso Francovich). Cfr. «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios...», *op. cit.*, nota 10.

principios rectores del Capítulo II. Entre estos, además de la educación (art. 21) y la vivienda (art. 27)²⁹, a los que ya se ha hecho alusión, el EAAr impele a los poderes públicos a impulsar políticas en materia de patrimonio cultural (art. 22), bienestar y cohesión social (art. 23), protección personal y familiar (art. 24), promoción de la autonomía personal (art. 25), empleo y trabajo (art. 26), ciencia, comunicación social y creación artística (art. 28), integración de las personas inmigrantes (art. 29), cultura de los valores democráticos (art. 30) e información institucional (art. 31). Un análisis más detallado sobre la forma en la cuál han sido concretados estos principios se aborda más adelante (*vid.* nota 65).

La única disposición estatutaria que puede ser considerada un derecho en sentido estricto, por contar con dimensión subjetiva y objetiva, es la recogida en el artículo 15 EAAr. En efecto, no cabe duda de que el derecho de participación está directamente conectado con el ámbito institucional del Estatuto (STC 247/2007, FJ 15). Razón por la cual, también deben ser considerados verdaderos derechos estatutarios la inviolabilidad e inmunidad de los diputados del parlamento aragonés, contempladas al margen del Título I EAAr, en el artículo 38, integrado en las disposiciones encargadas de regular la organización institucional de la Comunidad Autónoma (STC 36/1981, de 12 de noviembre).

Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional (STC 82/1986, de 26 de junio), el EAAr podría, pero no lo hace, reconocer un verdadero derecho a los aragoneses en materia lingüística –en los términos, por ejemplo, del artículo 6 de los Estatutos catalán y valenciano, o del artículo 4 del Estatuto balear–. Sin embargo, el artículo 7 EAAr se limita a contemplar que las lenguas propias de Aragón –que no especifica– forman parte del patrimonio histórico y cultural aragonés –cuya conservación, conocimiento y difusión debe de ser promocionada por los poderes públicos aragoneses, ex art. 22 EAAr– y que el legislador establecerá los

29 Atendiendo a su ubicación sistemática, no puede dejarse de subrayar que el propio estatuyente renunció a configurar como «derecho» a la vivienda –pese a ser considerada en ocasiones, incluso, un nuevo pilar del Estado del bienestar–: a diferencia de, por ejemplo, el Estatuto catalán (art. 26). Es reseñable en todo caso que el EAAr, pese a que regula normativamente la vivienda en los mismos términos que la CE, se separa de ésta para hacer una mención especial al acceso a la vivienda de los más jóvenes.

derechos de sus hablantes –sin poder llegar a establecer la cooficialidad, lo cual exigiría una revisión estatutaria³⁰–.

En los últimos compases de este recorrido por el Título I del Estatuto, hay que señalar que, en el mismo, junto a los derechos-principios reconocidos, aparecen otras disposiciones con eficacia mediata: los deberes estatutarios. El EAAr, a diferencia del Estatuto castellanoleonés (art. 15), renuncia a realizar una regulación sistemática de éstos. Posiblemente porque, como ya apuntó Hauriou, la lectura de estas disposiciones es «fastidiosa», razón por la cual «muchas veces se omite» y, cuando se explicitan, «casi nunca se sistematizan»³¹. De las 20 disposiciones con las que cuenta el Título I EAAr, tan solo dos quedan configuradas como un derecho-deber: el artículo 13 (derecho de acceso a la cultura, y deber de respetar el patrimonio cultural) y el artículo 18 (derecho a disfrutar de un medioambiente sostenible y a ser protegido ante las distintas formas de contaminación y el deber de hacer un uso responsable de los recursos naturales y colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones tendentes a eliminar la contaminación). Sin embargo, estamos ante previsiones normativas cuyo incumplimiento no lleva aparejada, a nivel estatutario, una sanción: razón por la cual, estamos precisamente ante deberes, pero no ante obligaciones, pues éstas solo existen si están respaldadas por una medida coactiva que impela a su cumplimiento. El valor de los artículos 13 y 18 EAAr, en lo que atañe a los deberes allí previstos, es fundamentalmente ideológico, y tiene como propósito impeler al legislador para que les dote de contenido efectivo³².

30 LÓPEZ RAMÓN, F.: «Las lenguas de Aragón», en BERMEJO VERA, J., LÓPEZ RAMÓN, F., *Tratado de Derecho Público aragonés, op. cit.*, nota 16, p. 346.

31 HAURIOU, A.: *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980. J. DE MIGUEL BÁRCENA también ha señalado que la escasa atención que la literatura académica ha prestado a los deberes constitucionales puede ser consecuencia de la teoría de fondo que fundamenta la libertad –la demoliberal– y su concepción de la Constitución como mero límite al poder. DE MIGUEL BÁRCENA, J.: *Libertad. Una historia de la idea*, Athenaica Ediciones, Sevilla, 2022, p. 114.

32 Cfr. RUBIO LLORENTE, F.: «Los deberes constitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, 2001 y MORET MILLÁS, V.: «Los deberes constitucionales», en *Revista de las Cortes Generales*, NÚM. 86, 2012.

Para finalizar este apartado es oportuno detenerse a analizar qué singulariza al Estatuto aragonés en relación con el resto y cuáles son sus omisiones más significativas. Entre las singularidades, destaca por encima de todas ellas la introducción en la parte dogmática del Estatuto de un «derecho» al agua (art. 19). En efecto, se trata de una previsión normativa que no tiene parangón a nivel comparado, más allá del artículo 17 EACV, que fue impugnado precisamente por el Gobierno de Aragón, dando lugar la resolución de este recurso, para más *inri*, a la paradigmática STC 247/2007. El hecho de ver la paja en el ojo ajeno, y no ver la viga en el propio, es quizás la mejor muestra de la relevancia que tiene el agua en la cultura aragonesa –dedicándose a esta materia un capítulo específico dentro de esta obra colectiva–.

Dejando a un lado la problemática del agua, procede centrarse aquí en otras previsiones paradigmáticas del Estatuto aragonés. En concreto, nos detendremos en las disposiciones contenidas en los artículos 20 b) y 22.2 EAAr. La primera de estas disposiciones –que es una Albada guerrera³³– también aparece recogida, en términos similares, pero no idénticos, tanto en el Estatuto catalán (art. 138.1 e) EAC), como en el Estatuto canario (art. 142 b) EACan). Si bien, en los casos catalán y canario, a diferencia del supuesto aragonés, la antedicha previsión se encuentra ubicada sistemáticamente al regular las competencias de la Comunidad Autónoma³⁴, al margen de la parte dogmática del Estatuto. Y si bien ambas cuestiones están estrechamente relacionadas (derechos y competencias)³⁵, la voluntad del estatuyente aragonés al ubicar las políticas tendentes a fomentar el regreso de los emigrados en el Título I, puede ser un buen reflejo de la especial importancia que tiene esta cuestión en nuestra Comunidad Autónoma en términos políticos, culturales y sociales.

33 Es difícil no recordar, tras la lectura de la letra b) del artículo 20 EAAr, la quinta y última estrofa de la Albada de Labordeta, cuando canta aquello de que «esta albada que yo canto / es una albada guerrera / que lucha porque regresen / los que dejaron su tierra».

34 En el caso catalán al regular la competencia autonómica en materia de inmigración y, en el caso canario, en materia de servicios sociales.

35 Especialmente ilustrativa es la disertación de ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Eficacia y garantías de los derechos», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, L., CÁMARA VILLAR, G., MONTILLA MARTOS J. A. (coords.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 91-113.

El artículo 20 b) EAAr impone a los poderes públicos aragoneses la obligación de propugnar «especialmente las medidas que favorezcan el arraigo y el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón». Teniendo en cuenta la literalidad de esta disposición, cabe subrayar que el Estatuto aragonés, al igual que el catalán, acierta al no calificar expresamente a quienes emigraron fuera de Aragón, y cuyo regreso se persigue, como «aragoneses». Culturalmente así pueden sentirse –e incluso pueden llegar a serlo civilmente³⁶–, pero en los términos del Estatuto la condición política de aragonés la ostentan, fundamentalmente³⁷, los empadronados en los municipios aragoneses (art. 4 EAAr). Y atribuir estatutariamente la condición de aragoneses a los nacidos en Aragón, con indudables y sólidos lazos familiares y afectivos hacia esta tierra, pero residentes más allá de los confines de la Comunidad, solo crearía confusión –como hace, por cierto, el Estatuto canario³⁸–.

El EAAr, a diferencia en este caso del Estatuto catalán, también acierta al limitarse a imponer a los poderes públicos la obligación de fomentar el regreso de los emigrados, sin impulsar su posterior «integración». La terminología empleada por el EAC, una vez que el Estatuto ya ha impuesto la obligación de impulsar políticas que fomenten el regreso, resulta inquietante en el marco de una sociedad abierta: no es difícil que el intérprete, tras leer el artículo 138.1 e) EAC, equipare la integración aludida en esta disposición a una asimilación indudablemente empobrecedora. La decisión del estatuyente aragonés de circunscribirse a fomentar el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón es, en términos democráticos, un acierto. A este respecto, el único extremo susceptible de mejora en la regulación estatutaria aragonesa es, quizás, aunque su

36 Sabido es que el artículo 14.5 CC permite, pese a residir durante más de diez años fuera de Aragón, realizar declaración contraria a la pérdida de la vecindad civil aragonesa y la sujeción, en consecuencia y primordialmente, al Código de Derecho Foral de Aragón.

37 También ostentan la condición política de aragoneses los españoles que, residiendo en el extranjero, hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón (art. 4.2 EAAr).

38 El artículo 138.1 e) establece que es competencia autonómica el «establecimiento de políticas públicas que favorezcan el regreso de los canarios que emigraron, así como el de sus descendientes». En términos similares al Estatuto aragonés se encuentra el Estatuto catalán (art. 138.1 e), que se limita a establecer que es competencia autonómica «la promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña».

ausencia tiene una repercusión exclusivamente simbólica, la falta de referencia a los descendientes de los emigrados como sujetos destinatarios de las políticas de regreso. En este sentido, cabe destacar el Estatuto canario que, en este extremo, sí que puede considerarse un referente.

En lo que respecta al artículo 22.2 EAAr, debe apuntarse, en primer lugar, que estamos ante un mandato que, ahora sí, no tiene equivalente en términos comparados. El mismo impone a los poderes públicos aragoneses el deber de desarrollar todas las actuaciones necesarias para favorecer el regreso a Aragón de los bienes integrantes de su patrimonio cultural, histórico y artístico que se encuentren fuera de la Comunidad. Todas CCAA son competentes en esta materia, pero ninguna ha explicitado esta cuestión en la parte dogmática del Estatuto –al menos de forma tan contundente como hace el Estatuto aragonés³⁹–.

A nadie escapa que esta previsión conecta, directamente, con la disputa –que son varias– entre Aragón y Cataluña por varias obras de arte sacro que, estando originariamente en territorio aragonés, terminaron por diversos motivos más al este. No es éste el lugar de realizar un repaso de los diferentes litigios que, en relación con esos bienes, se han sustanciado durante las últimas décadas. En estas líneas, creemos, tan solo procede señalar dos cosas. En primer lugar, que, en el momento de redactar el presente trabajo, una parte sustancial de estos litigios están resueltos de forma favorable desde el punto de vista de los intereses aragoneses –bien definitivamente, en el caso de los «bienes de Sijena», atendiendo a lo fallado por STS de 13 de enero de 2021, bien de forma provisional, en el caso de los «bienes de las parroquias»)–. Poco más queda por hacer, al menos en lo que respecta a los controvertidos bienes sitios en la franja⁴⁰.

39 Por ejemplo, el EAC, en su artículo 44 –ubicado en el Capítulo V del Título I, dedicado a los «Principios rectores»– impone también a los poderes públicos catalanes la conservación y difusión del patrimonio cultural de Cataluña, pero nada dice de «hacer realidad el regreso [...] de todos los bienes integrantes» de dicho patrimonio –en los términos que sí se pronuncia el artículo 22.2 EAAr.

40 Continúa pendiente de resolución la controversia respecto a los murales del Monasterio de Sijena sitios en el MNAC de Barcelona, ya judicializado, y tres obras procedentes de las parroquias de Berbegal y Peralta de Alcofea, que están actualmente en el Museo de Lleida.

En segundo lugar, y es lo que más nos interesa aquí, cabe señalar que, con independencia del número de bienes «aragoneses» que resten por regresar a la Comunidad Autónoma, hay que tener en cuenta que, tras la STC 6/2012, de 18 de enero, el mandato contenido en el artículo 22 EAAr –que a nivel competencial tiene su equivalente en el artículo 70.45 EAAr– ha visto matizada su capacidad de condicionar la actuación de los poderes públicos aragoneses. En efecto, dicha Sentencia falla que, en este ámbito de actuación (protección del patrimonio), cuando la intervención pública produce efectos extraterritoriales, y dichos efectos entran en conflicto con las competencias de otra Comunidad Autónoma –en la que se encuentran los bienes–, es la competencia de esta última la que prevalece desde la perspectiva constitucional. Los poderes públicos aragoneses continúan pudiendo, por ejemplo, personarse en litigios en los que se dirima el regreso a Aragón de determinados bienes, o podrán igualmente recurrir a técnicas de cooperación con otras Administraciones para agilizar el regreso de aquéllos: pero no tiene cabida poner en práctica otras técnicas más agresivas, como el ejercicio del derecho de retracto sobre bienes situados fuera de Aragón.

En último lugar, tal y como se adelantaba, analizadas ya las singularidades más reseñables del Estatuto aragonés, se hace referencia para finalizar este apartado a sus principales omisiones –en comparación con otros Estatutos de los denominados de tercera generación–. Y si bien «omisión» tiene una indudable carga peyorativa, creemos que todas ellas son inocuas y que, además, algunas pueden ser pertinentes –en la medida de que se trate de materias que no sean apoyadas de forma abrumadora por la sociedad aragonesa: pues su ausencia no hace sino acrecentar la función integradora del Estatuto⁴¹–.

Se dice que las omisiones apreciadas en la parte dogmática son inocuas porque el silencio que guardó el estatuyente sobre algunas cuestiones no impide, en absoluto, la intervención en las mismas por parte de los poderes públicos de Aragón. Dicha capacidad de intervención dependerá, como ya se ha apuntado en algún pasaje de este trabajo, de las

41 Se está pensando en políticas en materia de memoria histórica, o de construcción identitaria, cuyo impulso sí está previsto en otros Estatutos (art. 54 EAC y art. 18.3 EAIB, respectivamente)

competencias asumidas por la Comunidad Autónoma⁴². El Título I del Estatuto («Derechos y principios rectores») está íntimamente relacionado con el V («Competencias de la Comunidad Autónoma»). Y el hecho de no encontrar referencia a tales cuestiones en la parte dogmática, a lo sumo, tan solo es reveladora del menor interés político que, en Aragón, despertaban determinadas materias.

Entre estas cuestiones destaca, por ejemplo, la ausencia de una disposición equivalente al artículo 48 EAC –en materia de movilidad y seguridad vial– o al artículo 45.5 EAC –fomento de la actividad empresarial atendiendo a la responsabilidad social de la empresa⁴³–. Igualmente, el EAAR, pese a reconocer a la Comunidad Autónoma competencias en materia de cooperación al desarrollo (art. 71 36º), no recoge en su parte dogmática un artículo referente al impulso de ésta por parte de los poderes públicos –tal y como hacen el Estatuto catalán (art. 51 EAC) y andaluz (art. 10.3 22º y 23º EAAnd)–. Idéntica consideración cabe hacer en materia de justicia, pues, pese a que los medios materiales y personales de este servicio son competencia autonómica (art. 71 59º), el Título I del EAAR no garantiza un estándar de calidad en la prestación de este servicio –como sí hacen el Estatuto andaluz (art. 29 EAAnd), valenciano (art. 9.3 EACV) y balear (art. 14.4 EAIB)–.

III. SOBRE LA UTILIDAD DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS

Como ya sabemos, la eficacia de todas las disposiciones contenidas en el Título I, con independencia del Capítulo donde se ubiquen, es sustancialmente idéntica. La obligación de interpretar todas ellas como principios rectores, comporta que su eficacia quede circunscrita, en principio, a ser canon de constitucionalidad y a ser empleados como criterio de ponde-

42 Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Eficacia y garantías de los derechos», *op. cit.*, nota 36.

43 En este caso no puede dejar de hacerse referencia al artículo 99.2 EAAR, ubicado en el Título VIII (Economía y Hacienda), que impele a los poderes públicos a ejercer todas sus competencias de naturaleza económica de acuerdo con los objetivos de política social. Dicha disposición resulta de interés porque no hace sino evidenciar que, si bien de forma minoritaria, existen principios rectores más allá del Título I. En todo caso, su carga emotiva resulta sensiblemente menor atendiendo a su reducida visibilidad.

ración, cuando entren en conflicto con otros principios y derechos⁴⁴. No obstante, algún matiz procede introducir sobre esta afirmación y es éste el momento adecuado para hacerlo.

1. Dificultades (vencibles) de la parte dogmática del Estatuto para erigirse en un verdadero canon de constitucionalidad

Cuando el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la validez de una norma infraconstitucional, confronta la compatibilidad entre la disposición enjuiciada y el bloque de constitucionalidad: integrado por la Constitución y, también, por aquellas otras normas que sirven para terminar de dibujar el sistema de reparto de competencias entre centro y periferia (art. 28 LOTC)⁴⁵. Entre estas normas destacan muy especialmente las leyes básicas del Estado y los Estatutos de Autonomía, cuya infracción puede comportar la inconstitucionalidad mediata de la norma impugnada. El TC, en consecuencia, confronta la compatibilidad entre la disposición enjuiciada y el bloque de constitucionalidad y solo cuando no es posible ninguna interpretación conciliadora entre ambas –atendiendo a la deferencia que debe tener el TC con el legislador, debido a la presunción de constitucionalidad de las leyes–, declara la nulidad de la primera y la expulsa del ordenamiento jurídico (art. 39 LOTC).

Teniendo ello en consideración, son varias las objeciones que se realizan al empleo de disposiciones estatutarias de la parte dogmática como canon de constitucionalidad para enjuiciar la validez de otras normas autonómicas. Entre las críticas más consistentes destaca aquélla que sostiene que la utilidad como parámetro de constitucionalidad de la parte dogmática del Estatuto será pertinente, tan solo, en la medida en la que el contenido de las disposiciones estatutarias no sea coincidente con provisiones de rango constitucional. En este sentido, no puede pasarse por alto que muchas disposiciones estatutarias, máxime tras lo establecido en STC 247/2007, tienen un estándar de protección idéntico al previsto en la Constitución –v. gr., arts. 17 EAAr y 51 CE (en lo que atañe a la

44 DÍEZ PICAZO, L. M.: *Sistema de derechos fundamentales*, op. cit., nota 14, p. 61.

45 RUBIO LLORENTE, F.: «El bloque de constitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1989, pp. 9-38.

protección de consumidores y usuarios), 18 EAAr y 45 CE (en relación al medioambiente) o 13.1 EAAr y 44 CE (en materia de cultura)–. Tan solo en la medida en que no exista un espacio de confluencia entre la esfera estatutaria y la constitucional, y solo en la medida en que la protección ofrecida por aquélla sea superior, cabe pensar en la parte dogmática del Estatuto como canon de constitucionalidad.

En segundo lugar, no cabe pasar por alto que el artículo 28 LOTC, cuando regula el bloque de constitucionalidad, no hace referencia a los Estatutos de Autonomía como norma, sino a aquellas disposiciones que «dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Entre estas normas destacan, indudablemente, aquellas disposiciones estatutarias que, con base en el principio dispositivo, han servido para cerrar el sistema de distribución de competencias en España⁴⁶: pero de ello no se deduce directamente que los Estatutos de Autonomía, *in totum*, deban formar parte del bloque de constitucionalidad. Éste sería un escollo a superar si se desea fundamentar la inconstitucionalidad de una norma en la parte dogmática del Estatuto⁴⁷. No obstante, hay que recordar que el TC ha admitido a) que disposiciones estatutarias no estrictamente competenciales quedan integradas en el bloque de constitucionalidad (v. gr., STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5), b) que también forman parte del mismo normas que quedan al margen del sistema de distribución de competencias, como son los reglamentos parlamentarios (STC 99/1987 de 11 de junio) y c) que en la propia STC 247/2007 (FJ 6), el TC considera al Estatuto en su conjunto como norma integrada en el bloque de

46 Con razón señaló I. DE OTTO que el bloque de constitucionalidad cumple una función similar a la que corresponde en los sistemas federales a la Constitución federal, al delimitar los poderes de la Federación y de sus miembros. Cfr. *Derecho constitucional: sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.

47 En Alemania es el TC de cada *Land* el encargado de determinar si la decisión de un legislador subcentral contradice la parte dogmática de la Constitución subcentral. Sobre el particular, y la problemática que todo ello comporta, resulta de gran interés la monografía de S. ARIAS GUEDÓN: *Las constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania. Contenido, garantías y posición en el ordenamiento jurídico alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016. En España, como es sabido, no existe este órgano en el diseño institucional autonómico, y de ahí la controversia teórica a la que se apunta en el cuerpo del texto.

constitucionalidad –sin hacer disquisiciones entre aquellas disposiciones de carácter competencial y el resto–.

También suele aludirse, cuando se abordan los problemas existentes a la hora de recurrir a la parte dogmática como parámetro de constitucionalidad, a la falta de concreción que caracteriza a estas disposiciones. En efecto, no puede olvidarse que la práctica totalidad de las disposiciones del Título I están redactadas de forma vaga e imprecisa, viéndose reducida, al menos aparentemente, su capacidad para fundamentar en su literalidad la inconstitucionalidad de una norma. Máxime si se tiene en consideración, como ya se apuntaba, que el TC, en su actuar, parte de la presunción de la constitucionalidad de las leyes (entre muchas, STC 43/1996, de 14 de marzo). En tanto que el parámetro de constitucionalidad sea ambiguo –cabe sostener–, será más improbable que la norma enjuiciada lo contradiga y merezca ser expulsada del ordenamiento jurídico. Tan solo aquellas disposiciones estatutarias que cuenten con un nivel de concreción determinado podrían sustentar una argumentación suficiente que provoque la inconstitucionalidad de la norma.

Frente a este planteamiento cabe señalar que la inconcreción de la parte dogmática del Estatuto no es superior a la inconcreción de la dogmática de la Constitución: de modo que, si la doctrina ha aceptado el recurso a esta última (incluido el Capítulo III del Título I) como parámetro de constitucionalidad, nada impide que también lo sea aquélla. Solamente hay que ser conscientes de que, a la hora de contrastar la compatibilidad de los principios estatutarios con la ley ordinaria es necesario acometer una labor hermenéutica muy cualificada que, en nuestro sistema, se encomienda al Tribunal Constitucional⁴⁸.

48 ARAGÓN REYES, M.: «Principios ordenadores y criterios metodológicos para el derecho Constitucional del siglo XXI», en ARAGÓN REYES, M., TUDELA ARANDA, J., VALADÉS, D. (dirs.), *Derecho Constitucional del S. XXI: desafíos y oportunidades*, op. cit., nota 20.

2. Derechos y principios estatutarios como criterio de ponderación: ¿la irreversibilidad de los derechos sociales?

El empleo de los principios estatutarios como criterio de ponderación está estrechamente relacionado con el apartado anterior, aunque la problemática que aquí se plantea tiene la entidad suficiente como para abordarse de forma autónoma. La cuestión a debatir no es ya si la parte dogmática del Estatuto puede ser parámetro de constitucionalidad, sino específicamente si la regulación estatutaria de «derechos» sociales puede blindar, o al menos reforzar, la defensa de un determinado nivel prestacional.

Este subepígrafe parte, en primer lugar, de que un porcentaje elevadísimo de las disposiciones contempladas por la parte dogmática del Estatuto tienen naturaleza prestacional en sentido estricto –obligación para que el poder público proporcione bienes o servicios a su costa, o a costa de un tercero⁴⁹–. Se está pensando muy especialmente en la sanidad (art. 14 EAAr), en la educación (art. 21 EAAr) y en los servicios sociales (art. 23 EAAr), considerados pilares básicos del Estado del bienestar.

En segundo lugar, hay que considerar también que la materialización efectiva de estos mandatos (sistema sanitario «de calidad», modelo educativo «de calidad» y un sistema de servicios sociales «suficiente» para el «pleno desarrollo personal y social»), depende no ya de la *interpositio legislatoris* en sentido genérico –ampliando o restringiendo el catálogo de prestaciones ofertadas–, sino de una intervención del legislador muy concreta: la dotación que anualmente confiere a la satisfacción de estos derechos la ley de presupuestos –que puede repercutir, *de facto*, en la calidad y suficiencia del servicio: mayores listas de espera en el ámbito sanitario, mayores ratios de alumnos por clase o mayores dificultades para acceder a una plaza en los hogares del IASS⁵⁰–.

49 BASTIDA FREIJEDO, F. J. *et al.*: *Teoría general de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 113.

50 Ciertamente, todos derechos tienen un precio –desde una convocatoria electoral a la impartición de justicia–, pero es respecto a los conocidos como derechos sociales cuando esta característica se aprecia de una forma más intensa.

El legislador, especialmente en contextos de crisis económica –como los que vivimos, por diferentes motivos, desde el año 2008–, se ve en la tesitura de tener que compaginar la realización de los principios estatutarios antedichos con la observancia del principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Y es en la búsqueda de este equilibrio, que desde luego no es sencillo de alcanzar, donde aparece la problemática relacionada con el recurso a la técnica de la ponderación como forma de evitar la regresividad en la esfera de protección social⁵¹.

La tesis que defiende la irreversibilidad relativa⁵² de los derechos sociales implica que, el legislador, cuando adopta decisiones de carácter regresivo en el ámbito social, debe ponderar todos los intereses en juego –dejando reflejo de ello en la Exposición de Motivos–. Y el TC, a la hora de enjuiciar la norma resultante, debe constatar que la misma supera el test de proporcionalidad⁵³. Es decir, que la medida adoptada era adecuada para la consecución del fin perseguido –como norma general, maximizar el equilibrio presupuestario–; que la misma era necesaria, en el sentido de que no existía una alternativa menos gravosa para la consecución del mismo fin–; y, por último, que el recorte en la esfera de protección social era proporcional en sentido estricto –a saber, que los perjuicios que de la misma se derivan son de menor calibre que los beneficios que provoca–.

La tesis de la irreversibilidad relativa de los derechos sociales es de origen doctrinal. El TC, ciertamente, comenzó aceptando esta línea argumental, muy especialmente en la STC 81/1982, en la que el Tribunal estableció

51 Con anterioridad a 2011 –momento en el que se reforma la Constitución para introducir el principio de estabilidad presupuestaria– ya debía atenderse a la eficiencia como criterio de ponderación al adoptar medidas restrictivas en el ámbito de protección social. En efecto, el artículo 31.2 CE contemplaba la «eficiencia» como un criterio que debe regir la programación del gasto público. Y en el caso aragonés, el equilibrio financiero aparece expresamente recogido en el Estatuto de 2007 como un principio que rige la actuación de la Hacienda autonómica (art. 103 EAAr). Es decir, la reforma constitucional de 2011, que plantea otros interrogantes, no es la causante de que el legislador deba alcanzar el difícil equilibrio al que se alude en el texto.

52 La tesis que defiende irreversibilidad absoluta de los derechos sociales, al igual que la que aboga por su reversibilidad absoluta, no cuenta con respaldo por parte de la doctrina. Cfr. PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013, p. 26.

53 Sobre este particular, con matices de interés, cfr. *Íbidem*, especialmente pp. 81 y siguientes.

que atendiendo al carácter social y democrático del Estado de Derecho que nuestra Constitución erige, no se puede privar –en el caso de autos a los trabajadores– de las conquistas sociales ya conseguidas si no hay razón suficiente para ello. Sin embargo, tal y como recuerda De la Quadra-Salcedo Janini⁵⁴, el TC se ha alejado recientemente de esta posición: así ha ocurrido en la STC 139/2016, de 21 de julio y, más recientemente, en la STC 32/2019, de 28 de marzo.

En el primero de estos planteamientos, el TC avala la constitucionalidad del Real Decreto-ley 16/2012, dictado en un contexto de fuertes ajustes presupuestarios y que comportó la exclusión de las personas extranjeras sin permiso de residencia del Sistema Nacional de Salud en la mayoría de supuestos. Ciertamente, la Sentencia no niega de plano la posibilidad de acudir a la tesis de la irreversibilidad, pero tampoco entra en profundidad a evaluar la constitucionalidad de la medida ponderando los intereses en juego –tal y cómo sí han hecho otros Tribunales Constitucionales, como el portugués⁵⁵–. La STC 139/2016 pasa «de refilón»⁵⁶ por el principio de proporcionalidad y ello le permite avalar con facilidad la constitucionalidad de la medida. El TC, al eludir razonar en estos términos, devalúa la utilidad de los principios rectores –como son las disposiciones de la parte dogmática de los Estatutos– como criterio de ponderación.

En 2019 el TC fue un paso más allá, y atacó la efectividad de los principios rectores desde un flanco diferente. En efecto, en la STC 32/2019, el TC determinó que la interpretación de los principios rectores –en principio constitucionales, aunque con mayor motivo parece el argumento extrapolable a los estatutarios– no puede realizarse a la luz del ordenamiento

54 DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «Los derechos sociales: entre la utopía de su justiciabilidad inmediata y la negativa regresiva de su vinculatoriedad», en ARAGÓN REYES, M., TUDELA ARANDA, J., VALADÉS, D. (dirs.), *Derecho Constitucional del S. XXI: desafíos y oportunidades*, op. cit., nota 20.

55 PONCE SOLÉ, J.: «El Estado Social y Democrático de Derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués y su interés para el caso español», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 23, 2015.

56 Cfr. DELGADO DEL RINCÓN, L.: «El derecho a la protección de la salud de los inmigrantes en situación administrativa irregular: reflexiones críticas sobre la reciente jurisprudencia constitucional acerca de las restricciones introducidas por el Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 2018, p. 311.

internacional –que alude a la teoría de la irreversibilidad, muy especialmente los artículos 2 y 11 del PIDESC⁵⁷, que recogen la progresividad de estos derechos–.

Teniendo en cuenta todo ello, no parece que vaya a tener un gran recorrido el recurso a la tesis de la irreversibilidad de los derechos sociales, cuya activación podría permitir revitalizar la eficacia de buena parte de las declaraciones estatutarias de derechos. Solo un *overruling* por parte del TC abriría la puerta a un escenario diferente.

IV. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS POR LAS CORTES Y EL JUSTICIA DE ARAGÓN

El EAAr no regula de forma explícita, dentro del Título I, el sistema de garantías previsto por el estatuyente para la tutela de las disposiciones contenidas en el mismo, como sí ocurre en la norma institucional básica de otras CCAA –Cataluña (Capítulo IV, Título I), Andalucía (Capítulo IV, Título I), Castilla y León (Capítulo V, Título I) y Canarias (art. 36)–. Pese a ello, el sistema de garantías establecido para proteger la parte dogmática del Estatuto es, en Aragón, sustancialmente idéntica al del resto de CCAA⁵⁸.

En todas ellas, como se viene reiterando, y con base en la jurisprudencia constitucional, la parte dispositiva del Estatuto no es directamente invocable por los ciudadanos ante los Tribunales –siendo ésta, muy posiblemente, la principal garantía de este tipo de disposiciones–. Su violación, en consecuencia, tampoco es tutelable ni a través de un procedimiento

57 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por España el 13 de abril de 1977.

58 Como peculiaridad del caso catalán, es reseñable el papel que en este sistema está llamado a desempeñar el Consejo de Garantías Estatutarias (art. 38.1 EAC), órgano que no cuenta con equivalente en otras CCAA. En todo caso, el protagonismo de este órgano se circunscribe a dos cuestiones concretas. En primer lugar, corresponde al *Consell* dictaminar sobre la licitud del recurso a la legislación de urgencia, o a la legislación delegada, a la hora de regular la parte dogmática del Estatuto. Por otro lado, y sobre ello se volverá más adelante, el EAC faculta al *Síndic de Greuges* para solicitar dictamen al *Consell* sobre proyectos y proposiciones de ley que regulen los derechos estatutarios (art. 78.3 EAC).

preferente y sumario, ni a través del recurso de amparo, cuya interposición queda circunscrita a los supuestos previstos en el artículo 53.2 CE. Superando un enfoque subjetivista, también sabemos que plantea algún interrogante el control abstracto de aquellas normas con rango de ley que vulneren la parte dispositiva del Estatuto (*vid.* III). Además, no está contemplado un supuesto agravado de reforma de este tipo de disposiciones, ni en el caso aragonés, ni en el resto⁵⁹.

Teniendo ello en consideración, son dos las principales garantías con las que cuentan los derechos estatutarios. En primer lugar, los Estatutos de tercera generación sumaron a su sistema de fuentes del derecho la legislación de urgencia. Pues bien, tanto la legislación delegada –que contó desde los primeros compases del Estado autonómico con reconocimiento estatutario–, como la legislación de urgencia, tienen limitada la regulación de la parte dogmática del Estatuto, favoreciendo la intervención parlamentaria en la regulación de estas cuestiones. En el caso aragonés, tal cuestión viene estipulada por los artículos 43 (decretos legislativos) y 44 (decretos leyes) EAAr.

Cabría pensar, partiendo del artículo 44 EAAr, que proscribiera el desarrollo de los «derechos, deberes y libertades» de los aragoneses, que cabe la regulación por decreto ley de los principios rectores –que hoy en día son, *de facto*, todas las disposiciones del Título I EAAr–. En este extremo, sin embargo, parece de aplicación lo dispuesto por STC 93/2015, de 14 de mayo, que al analizar la figura del decreto ley autonómico consideró que éste debía de contar con los mismos límites materiales –y formales– que la legislación de urgencia estatal (FFJJ 3 a 6). Y el artículo 86 CE, al regular el Real Decreto-ley, impide la «afectación» –con toda la problemática que ha acarreado la interpretación de este término⁶⁰– de todo el Título I de la Constitución. Por ello, en Aragón, la regulación de los «derechos», y también de los principios rectores en sentido estricto, ha sido acometi-

59 Es más, el Estatuto canario, de reciente aprobación (2018), contempla en su artículo 201 un procedimiento simplificado para reformar el Capítulo II del Título I –que comprende la regulación de los «Derechos y deberes»–.

60 Una interpretación muy generosa, desde el punto de vista de los intereses del Gobierno, del término «afectar», es la efectuada en la ya mencionada en este trabajo STC 139/2016 –resultando de especial interés, a este respecto, la lectura del voto particular discrepante formulado por el Magistrado Valdés Dal-Ré–.

da en su práctica totalidad por el legislador ordinario, salvaguardando la participación de las minorías en la elaboración de la norma –y presentando tal intervención parlamentaria, también, no pocos retos⁶¹–.

Prácticamente no es posible encontrar disposiciones estatutarias de la parte dogmática que no hayan sido desarrolladas por el legislador aragonés⁶². Es decir, en lo que respecta al Título I del Estatuto, no cabe apreciar supuestos de inconstitucionalidad por omisión absoluta que, de existir, su apreciación plantearía como principal problema la ausencia de un cauce procesal ante el TC para hacer valer una pretensión de este cariz⁶³. Las Cortes de Aragón han desarrollado la práctica totalidad de la parte dogmática del Estatuto⁶⁴: por ello, en lo que atañe al Título I, cabe

61 Cfr. TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento en tiempos críticos*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

62 Resulta llamativo cómo en materia educativa, en Aragón, a diferencia de otras CCAA –v. gr., Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación–, su desarrollo se ha acometido recurriendo exclusivamente a normas de rango infralegal (por así permitirlo la redacción del artículo 21 EAAr). Una consulta de las mismas puede realizarse en el siguiente enlace: <https://educa.aragon.es/-/legislacion-normativa-fprofesorado>. En un sentido similar cabe hacer referencia a la falta de desarrollo legislativo del artículo 29 EAAr (en Cataluña, por el contrario, Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña). Si bien, ello no ha sido óbice para que los poderes públicos aragoneses lleven a cabo actuaciones para fomentar la integración de las personas inmigrantes (v. gr., Orden CDS/467/2019, de 30 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de integración de personas de origen extranjero).

63 En lo que respecta a los supuestos de inconstitucionalidad por omisión relativa, cabe remitirse a lo ya expuesto *ut supra* sobre el Estatuto como parámetro de constitucionalidad. Sobre las diferencias entre inconstitucionalidad por omisión absoluta –omisión del legislador– y relativa –omisión de la ley–, cfr. VILLAVARDE MENÉNDEZ, I.: «Los remedios de la inconstitucionalidad por omisión», en *Justicia Electoral*, núm. 16, 2015, pp. 195-271.

64 Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés (en desarrollo de los artículos 13 y 22 EAAr), Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón (en desarrollo del artículo 14 EAAr), Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón y Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón (en desarrollo del artículo 15 EAAr), Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (en desarrollo del artículo 16 y 23 EAAr), Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón (en desarrollo del artículo 17 EAAr), Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención Ambiental de Aragón (en desarrollo del artículo 18 EAAr), Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (en desarrollo del artículo

pensar en un desarrollo mejor, quizás más prescriptivo que descriptivo, pero no en un desarrollo mayor: mejor, pero no más.

En último lugar, procede hacer referencia al papel que están llamados a jugar los comisionados parlamentarios en la defensa de los «derechos» estatutarios. En aquellos Estatutos de Autonomía que regulan de forma expresa las garantías de la parte dogmática, es habitual aludir a la intervención de este órgano como defensor de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Este es el caso de los Estatutos andaluz

19 EAAr). En desarrollo del artículo 24 destacan la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón (letra b) del artículo 24) Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón (letra c) del artículo 24), la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón (letra d) del artículo 24), la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón (letra e) del artículo 24) y la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón (letra f) del artículo 24). En lo que atañe a la letra g) del artículo 24 (personas mayores), si bien la Comunidad Autónoma no cuenta con una ley integral para este colectivo –como ocurre, por ejemplo, en Andalucía: Ley andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores–, su protección, como no podía ser de otra manera, es asumida por el IASS y existe un Consejo Aragonés de las Personas Mayores –creado, con otra nomenclatura, por Ley 3/1990, de 4 de abril–. La letra a) del artículo 24 es a la única que, por contar con una redacción tan genérica, no es sencillo atribuirle un desarrollo legislativo concreto. El artículo 25 EAAr ha sido desarrollado por la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón. En el marco del artículo 26 EAAr (empleo), destaca la Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Aragonés de Empleo. En lo que atañe al artículo 27 EAAr (vivienda), cabe esperar en fechas próximas, con anterioridad a mayo de 2023, la tramitación parlamentaria del –hoy en día– anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón. Respecto al artículo 28 EAAr (ciencia), véase la Ley 17/2018, de 4 de diciembre, de Investigación e Innovación de Aragón. En relación al artículo 30 EAAr (cultura democrática), destacan la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón y la Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo. De forma más cuestionable, el legislador aragonés también ha considerado como desarrollo del artículo 30 EAAr la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón –aunque es cuestionable que el contenido del artículo 30 EAAr sea coincidente, por ejemplo, con el artículo 54 EAC, véase nota 41–. En desarrollo del artículo 31 EAAr (información institucional), véase la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Por último, en materia de lenguas (art. 7 EAAr), Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

(Defensor del pueblo andaluz, art. 41 EAAAnd), castellano-leonés (Procurador del Común, art. 18 EACL) y canario (Diputado común, art. 36.3 EACan)⁶⁵. El Estatuto catalán, por el contrario, encomienda esta función al *Síndic de Greuges* en el artículo 78 EAC, ya inserto en su parte orgánica.

El EAAr, que como sabemos carece de una regulación sistematizada del sistema de garantía de sus derechos, opta por una regulación similar, aunque no idéntica, a la catalana⁶⁶. En efecto, en la parte orgánica del Estatuto, el artículo 59.1 EAAr, en su letra a), atribuye a esta institución la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en «este Estatuto», eludiendo la referencia expresa a los constitucionales, tal y como hace, por ejemplo, del artículo 78.1 EAC o 38.1 EACV. No obstante, ha señalado Garrido López que, si los derechos y libertades de los aragoneses son, con base en el artículo 11 EAAr, los reconocidos «en la Constitución y en el presente Estatuto», no queda otra que concluir que al Justicia corresponde la tutela de todos ellos⁶⁷. Razón por la cual, el Justicia conoce de quejas, por ejemplo, en materia de justicia (art. 24 CE) o respecto al régimen de Seguridad Social (art. 41 CE)⁶⁸.

Teniendo ello presente, no puede eludirse que en el desempeño de esta función, el Justicia no puede ejercitar acciones judiciales, ni incoar procesos constitucionales de amparo. Y, en consecuencia, el ámbito de intervención por antonomasia de esta institución, son aquellas actuaciones que no pueden canalizarse jurisdiccionalmente, por no constituir una

65 Y éste es también el modelo por el que se decantó el constituyente, que regula la figura del Defensor del Pueblo, al que encomienda la defensa de los derechos del Título I, en el artículo 54 CE.

66 La regulación en la parte orgánica del Estatuto del comisionado parlamentario como defensor de los derechos de los ciudadanos es también la seguida por el Estatuto valenciano (art. 38 EACV) y balear (art. 51 EAIB). El Estatuto extremeño no atribuye directamente esta función al Personero del Común, aunque sí que lo hace de forma mediata, al asignarle funciones «similares» a las del Defensor del Pueblo (art. 48 EAEx).

67 GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», en EMBID IRUJO, A., *Derecho Público aragonés*, *op. cit.*, nota 26, p. 267.

68 Cfr. *Informe Anual del Justicia 2021*, El Justicia de Aragón. Disponible en: https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/03/INFORME-ANUAL-DEL-JUSTICIA-DE-ARAGON-2021-1.pdf

lesión directa de derechos constitucionales⁶⁹. Es decir, la utilidad de esta institución radica, más que en una defensa *strictu sensu* de los derechos, en el control que ejerce de la Administración: que es, precisamente, la función que correspondía tradicionalmente a la figura del *Ombudsman*⁷⁰. El artículo 59 EAAR, en su apartado segundo, posiblemente considera un medio (la supervisión de la Administración) lo que debería de ser un fin en sí mismo –si no el fin principal de esta institución–.

En la práctica, el Justicia, de oficio o a instancia de parte, controla los casos de «mala administración» –que trata de enervar gracias a la repercusión pública que tienen sus actuaciones, avaladas por la *auctoritas* que le distingue–. Pero su actuación abarca cualquier ámbito de intervención administrativa, con independencia de que la misma tenga lugar en el ámbito de los derechos (v. gr., justicia o educación), de los principios rectores (v. gr., vivienda o medio ambiente) o, incluso, quede extramuros de ambos (v. gr., obras públicas o urbanismo)⁷¹.

Esta circunstancia admite, indudablemente, una lectura en positivo –por redundar en beneficio del ciudadano, que ve ampliada su esfera de protección–. Sin embargo, desde la perspectiva de este capítulo, la misma no hace si no poner de manifiesto que la inclusión de una materia en el Título I del Estatuto no aporta un plus de protección por parte del Justicia de Aragón, a pesar de la literalidad del artículo 59 EAAR. En la práctica, el Justicia supervisa toda actuación administrativa, y no solo aquella comprendida en la parte dogmática del Estatuto –cuya eficacia práctica vuelve a quedar devaluada–.

69 GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», *op. cit.*, nota 26, p. 267.

70 El constituyente, al atribuir al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos del Título I, rompió con este esquema tradicional. Cfr. PÉREZ CALVO, A.: «Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo», en *Revista de Estudios Políticos*, n. 11, 1981, p. 71. Y esta es la línea seguida por los Estatutos de Autonomía que, sin embargo, no legitiman a estas figuras para interponer en el desempeño de su función ni un recurso de amparo, ni uno de inconstitucionalidad.

71 Cfr. *Informe Anual del Justicia 2021*, *op. cit.*, nota 69.

El Justicia de Aragón sí que interviene, en materia de derechos en sentido estricto, en el marco del artículo 316 del Reglamento de las Cortes de Aragón. Dicha disposición permite a la Cámara trasladar al Justicia los proyectos de ley, y las proposiciones tomadas en consideración, que incidan en el ámbito de actuación de éste, a los efectos de que elabore un informe no vinculante sobre el texto legislativo en tramitación. Una última consideración cabe realizar al respecto, y con ella finaliza este capítulo.

La solicitud del informe previsto en el artículo 316 RCA corresponde a la mayoría parlamentaria (art. 128 RCA), por lo que este mecanismo, formalmente de garantía de los derechos estatutarios, no puede ser considerado de naturaleza contra-mayoritaria: previsiblemente el informe se solicitará, por parte de la mayoría, cuando no albergue dudas de que su contenido va a ser coincidente con su posición política.

En Cataluña, si bien existe un sistema similar al previsto en Aragón, éste difiere en un extremo sustancial. En efecto, el EAC prevé que sea el *Síndic de Greuges* el legitimado para solicitar al Consejo de Garantías Estatutarias un informe similar al previsto en el sistema aragonés (art. 78.2 EAC)⁷². Ciertamente en Aragón –posiblemente con acierto– no contamos con un órgano equivalente al Consejo de Garantías catalán, pero teniendo en cuenta nuestro mapa institucional, podría ser de interés que el informe hoy regulado en el artículo 316 RCA fuese elaborado por el Justicia de Aragón a iniciativa propia. Solo así se lograría que el mismo, si bien no vinculante, corrija el impulso que, en ocasiones, mueve a la mayoría parlamentaria a reducir el ámbito de protección de los derechos en general, y de los derechos sociales en particular⁷³.

72 «El *Síndic de Greuges* puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento, cuando regulan derechos reconocidos por el presente Estatuto».

73 Como ha señalado J. PONCE SOLÉ, los defensores del pueblo pueden desempeñar un papel muy relevante en la definición del contenido mínimo de los derechos sociales. Cfr. *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, op. cit., p. 116. Y el mecanismo de garantía que se propone en el cuerpo del texto podría ser un buen cauce para articular esta tarea.