

**REFLEXIONES EN TORNO A LOS DERECHOS A RAÍZ  
DE LAS RECIENTES REFORMAS DE LOS ESTATUTOS.  
PARTICULAR REFERENCIA A LA VIVIENDA**

**Rosario Tur Ausina**

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional*

*Universidad Miguel Hernández de Elche.*

Sumario: *I. A modo de premisa: las razones de las reformas estatutarias en el marco de la evolución paulatina del modelo territorial de Estado.- II. La inclusión de cartas de derechos en los Estatutos: una significativa novedad.- III. Sus contenidos: el predominio del Estado social y solidario autonómico.- IV. Estatutos y vivienda: retos y dificultades para su articulación.- V. Epílogo.*

## **REFLEXIONES EN TORNO A LOS DERECHOS A RAÍZ DE LAS RECIENTES REFORMAS DE LOS ESTATUTOS.**

### **PARTICULAR REFERENCIA A LA VIVIENDA**

Sumario: *I. A modo de premisa: las razones de las reformas estatutarias en el marco de la evolución paulatina del modelo territorial de Estado.- II. La inclusión de cartas de derechos en los Estatutos: una significativa novedad.- III. Sus contenidos: el predominio del Estado social y solidario autonómico.- IV. Estatutos y vivienda: retos y dificultades para su articulación.- V. Epílogo.*

**Resumen:** Los recientes procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía que arrancan con la aprobación del texto valenciano en abril de 2006, dan pie a un profundo debate general sobre la novedosa inserción de derechos en aquellas normas, al tiempo que a un análisis reposado sobre la naturaleza, tipología y alcance de los citados derechos. En este contexto, el presente estudio pretende reflexionar sobre uno de los evidentes retos sociales que existen hoy en día, la vivienda, desde la reciente configuración estatutaria de la garantía del acceso a una vivienda digna, pero sobre todo desde la lógica del debate sobre la configuración estatutaria de derechos. Debate que se ha visto seriamente afectado por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, a propósito de la impugnación de la citada reforma estatutaria valenciana.

**Palabras clave:** Estado autonómico, Estatuto de autonomía, Jurisprudencia constitucional, Derechos sociales, Vivienda.

#### **I. A modo de premisa: las razones de las reformas estatutarias en el marco de la evolución paulatina del modelo territorial de Estado.**

Como se está constatando en los últimos años, se asiste a una oleada de reformas de los Estatutos de Autonomía de gran calado e indudable contenido –en particular, por el objeto de este estudio, en materia de derechos y principios- que es fruto, a grandes rasgos, por un lado del carácter

abierto del modelo territorial de Estado consagrado en la Constitución del 78 (en adelante CE) auspiciado, asimismo, por el principio dispositivo, que ha regido la evolución del Estado de las Autonomías; pero también, en segundo lugar, producto del característico “proceso de contagio” entre Comunidades Autónomas que ha rodeado los cambios estatutarios habidos hasta el momento.

Si volvemos la vista atrás pueden efectivamente observarse grandes reformas: los Pactos Autonómicos del 81, que permitieron el diseño del mapa autonómico y el acuerdo sobre los pilares básicos de los Estatutos de Autonomía aprobados en aquellos primeros años; los Pactos del 92, en los que se buscaba la homogeneidad competencial; o las reformas estatutarias de los años 96-99, dirigidas a mejorar el autogobierno de las diferentes Comunidades Autónomas, así como a lograr una equiparación con las que optaron a la autonomía a través de la vía privilegiada del art. 151 de la Carta Magna (vía seguida por el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). En cualquier caso, se ha tratado de una sucesión de episodios en el desarrollo del Estado Autonómico informada por dos significativas notas:

- 1) Un fuerte consenso sobre el impulso puntual y en bloque, con carácter más o menos general y desde las instancias centrales, de la reforma autonómica.
- 2) Pero también un consenso entre las principales fuerzas políticas para pactar el contenido de dichas reformas, buscando la federalización del modelo territorial de Estado.

Dejando al margen el proyecto soberanista de Estatuto para el País Vasco (el denominado Plan Ibarretxe, rechazado por el Congreso de los Diputados en enero de 2005), el proceso autonómico de reformas ha dado sus frutos a partir de abril de 2006 -y por el orden que se expone a continuación-, con los textos valenciano, catalán, andaluz, balear, aragonés y castellano-leonés, estando pendientes en estos momentos ante las Cortes Generales, las reformas de los Estatutos canario y castellano-manchego. Y todo ello por no mencionar las modificaciones estatutarias que, más o menos avanzadas, se encuentran en proceso de elaboración en otras Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, si algunas notas pueden destacarse de este proceso son las siguientes<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Son ya bastantes las obras que tratan este reciente proceso. Entre otras, destacamos la obra colectiva, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003; Viver i Pi-Sunyer, C., Balaguer Callejón, F., Tajadura Tejada, J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; Ruiz-Rico Ruiz, G., (Coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006; Garrido Mayol, V. (Dir.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia, Fundación Prof. Manuel Broseta-Corts Valencianes, 2007; Álvarez

1) La falta de ese consenso y pacto global característico de otros momentos históricos, donde cabe plantear la conveniencia de que hubiera existido una mayor visión de conjunto del proceso de reformas estatutarias.

2) En consonancia con lo anterior, el predominio de un acusado bilateralismo llevado a la práctica a través de diversos “pactos políticos” Estado-Comunidad Autónoma respectiva, como técnica de desarrollo y profundización del autonomismo.

3) La existencia de una “pendiente” reforma constitucional que guarda una estrecha relación con este proceso de reformas estatutarias<sup>2</sup>. Podría pensarse, en tal sentido, en el clásico debate sobre la reforma del Senado como instancia que diera participación efectiva en la voluntad del Estado a las Comunidades Autónomas, en la introducción de la denominación de las Comunidades Autónomas creadas, o incluso en la fijación y cierre del sistema competencial en la propia Carta Magna. Efectivamente, aunque esta modificación de la Constitución haya quedado “oscurecida” por esta oleada de reformas estatutarias, los temas citados tienen una indudable trascendencia para el desarrollo del Estado Autonómico, cuyo debate podría haber servido de base para las reformas estatutarias, y que ponen de manifiesto la necesidad de reflexionar en torno a las tendencias centrípetas del modelo territorial de Estado: el papel que queda al poder central, la profundización de la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad del Estado, la federalización del sistema territorial, y los principios de lealtad federal y constitucional, así como el de solidaridad; y ello al tiempo que nada impide seguir mejorando el autonomismo o las tendencias centrífugas del modelo territorial de Estado.

4) Y en lo referido a los “nuevos” contenidos estatutarios, básicamente la atención a dos temas estrella: el blindaje competencial pretendido por algunos Estatutos, y el refuerzo de postulados “dogmáticos” en los Estatutos (derechos y principios), cuestiones ambas que vienen a plantear importantes problemas y dudas jurídico-políticas.

---

Conde, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007; Álvarez Conde, E. (Coord.), *El futuro del modelo de Estado*, IMAP-Universidad Rey Juan Carlos – Instituto de Derecho Público, Madrid, 2007.

<sup>2</sup> Reforma auspiciada por el Gobierno, y que ha dado lugar a un Dictamen del Consejo de Estado, de fecha 16 de febrero de 2006. Vid. respecto a la conexión de ambos procesos, Álvarez Conde, E., *Reforma constitucional... op. cit.*

El papel de los Estatutos de Autonomía es clave en la configuración constitucional del modelo territorial de Estado, no sólo para delimitar la posición y el autonomismo de cada Comunidad Autónoma, sino también en tanto pueden condicionar el desarrollo del modelo territorial y el ejercicio de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos, así como la propia posición y papel del Estado en dicho proceso<sup>3</sup>. Efectivamente, piénsese en tal sentido en el blindaje e “interpretación” estatutaria de competencias autonómicas –pero también estatales, como ha intentado algún que otro Estatuto de Autonomía–; así como en la definición y regulación de derechos para su ciudadanía, que singularmente efectúa cada Comunidad Autónoma, lo que parece que ha de exigir una mínima homogeneidad en los contenidos de los Estatutos.

Y ello por no citar el hecho de que los Estatutos, en tanto normas *quasi-constitucionales* – carácter que deriva del papel que les otorga la Constitución por la ya citada configuración abierta del modelo territorial de Estado–, están dotados de una especial legitimidad democrática, y un singular procedimiento de reforma que les da una acusada rigidez, lo que parece convertirlas en principio en normas “indisponibles” para el legislador estatal<sup>4</sup> y autonómico, si bien al margen, claro está, del papel que está llamado a desempeñar el propio Tribunal Constitucional en la “reinterpretación” de las normas estatutarias. En cualquier caso, al menos cabría considerar ahora que no parece legítimo trasladar a esta institución toda la responsabilidad de la definición del Estado Autonómico.

Se trata, por todas estas razones, de un momento de importantes cambios constitucionales en el que se evidencia, por un lado, una de las grandes virtudes del modelo autonómico español: su fuerte capacidad descentralizadora. Pero donde no obstante, emergen las siempre latentes asimetrías y aspiraciones diferenciadoras reivindicadas por ciertas Comunidades Autónomas –de inmediato emuladas por otras–, así como singulares retos dirigidos a profundizar y mejorar la autonomía, tanto desde el objetivo de intensificar la propia identidad (símbología, lenguas, etc.), como de incrementar cuantitativa (si aludimos a competencias e incluso instituciones), y cualitativamente (en tal sentido, las cartas estatutarias de derechos y los principios rectores) el autogobierno de las diversas Comunidades Autónomas.

---

<sup>3</sup> Elemento éste característico del Estado de las Autonomías, que permite consagrarse en los Estatutos de Autonomía la “fijación del acuerdo” –básicamente sistema competencial– de vivir juntos pero descentralizadamente, en palabras de Monreal. Vid. Monreal, A., “Estado de las autonomías, reformas estatutarias y mutación constitucional”, Álvarez Conde, E. (Coord.), *El futuro...* op. cit., p. 271.

<sup>4</sup> Con el límite, ya conocido y fijado por la doctrina del Tribunal Constitucional, de que los Estatutos han de fijar sus propias competencias pero no las del Estado, extremo no tan sencillo de clarificar.

Las reflexiones de estas páginas se contextualizan, pues, en este ambiente de reformas estatutarias, y se abordan desde la particular referencia a la existencia de derechos y principios sociales –y la vivienda como objeto de atención singularizada-, en los nuevos Estatutos; y ello, sobre todo, a partir de la reciente resolución del Tribunal Constitucional (STC 247/2007, de 12 de diciembre), de especial importancia en tanto se pronuncia, no sólo sobre el derecho al agua en el nuevo Estatuto Valenciano, sino sobre la misma existencia, alcance y naturaleza de derechos en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas<sup>5</sup>.

## **II. La inclusión de cartas de derechos en los Estatutos: una significativa novedad.**

En este marco de paulatino movimiento de reformas estatutarias surge como singular novedad la aparición de Cartas Estatutarias de Derechos. Todas las reformas habidas así como los proyectos en fase de tramitación parlamentaria, incorporan este nuevo contenido. Y además, con la salvedad del texto canario, todas articulan y sistematizan dichas cartas en Títulos específicos. No obstante, conviene recordar que derechos ya existían en los anteriores Estatutos si bien, básicamente, reiterando cláusulas constitucionales como el art. 9.2 de la Carta Magna, prestando especial énfasis a la vertiente democrática de las Comunidades Autónomas, o centrando su atención en derechos lingüísticos. Fuera de estas específicas y puntuales referencias, no cabía encontrar articulados catálogos de derechos.

Los Estatutos vienen de esta forma a incorporar un novedoso contenido, legitimado constitucionalmente por el propio Tribunal Constitucional en la ya citada sentencia 247/2007 aunque, como veremos, no sean propiamente derechos lo que cabe encontrar en dichas cartas. Esta importante resolución desde la perspectiva de la discutida constitucionalidad de las cartas estatutarias de derechos, se basa en algunas anteriores resoluciones para zanjar ahora la cuestión *pro futuro* –sobre todo en tanto pende el recurso contra el Estatuto Catalán- cuando proclama, en tal sentido, que “*los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo*

---

<sup>5</sup> La sentencia tiene su origen en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1. Con posterioridad, el Tribunal ha emitido también la STC 249/2007, de 13 de diciembre, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el mismo precepto del nuevo Estatuto Valenciano. La resolución lógicamente asume la doctrina de la anterior sentencia.

*las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas”* (f.j. 12); eso sí, siempre en el respeto a los límites constitucionales (arts. 81.1, 139.1, 149.1 CE). Nueva posibilidad estatutaria que ha de hacer compatible, como expresa el Tribunal, una no absoluta uniformidad en la posición jurídica de la ciudadanía –que no encajaría con el principio dispositivo en tanto implica cuándo y cómo decide ejercer cada Comunidad Autónoma su autogobierno-, con una mínima igualdad sustancial que deriva de los preceptos constitucionales recién citados como límites a la posibilidad estatutaria de cartas de derechos.

Algunos rasgos básicos podrían extraerse pues, de todas estas cartas estatutarias de derechos desde el primer texto –el valenciano-, aprobado en abril de 2006:

- a) Las Cartas son, en general, generosas y extensas. Más la catalana y la andaluza, y menos las restantes.
- b) El objetivo parece ser una especie de “actualización” de la Carta Magna en materia de derechos (fundamentalmente en muchos de sus principios rectores), que respondería a objetivos de integración, solidaridad, tolerancia, y respuesta a nuevos y complejos retos sociales.
- c) Pero también, y al tiempo, una “incorporación” de nuevos derechos –o nuevas dimensiones de derechos- configurados en textos internacionales y supranacionales (derecho a una buena administración, derecho al agua,...).
- d) En lo que concierne a la titularidad de los derechos, se evidencia el fuerte “simbolismo” de algunas nuevas Estatutos como el aragonés o el valenciano, que aluden a los derechos de valencianos y valencianas, aragoneses y aragonesas aunque, lógicamente, la titularidad concreta de cada derecho depende de su naturaleza, al objeto de hacerlo extensivo a las personas extranjeras o al resto de la ciudadanía española cuando, siguiendo doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, en primer lugar dichos derechos están ligados a la dignidad humana. Y ello, además, con el límite adicional del art. 139.1 CE que, en la interpretación dada en su momento por Ignacio de Otto, y recogida por buena parte de la doctrina española, obliga a que los ordenamientos autonómicos traten por igual a toda la ciudadanía española, siempre de acuerdo con la naturaleza y configuración particular de cada derecho.

e) Resulta ciertamente difícil deslindar en las Cartas estatutarias, entre derechos y principios. Es cierto que, en su mayor parte, el contenido de estos nuevos catálogos está formado por principios, aunque también hay derechos. Y ello además de que, en otras ocasiones, se alude a derechos cuando sin embargo, de su atenta lectura posterior y atendiendo a la estructura jurídica de la norma, se evidencia que estamos ante principios. Conviene simplemente puntualizar ahora sin embargo que, a este complejo debate, ha de sumarse la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, cuando en la sentencia 247/2007 dispone que los Estatutos “*no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos*”. Para el Alto Tribunal no hay derechos sino simples directrices –omite, sin embargo, el Tribunal la palabra “principios-”, en estas cartas estatutarias, lo que resulta *a priori* discutible, tanto porque ciertos contenidos apuntan a la existencia de auténticos derechos, como porque la voluntad del legislador estatutario parece también apuntar en esta dirección.

f) La carencia relativa de “deberes estatutarios”, pues hubiera podido profundizarse en ellos dado que hay evidentes objetivos de solidaridad y de tutela de bienes comunes.

g) La introducción con mayor o menos énfasis, de la perspectiva de género en estos nuevos textos estatutarios.

h) Y en definitiva, el “refuerzo” del Estado social y solidario de Derecho a través de estos nuevos catálogos estatutarios que acogen, además, importantes mandatos de actuación dirigidos a los poderes públicos autonómicos.

i) En cualquier caso, una lectura y puesta en práctica de derechos y principios sólo realizable en el marco del sistema competencial que efectivamente corresponde a cada Comunidad Autónoma, como expresamente indican algunos de estos nuevos Estatutos de Autonomía, emulando el texto de la *non nata* Constitución Europea.

### **III. Sus contenidos: el predominio del Estado social y solidario autonómico.**

Como se anunciaba en las últimas líneas del anterior epígrafe, parece claro que las Comunidades Autónomas pasan a “liderarse” por unos nuevos Estatutos de Autonomía que poseen una mayor carga axiológica: su ejercicio del autogobierno está ahora decisivamente predeterminado por una multiplicidad de mandatos, principios y derechos que califican y dan una determinada

orientación a su sistema competencial. Los Estatutos no tienen ahora únicamente una vertiente predominantemente procedural y formalista (el contenido clásico estaba formado de modo preferente, por competencias e instituciones), dado que la autonomía estatutaria no es sólo una cuestión de cantidad sino también de calidad (valores, principios y derechos), reforzándose claramente la parte “dogmática” de los Estatutos.

Los contenidos de estas cartas tienen, no obstante, unos objetivos más o menos precisos: su ámbito de atención prevalente es la profundización del Estado social Autonómico<sup>6</sup> -impregnado al tiempo de rasgos solidarios-, dando “actualidad” a esta fórmula constitucional a través de la técnica de “importar” -en palabras de Ruiz-Rico-, los mandatos constitucionales más emblemáticos de aquel concepto para acoplarlos a la ingente cantidad de competencias y responsabilidades que asumen las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta la significativa orientación de las Comunidades Autónomas hacia las políticas sociales, su atención prioritaria a necesidades básicas, retos sociales y solidarios, y a colectivos que requieren de medidas específicas y, en definitiva, la especial cercanía de la administración autonómica hacia la ciudadanía, no debe extrañar que éste fuera un aspecto clave de los nuevos Estatutos<sup>8</sup>. Con ello, como ha sostenido el Tribunal en su reciente sentencia de 12 de diciembre de 2007, parece claro que las Comunidades Autónomas establecen “*sus propias políticas diferenciadas en las materias de sus competencias*” (...) “*efectos que podrán producirse a través de los diversos medios, instrumentos o técnicas que son inherentes al ejercicio de la autonomía política (declaraciones programáticas, formulación de derechos subjetivos de los destinatarios de las actuaciones o adopción de medidas concretas, entre otras posibles)*” (f.j. 14).

Constatado, por ello, el elevado nivel competencial que poseen a día de hoy las Comunidades Autónomas, parece indubitado que de su puesta en práctica se deduzcan estos contenidos. Sin embargo, lo que no parece tan claro es la eficacia jurídica y alcance de estos postulados. En la misma resolución del Tribunal Constitucional a la que venimos refiriéndonos, de

---

<sup>6</sup> Vid. en tal sentido, Pérez Villalobos, M.C., *Estado social y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2002.

<sup>7</sup> Ruiz-Rico Ruiz, G., “Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda”, *Nuevas políticas públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006, p. 77.

<sup>8</sup> Una oportunidad inmejorable en definitiva, para consolidar la cláusula del art. 1.1 de la Constitución, como señalan García Alvarez, M., y García López, R., “El modelo de Estado social ante la reforma de los Estatutos de Autonomía: reconocimiento y garantía institucional de los derechos sociales”, en VV.AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003, pp. 395 ss.

un modo un tanto confuso y con insuficiente argumentación (STC 247/2007, f.j. 15), aquél se niega a deducir del sistema competencial auténticos derechos subjetivos –que se reconocen y garantizan y tienen una exigibilidad inmediata ante los Tribunales<sup>9</sup>, cabiendo sólo “directrices, objetivos o mandatos” a los poderes públicos autonómicos. No habría, pues, justiciabilidad inmediata de estos catálogos de derechos –o de algunos de sus contenidos- sino que su eficacia jurídica sería indirecta, pudiéndose deducir únicamente derechos subjetivos de la puesta en práctica de la promoción de estas directrices o mandatos de actuación, dirigidos a los poderes públicos. Esta es la interpretación, ciertamente “limitada”, que da el Tribunal a las cartas estatutarias, obviando la configuración y estructura jurídica que tienen estos preceptos relativos a los derechos, así como la propia eficacia que ha querido darles el legislador estatutario<sup>10</sup>; y ello, a mayor abundamiento, cuando se han distinguido en varios capítulos derechos y principios, o incluso se ha introducido un precepto destinado a delimitar el alcance jurídico de aquéllos<sup>11</sup>, por lo que la resolución del Alto Tribunal estaría desvirtuando estas dos “decisiones jurídicas” adoptadas por el legislador estatutario.

Para llegar a tal conclusión, el Tribunal parte de la viabilidad jurídica de los derechos en los Estatutos, aunque siempre que quepa conectar éstos con el contenido que es legítimo en un Estatuto, es decir, el que se deduce del art. 147 CE, y de algunas otras previsiones constitucionales aisladas (arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1 y 3, 156.2 y disposiciones adicionales 1<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup> CE). A partir de tal consideración el Tribunal efectúa un análisis del citado art. 147 para justificar la existencia de derechos: ningún problema encuentra para hallar auténticos derechos subjetivos ligados al sistema institucional de las Comunidades Autónomas, pero es en su análisis del sistema competencial como contenido estatutario, cuando niega que quepa deducir auténticos derechos de

<sup>9</sup> “(...) cuando el sistema de derechos fundamentales no ofrece al titular la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados, no cabe hablar en rigor de una verdadera existencia jurídica de derechos”. Cfr. Prieto Sanchís, L., “El sistema de protección de los derechos fundamentales: el art. 53 de la Constitución Española”, *Anuario de Derechos Humanos*, nº 2, 1983, p. 369.

<sup>10</sup> En uno de los votos particulares a la sentencia, emitido por Vicente Conde Martín de Hijas, se señala lo siguiente en tal sentido: “*Me resulta un puro artificio dialéctico prescindir de la estructura normativa del precepto, sin con ello se le hace decir lo que no dice, dando por sentado que en todo caso la declaración de derechos, “con independencia de su ueste”, es un simple mandato al legislador autonómico, que precisará de la intervención de éste para configurar “los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos”, hasta cuyo momento “el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa”* (...) “*No cabe invertir los términos del problema, anteponiendo el elemento de la justiciabilidad del derecho, para admitir, o negar, la existencia de éste: si el derecho existe, (y eso le corresponde decirlo al legislador, y no a este Tribunal), es justiciable, cualquiera que sea el problematismo de esa justiciabilidad*”.

<sup>11</sup> Vid. en tal sentido, los arts. 37 y 39 del Estatuto catalán; 38 y 40 del andaluz; y 17.3 del castellanoleonés.

esta parte de los Estatutos. Aparte el comentario que ya hemos efectuado sobre la carencia de argumentación para poder llegar a tal conclusión, lo cierto es que el Alto Tribunal “rebaja” el “status jurídico estatutario” de su ciudadanía, y pasa a hacerlo depender del legislador autonómico, quien tendrá que construir entonces los derechos a partir de su sistema competencial. Los derechos estatutarios ya no son, pues, “originarios”, sino “derivados” –y dependientes- del ejercicio competencial posterior. Al margen de que consideremos que los derechos estatutarios habrían de ser originarios, no se entiende tampoco por qué cuando se trata del sistema institucional sí cabe hallar auténticos derechos, y no cuando se refieren al sistema competencial; no se entienden las razones del tal distinción. Máxime, cuando todos los derechos estatutarios –también los conectados al sistema institucional- se ligan al sistema competencial –en particular, cuando los derechos se ligan a las instituciones, la competencia referida a la organización de sus instituciones de autogobierno-, por lo que no se justifica que en un caso haya auténticos derechos subjetivos, y en otros sólo directrices, objetivos y mandatos. La solución pasa en tal sentido por entender que, aunque los derechos requieren de una cobertura competencial (también los estatutarios, como es lógico) son efectivamente originarios, reconocidos y garantizados por el Estatuto, en tanto dirigidos directamente a conformar el status jurídico de las personas.

De cualquier modo, si se analiza en particular el contenido de estos catálogos, podríamos señalar que es cierto que en ocasiones el legislador estatutario confunde derechos con principios y no parece manejar un criterio claro en su terminología (por ejemplo, cuando se habla de derechos del sector agrícola, pareciendo más correcto aludir al fomento y protección del sector agrícola); e incluso, nos encontramos un problema *a priori* si tenemos en cuenta que la justiciabilidad de algunos derechos –la de los derechos sociales y de solidaridad en concreto-, no encaja exactamente en la que se deduce de la categoría de los derechos públicos subjetivos.

Habría, en efecto, que considerar cuando se aborda el análisis de estas nuevas cartas estatutarias, la propia naturaleza y el ámbito al que se extienden sus contenidos: y es que se constata que, fundamentalmente, estos nuevos derechos estatutarios (y dejando al margen lo que claramente el legislador ha querido configurar como principios o mandatos), derivan del Estado social, y de postulados ligados a la tercera y cuarta generación de derechos, en buena parte, desarrollo y manifestación de los previstos en el Capítulo III del Título I CE, dedicado a los Principios rectores de la política social y económica. En definitiva, se trata del problema de derechos que son calificados como “de prestación” –no fácilmente asimilables a los puros derechos subjetivos, como decíamos-, cuya principal característica sería que generan “expectativas de derechos”, haciéndose depender su exigibilidad de la acción expresa posterior de los poderes públicos (piénsese en derechos estatutarios como el relativo al acceso a las nuevas tecnologías, a una renta de ciudadanía,

o el propio derecho de acceso a una vivienda digna). Resulta complicado, en tal sentido, dar exigibilidad inmediata y absolutamente individual al derecho de acceso a una vivienda digna si, efectivamente, el legislador no efectúa una regulación para hacer viable y pleno su contenido; y ello, además, si su efectividad no puede hacerse depender del puro interés individual del que pretende su exigibilidad en tanto es precisa la toma en consideración de intereses generales (en el caso de la vivienda en cuanto la propiedad tiene una función social, y puede encontrarse relacionado incluso con la calidad de vida medioambiental; pero también, por ejemplo, respecto al nuevo derecho al agua, en tanto ésta es un bien colectivo por naturaleza –y además escaso–)<sup>12</sup>.

Hace falta, en definitiva, mediación legislativa, aunque ello no empaña su consideración como derecho social ya que, a la luz de dicha mediación legislativa, el particular podría deducir directamente del precepto que se trate “prestaciones subjetivas” susceptibles de ser alegadas ante los Tribunales, que habrían de realizar una interpretación fundamentada en el derecho social que garantiza la norma estatutaria, en virtud de su carácter “absolutamente necesario” para la ciudadanía<sup>13</sup>. De cualquier modo, lo cierto es que la intervención legislativa sería necesaria para dar un contenido definitivo a la pretensión del particular, pues una “absoluta” omisión por parte del poder público, que está obligado a “dar forma” a la prestación social, no puede ser suplida por los Tribunales<sup>14</sup>.

En definitiva, habría de destacarse de la STC 247/2007 el hecho de que no sólo no justifica su argumentación sobre la consideración de directrices, objetivos y mandatos de los contenidos de las cartas estatutarias de derechos, obviando en consecuencia la estructura jurídica de la norma redactada por el legislador estatutario, sino que además no presta atención alguna a la naturaleza y alcance de la categoría de estos derechos estatutarios sociales y de solidaridad, así como a su

---

<sup>12</sup> En tal sentido, Porras Ramírez, J.M., “Caracterización y garantía de los derechos de prestación en el Estado Constitucional”, en Balaguer Callejón, F., (Coord.), *Derecho Constitucional y Cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 659.

<sup>13</sup> Solozabal Echavarría citado por García Herrera, M.A., “Estado, Comunidades Autónomas y Derechos Sociales: relaciones y tendencias”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 8, 2002, p. 113.

<sup>14</sup> “Los obstáculos para asegurar un grado óptimo de eficacia normativa de estos derechos –señala Ruiz-Rico–, aumentan en aquellos supuestos en los que la acción pública (legal y/o administrativa) resulta imprescindible para garantizar la satisfacción de una prestación social (...). Tanto el poder judicial como el juez constitucional carecen de legitimidad para diseñar –o modificar en su caso– la política económica del Gobierno; como tampoco han sido autorizados para crear prestaciones sociales por sí mismos sin un previo respaldo normativo”. Vid. Ruiz-Rico Ruiz, G., “Derechos sociales y reforma de los Estatutos...” *art. cit.*, p. 82.

compatibilidad y posible configuración en los Estatutos; derechos que, efectivamente, no encajan estrictamente con la idea de los derechos subjetivos, pero que no pierdan aquella naturaleza de derechos en tanto el particular podría deducir directamente del precepto pretensiones subjetivas directamente amparables ante los Tribunales<sup>15</sup>.

Esta argumentación no puede menos que hacernos recordar la ya utilizada por la Corte Constitucional Italiana en sus sentencias 372, 378 y 379, del 2004, a propósito de los recursos planteados contra los Estatutos de La Toscana, Umbría y Emilia Romaña que contenían también derechos. En una argumentación ilógica jurídicamente, y fuertemente criticada por la Doctrina italiana, la Corte inadmitió los recursos presentados por supuesta invasión competencial derivada de la proclamación estatutaria de derechos, y vino a señalar que estas normas no resultaban lesivas en tanto no cabía siquiera atribuirles eficacia jurídica alguna, siendo más bien declaraciones meramente programáticas, postulados culturales y políticos.

En esta ocasión, el Tribunal Constitucional español parece insertarse en una dinámica similar, aunque sin llegar, afortunadamente, al límite del Alto Tribunal italiano: las normas no es que no sean normas –como se deduciría del razonamiento de la Corte italiana-, pero “no son lo que parecen”, y en tal sentido resulta igualmente impreciso y peligroso el razonamiento, que hace tambalearse al propio principio de seguridad jurídica, y a la misma capacidad del legislador para construir normas. Parecidas consideraciones a las que hacían en la doctrina italiana los profesores Ruggeri o Anzon<sup>16</sup>, cabría que ahora fueran extensibles al razonamiento de nuestro Alto Tribunal: aunque no se trata de una “desnormativización” (como señalaba Ruggeri respecto al caso italiano), sí se produce una “mutación” en la eficacia jurídica de la norma que altera la voluntad querida por

---

<sup>15</sup> Respecto a la diferencia entre derechos y principios, aparte el análisis de cada precepto en particular para atender a la estructura jurídica de la norma, así como al bien que tutela, e incluso a la división en diversos capítulos entre derechos y principios, según ya anunciamos algún Estatuto como el Andaluz hace mención específica a la efectividad de los principios rectores (art. 40), refiriéndose en particular a los que se consagran con tal mención en el Capítulo III del Título I. Se entiende, por ello, que los derechos del Capítulo II tendrían una eficacia diversa, en cuanto derechos subjetivos –con el matiz de la diversa mediación legislativa según el derecho, para su puesta en práctica-. En parecido sentido, el art. 17.3 del Estatuto de Castilla y León, siguiendo una fórmula similar a la que utiliza el art. 53 de la Constitución para referirse a la eficacia jurídica de los Principios rectores de la Política Social y Económica del Capítulo III, del Título I; y el art. 39, en el Estatuto catalán.

<sup>16</sup> Anzon, A., “L’inefficacia giuridica di norme programmatiche”, y Ruggeri, A., “La Corte, la denormativizzazione degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale”, ambos en <http://www.costituzionalismo.it/stampa.asp?thisfile=art20050121-1.asp> (15 de diciembre de 2007).

el legislador, e incluso una “indefinición” al no aclarar la fuerza jurídica de dichas directrices, objetivos y mandatos salvo el servir de parámetro para medir la antiestatutoriedad de la legislación autonómica. Y todo ello con independencia de que el legislador estatutario haya utilizado o no una correcta técnica normativa<sup>17</sup>, o de que en los capítulos y artículos de los Estatutos dedicados a los derechos haya al tiempo, como también ocurre en la Carta Magna, referencias a mandatos o criterios de actuación para los poderes públicos. La “incidencia” de esta sentencia sobre el ejercicio de las potestades del legislador, saca a la luz, en definitiva, la controvertida cuestión de la conversión del Alto Tribunal en un legislador positivo en tanto parece estar alterándose la autonomía del representante del pueblo para tomar la decisión de plasmar en las normas que elabora, derechos, principios, objetivos, directrices, o cualquier otro postulado...

De cualquier modo, desde luego, esta resolución del Tribunal Constitucional salva la constitucionalidad de las cartas estatutarias de derechos –en referencia, para el futuro, a las impugnaciones que penden contra el Estatuto de Cataluña-, pero se consigue con el alto coste de “alterar” e “incidir” en la voluntad del legislador y hacerlo, además, echándose en falta una mayor argumentación y clarificación de la naturaleza y fuerza jurídica de estos contenidos estatutarios; y ello también sin abordar el que era el núcleo central del problema, la propia idoneidad o no de los Estatutos para contener cartas de derechos, con cuestiones como la rigidificación de estos contenidos estatutarios y su posible incidencia en la futura gobernabilidad de diversas fuerzas políticas. Y ello sin empañar las dificultades con que se encuentra el Tribunal en tanto se enfrenta a un pronunciamiento sobre normas *quasi constitucionales*, con un complejo y costoso procedimiento de aprobación; normas doblemente respaldadas por el representante del pueblo (en el Parlamento Autonómico y en las Cortes Generales), y legitimadas por aquél en algunos casos, mediante la institución del referéndum. A aminorar estas dificultades hubiera contribuido, como ya se ha señalado hasta la saciedad, la reintroducción en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, del recurso previo de constitucionalidad contra Estatutos de Autonomía, según aconsejaba el Consejo de Estado.

De cualquier modo, lo cierto es, en otro orden de consideraciones, que estos catálogo de derechos estatutarios –sólo “*directrices, objetivos o mandatos*” para el Tribunal Constitucional, de cuya doctrina se extrae una eficacia jurídica de contornos imprecisos-, sí sirve según la reciente citada sentencia del Tribunal –en este caso, a nuestro juicio, de forma acertada-, de parámetro de constitucionalidad frente a las normas que habrán de aprobarse con posterioridad; indisponibles,

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, respecto de la ya aludida referencia a los derechos del sector agrícola.

pues, desde su configuración “estatutaria” frente al poder público<sup>18</sup>. Y dejando a un lado esta cuestión, teniendo en cuenta que su fuerza normativa reside también en el hecho de servir de impulso y justificación –de demanda de responsabilidades políticas ante incumplimientos- para estos nuevos y específicos retos sociales, que pasan a ser objeto de atención prioritaria en las políticas públicas autonómicas.

#### **IV. Estatutos y vivienda: retos y dificultades para su articulación.**

En esta dinámica de “cualificar” las políticas autonómicas y “mejorar” y “completar” el status de la ciudadanía con nuevos derechos o nuevas dimensiones de derechos ya existentes, todas las reformas estatutarias aprobadas hasta el momento prestan atención a uno de los retos sociales de singular relevancia en los últimos tiempos: la vivienda.

Sin embargo no es éste uno de los derechos que carecen de cobertura constitucional como ocurre con el derecho al agua, a una renta garantizada de ciudadanía, o a una buena administración. Su punto de partida es, de hecho, el art. 47 de la Constitución<sup>19</sup>, ubicado entre los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III, del Título I). Su tenor literal viene a señalar que “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*”; premisa a partir de la cual se dirige un mandato dirigido a los poderes públicos a fin de que estos promuevan “*las condiciones necesarias*” y establezcan “*las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*”. El último párrafo del precepto dispone que “*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*”. Como es bien sabido, su efectividad jurídica no es la de un auténtico derecho subjetivo a pesar del tenor literal del precepto,

---

<sup>18</sup> Rodríguez-Vergara Díaz, A., “Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos: tres propuestas de reforma”, en Vidal Beltrán, J.M., García Herrera, M.A., *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Instituto Nacional de Administración Pública – Cólex, Madrid, 2005, Volumen I, pp. 521-523.

<sup>19</sup> Vid. una exégesis del precepto, en Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, en Molina Navarrete, C., Monereo Pérez, J.L., Moreno Vida, M.N., (Coords.), *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002; Ferrando Nicolau, E., “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, *Anuario de Filosofía del derecho*, nº 9, 1992; González Ordovás, M.J., “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, en Betegón Carrillo, J., Laporta San Miguel, F.J., Prieto Sanchís, L., de Páramo Argüelles, J.R., *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

ya que, según indica el art. 53.3, en tanto principio rector de la política social y económica, su reconocimiento, respeto y protección “*informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*”, pudiendo ser sólo alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrolle. La escasa y confusa fuerza normativa de estos derechos sociales es indudable, dado que, fundamentalmente, el precepto intenta plasmar, si bien en un modo un tanto ambiguo, un enunciado indisponible frente al legislador, pudiendo en todo caso someter a control por parte de los Tribunales, las medidas y acciones derivadas de las obligaciones a que compromete este artículo<sup>20</sup>.

De cualquier modo, son evidentes las dificultades en torno a la eficacia jurídica de estos derechos, no sólo por la cierta ambigüedad con que el constituyente quiere consagrarlos, sino también por razones que afectan a la propia naturaleza de estos derechos. Ya advertía en tal sentido Konrad Hesse, que parece un error intentar recoger en una Constitución –refiriéndose a la alemanía- derechos de este tipo, o al menos –podríamos intentar añadir nosotros-, es preciso reflexionar sobre el alcance de la formulación de estos derechos<sup>21</sup>: “Se lee en la Constitución y a continuación, lógicamente, hay que preguntarse: ¿Qué hay de las viviendas?, con el consiguiente efecto disfuncional si dichas expectativas no se ven cumplidas. La constitución no debe prometer lo que no es capaz de cumplir”<sup>22</sup>.

Al margen, pues, del tenor literal puede quedar claro que en la voluntad del constituyente estuvo la de dar una eficacia jurídica –débil y algo confusa como ya se ha señalado- a este precepto y, en general, a los principios rectores: la eficacia, ya citada, que deriva del art. 53.3 CE. Pues bien, desde esta premisa, las recientes reformas de los Estatutos prestan una atención a la vivienda y lo hacen con un evidente mimetismo entre Comunidades Autónomas –nota característica ya en nuestro modelo territorial de Estado-, centrando su atención en los mismos objetivos, aunque con matices en su regulación. La atención estatutaria a la vivienda se realiza no sólo desde la perspectiva

---

<sup>20</sup> Vid. sobre la eficacia de los derechos sociales, Abramovich, V., Courtis, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Valladolid, 2002.

<sup>21</sup> En tal sentido, cabría reflexionar sobre la “falsas expectativas” que se deducen de la literalidad del Preámbulo del nuevo Estatuto valenciano, cuando dispone junto a otros a diversos derechos que “(...) *el derecho a disponer de una vivienda digna* (...) [es otro] *de los derechos que figuran en el nuevo Estatuto*” (la negrita es nuestra). Sobre las dificultades en la configuración de este derecho, Pisarello, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, Barcelona, 2003.

<sup>22</sup> Cfr. Cruz Villalón, P., “La Ley Fundamental y la unidad de Alemania. Una conversación con Konrad Hesse”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 3, 1993.

competencial –perspectiva no nueva, sobre la que no nos detendremos<sup>23</sup>–, sino ahora, fundamentalmente, desde una perspectiva axiológica, para perfilar o dotar de mayor –o de un

---

<sup>23</sup> Tanto los Estatutos anteriores y los que no han sufrido reforma alguna, como los que han sido ahora reformados, asumían competencias en materia de vivienda; competencia ligada, además, al urbanismo, la ordenación del territorio y las obras públicas. Ahora bien, también es cierto que las reformas estatutarias aportan alguna novedad: desde la técnica de algunos Estatutos como el catalán y el andaluz, de fijar claramente y “blindar” sus competencias, estos nuevos textos no sólo asumen competencia exclusiva en la materia con carácter general, sino que además, en su intento de evitar la invasión competencial por parte del Estado, “detallan” las actuaciones y posibilidades precisas que queden comprendidas en la competencia. A título de ejemplo (sobre todo el Estatuto catalán), en particular, respecto a la vivienda, su art. 137, “Vivienda.

- 1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:*
- a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.*
  - b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación al sector público como al privado.*
  - c) La promoción pública de viviendas.*
  - d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.*
  - e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción.*
  - f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas.*
  - g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas.*
  - h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.*

*2. Corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.”*

Y con posterioridad, en el art. 149 dedicado a la ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo:

En su párrafo 5º: “Corresponde a la Generalitat, en materia de urbanismo, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

- d) La política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo.”*

Asimismo, siguiendo la tónica detallista del Estatuto catalán, el art. 56 del Estatuto andaluz:

“Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas.

---

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

- a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.
- b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

4. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.”

Por otro lado, los Estatutos andaluz y catalán añaden además ahora una regulación sobre las competencias de los entes locales: el primero al señalar en su art. 92.2 que, “Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial”. Y la norma catalana cuando dispone que “Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: (...) b) La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial” (art. 84.2).

especial y concreto- contenido, según interese al legislador estatutario en su propósito de condicionar las políticas públicas autonómicas, el derecho a la vivienda. Pero también, en tanto se contribuye a la fuerza jurídica de este derecho a través de la técnica de elevar en algunas ocasiones a la categoría de derecho, lo que en la Constitución sólo es un principio rector.

El análisis de la vivienda en los nuevos Estatutos lo abordamos, pues, desde estas dos premisas: el contenido del derecho estatutario a la vivienda, y la naturaleza jurídica de esta previsión.

Respecto a la primera cuestión, las reformas estatutarias parten de la reiteración constitucional del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. En tal sentido, y como ha señalado el Tribunal Constitucional, aunque no sea inconstitucional, no sería correcto desde el punto de vista de técnica normativa, transcribir sin más los preceptos constitucionales<sup>24</sup>. Sin embargo, no es una simple reiteración la que llevan a cabo los nuevos Estatutos, que parten efectivamente no del simple derecho a una vivienda, sino a que su disfrute sea digno y adecuado, para completar y dar desarrollo a este mandato constitucional a través de singulares contenidos que “enriquecen” la posición jurídica de la ciudadanía, e informan, dan efectividad jurídica, y delimitan la acción de los poderes públicos al respecto, convirtiendo además en indisponibles y objeto prioritario de atención, las particulares medidas que se citan en estos preceptos estatutarios. En tal sentido, todos los nuevos Estatutos se centran, con mayor o menor alcance y, desde luego, con matices en su regulación, en las siguientes cuestiones.

A) *El acceso a la vivienda* es, sin duda, el contenido clave en el que vienen a incidir los nuevos Estatutos respecto al bien constitucional que es la vivienda. Con el carácter más general que cabe se pronuncia el Estatuto catalán (art. 26), pues el acceso a la vivienda ha de garantizarse por ley mediante un conjunto de medidas. Y en esta lógica de efectuar una regulación general sobre el acceso a la vivienda, aunque “condicionando” en mayor medida a las instituciones de la Comunidad, el art. 12.3 del Estatuto balear, que obliga a la promoción como principios rectores de la política económica y social, del desarrollo sostenible encaminado a la plena ocupación, la cohesión social y el progreso científico y técnico de manera que con ello se asegure a toda la ciudadanía, entre otras prestaciones, la vivienda. Por su parte, el art. 16 del Estatuto valenciano tiene un alcance más limitado, pues se centra únicamente en las ayudas que a tal efecto habrán de ser reguladas por ley y que contribuyen a la promoción pública de vivienda<sup>25</sup>. Contrastá en tal

---

<sup>24</sup> SSTC 247/2007, 118/1996, 76/1983.

<sup>25</sup> Ha de destacarse, no obstante, que lo que viene a garantizar ahora el Estatuto valenciano es que el poder público se vea necesariamente constreñido a prestar atención a este postulado estatutario al margen de los

sentido el precepto valenciano, con el carácter más concreto del art. 25 del Estatuto andaluz, ya que no sólo alude a la regulación de las ayudas por ley, sino a que el acceso se regule en condiciones de igualdad; previsión ésta última de la que con acierto señala Ruiz-Rico, que no supone más que una manifestación en el ámbito referido a la vivienda, del principio de no discriminación, de consagración tanto constitucional como estatutaria<sup>26</sup>. La parte más interesante y generosa del precepto se encuentra en que la norma andaluza le suma a ello la obligación para los poderes públicos de llevar a cabo una promoción pública de la vivienda, contenido que verdaderamente lo dota de singularidad<sup>27</sup> (igualmente el Estatuto castellanoleonés, art. 16.14, que hace referencia tanto a la promoción pública de vivienda, como al acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna; así como el catalán en su art. 47, sólo en lo referido a la promoción de vivienda pública y protegida). Por su parte, añade otros compromisos el Estatuto aragonés, cuya referencia al acceso a la vivienda se prevé que esté informado, no sólo por la obligación de facilitarlo mediante la promoción de vivienda pública y protegida sino, además, a través de un uso racional del suelo (referencia que también encontramos en el art. 37 del Estatuto andaluz como principio rector de las políticas públicas), coadyuvando a que, en general, dichas facilidades se extiendan tanto al régimen de propiedad como al de alquiler. En tal sentido, los Estatutos castellanoleonés y catalán no se refieren tanto al acceso a una vivienda digna mediante el uso racional del suelo, como a través de la “generación de suelo” (arts. 16.14 y 47, respectivamente).

B) *La tutela de determinadas personas o colectivos vulnerables.* Es éste un aspecto que, siempre pivotando en torno al acceso a la vivienda, se reitera en todas las recientes reformas estatutarias, respondiendo sin lugar a dudas, a razones de justicia material, al objeto de dar cumplimiento al mandato constitucional del art. 9.2 de la Constitución que insta a los poderes públicos a procurar una igualdad efectiva de las personas en atención a su situación social y sus necesidades reales. En particular, realiza una específica mención el art. 16 del Estatuto valenciano,

---

objetivos de los puntuales gobiernos, por lo que quedaría eliminado el carácter voluntario y coyuntural que hasta ahora, se ha llevado a cabo en materia de política de vivienda.

<sup>26</sup> Así lo señaló este autor afirmando que esta previsión -única a la que se hacía referencia en la primera propuesta de reforma estatutaria-, resultaba claramente insuficiente. La redacción final resultó enriquecida al incorporar la obligación para los poderes públicos de llevar a cabo una promoción pública de la vivienda y, por lo tanto, instando a una específica configuración del derecho a la vivienda, Ruiz-Rico Ruiz, G., “Derechos sociales...” *art. cit.*, pp. 89-90.

<sup>27</sup> Hace notar en tal sentido Ruiz-Rico en su análisis de la vivienda en el nuevo Estatuto andaluz, que la vivienda no es, sin embargo, objetivo básico de la Comunidad Autónoma, a pesar de estar ligado a la calidad de vida, a la que sí se hace mención entre estos objetivos enunciados en el art. 10. *Ibidem*, p. 89.

pues el acceso a la vivienda estará singularmente garantizado para los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, y personas afectadas por una discapacidad, a quienes se dirigirán especialmente las ayudas para el acceso a la vivienda. No es ésta, sin embargo, una relación excluyente pues, de modo acertado, el precepto que tiene –como el resto del Estatuto- una vocación de permanencia en el ordenamiento, permite la extensión de las ayudas a otros sectores que así lo requieran cuando ello esté justificado (la misma regulación encontramos, por su parte, en el Estatuto balear).

En esta lógica, precisamente, los Estatutos aragonés, castellanoleonés y catalán hacen referencia a esos colectivos más necesitados (arts. 27, 16.14, y 47 y 26 respectivamente, si bien el Estatuto catalán alude también en su art. 26 a *“las personas que no disponen de los recursos suficientes”*), aunque para las normas aragonesa y catalana los jóvenes –como también recoge el Estatuto de Castilla y León en su art. 16.12- son objeto de especial preocupación para el legislador estatutario (arts. 24 y 27, y arts. 40.4 y 47 respectivamente<sup>28</sup>) en tanto se prevé que las políticas aragonesas y catalanas estén especialmente orientadas hacia la emancipación de aquéllos, objetivo para el que es preciso, como afirman acertadamente estos Estatutos, atender al acceso a la vivienda y al mundo laboral. El Estatuto castellanoleonés es, en torno a esta idea, más incisivo y completo, pues no sólo atiende al hecho de procurar con ello fomentar la autonomía de la juventud, profundizando, como puede pensarse, en el logro del libre desarrollo de su personalidad, sino que su objetivo último se inscribe en la lógica de una auténtica democracia participativa y avanzada que se conjuga con la concepción de la juventud como motor de cambio de la sociedad. Para ello, el legislador estatutario nos recuerda que la finalidad última es la de lograr su plena integración y

---

<sup>28</sup> Anotando una de las características no precisamente positivas del texto catalán, como es la reiteración de contenidos –cuestión a la que ya nos referimos, y que inciden en la confusión del texto-, parte de la regulación sobre el acceso a la vivienda de los jóvenes se repite en estos dos artículos, con el matiz de que el art. 40 está en el capítulo referido a los derechos y deberes, y el 47 en el dedicado a los principios rectores:

*“Artículo 40. Protección de las personas y de las familias.*

*(...) 4. Los poderes públicos deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural.”*

*“Artículo 47. Vivienda.*

*Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.”*

participación en la vida pública y en la sociedad. Es en tal sentido la norma catalana, la que refleja de forma más nítida y acertada incluso, estas dos trascendentales proyecciones de la autonomía de la juventud –uno de cuyos instrumentos de “realización” es precisamente la vivienda-, pues la meta final es tanto poder “desarrollar su propio proyecto de vida”, como “*participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural*”.

A la luz de las consideraciones realizadas, los nuevos Estatutos se convierten en un importante motor de “actualización” y “dinamización” de los mandatos constitucionales, pues se atiende a una preocupante problemática social derivada de las constatadas dificultades actuales para acceder a la vivienda que afectan, en mayor medida, a determinados colectivos especialmente vulnerables.

C) La *titularidad* del derecho de acceso a una vivienda digna añade problemas adicionales a la regulación de las cartas estatutarias de derechos. Aunque la mayor parte de los Estatutos tratan este derecho sin especificar si se aplica o no a las personas que tienen su vecindad civil en la Comunidad, otros textos, sin embargo, parecen limitar expresamente este derecho a valencianos y valencianas (art. 16), o a las ciudadanías castellanoleonesa (art. 16.14) y balear (art. 22). A nuestro juicio, fuera del legítimo simbolismo que manifiestan estos nuevos Estatutos al pretender poner de manifiesto la común identidad de la ciudadanía a través de la cartas de derechos, lo cierto es que habría de ser la concreción legislativa de los preceptos estatutarios la que evalúe la titularidad del derecho y los requisitos necesarios para acceder a las prestaciones subjetivas que se desprenden de estos enunciados. Pensemos, en tal sentido, que podrían existir circunstancias en que no se requiriera acreditar la vecindad administrativa para acceder a una vivienda digna<sup>29</sup>. La fórmula aragonesa, que alude al inicio al inicio del Título I, Capítulo I a los “*Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas*”, para a continuación señalar en el art. 11.2 que “*Quienes gocen de la condición política de aragonés son titulares de los derechos regulados en este capítulo, sin perjuicio de su extensión a otras personas, en los términos que establezcan este Estatuto y las leyes*”, es en nuestra opinión la más acertada: mantiene el simbolismo, pero respeta la titularidad del derecho de acuerdo con su naturaleza y las circunstancias que se den en los casos particulares.

---

<sup>29</sup> Circunstancias excepcionales en la adquisición o el alquiler temporal de una segunda vivienda por motivos de trabajo pueden llevar a flexibilizar la norma autonómica y no exigir dicha vecindad civil. Parece en tal sentido una cuestión que debería quedar a la libre valoración por el legislador, de acuerdo con la naturaleza del derecho y las circunstancias del caso. Vid. sobre esta problemática en general, Cabellos Espírérez, M.A., “Distribución competencial y regulación de los derechos y deberes constitucionales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 49, 1997, pp. 48 ss.

En segundo lugar, aludíamos al “modo” y efectividad jurídica, en definitiva, que el legislador estatutario ha querido otorgar a este derecho, cuestión que conecta con el complejo tema de la existencia de derechos, principios y directrices en los Estatutos a la que ya hemos hecho referencia.

Desde luego, ha de partirse en esta cuestión de la premisa de que, al margen de las intenciones del legislador estatutario de acoger principios o derechos, y aun en un intento para consagrarlo como auténtico derecho subjetivo, el derecho de acceso a una vivienda digna –aspecto en el que, como hemos visto, se centran los Estatutos- es, *a priori*, un derecho social, una especie de categoría propia que requiere de mediación legislativa para dotar de efectividad jurídica plena a sus contenidos o, en resumidas cuentas, para la consagración definitiva de un auténtico derecho subjetivo. Ello significa, que de la regulación estatutaria podrán extraerse, todo lo más, particulares prestaciones subjetivas susceptibles de ser alegadas ante los tribunales de justicia<sup>30</sup>, que requieren para su configuración plena como derecho subjetivo, según decíamos, de una mínima mediación legislativa. Y ello teniendo en cuenta, como anotábamos, que numerosos contenidos estatutarios de las llamadas declaraciones de derechos, su mayor parte incluso, son principios y derechos de naturaleza prestacional –más principios, incluso, que derechos<sup>31</sup>.

Llegados a este punto, los nuevos Estatutos se inclinan, prioritariamente, por su consideración del acceso a una vivienda digna como principio rector destinado, por ello mismo, a informar la labor de los poderes públicos.

En tal sentido, así lo explicita claramente el Estatuto aragonés, el balear y el castellanoleonés, que incluyen las referencias a la vivienda entre los principios rectores de las políticas públicas. El Estatuto balear contiene, no obstante, una referencia al derecho de acceso a la vivienda entre los derechos, deberes y libertades, con una redacción similar a la del precepto valenciano. En tal sentido, de contornos más imprecisos es, sin embargo, este último Estatuto, que no contiene clasificación alguna entre derechos y principios, y que en la formulación que realiza del acceso a una vivienda, parece querer consagrar un auténtico derecho al proclamar que “*La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna...*”, a cuyo efecto suma a continuación un mandato dirigido al legislador para que regule las ayudas que contribuyan a la promoción de este derecho. En ambos casos, el balear y el valenciano, lo cierto es, sin embargo, que

---

<sup>30</sup> Ya nos pronunciamos sobre estas cuestiones en Tur Ausina, R., “La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto Valenciano”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, nºs 47-48, 2006, pp. 180-258.

<sup>31</sup> Así, el derecho al agua, a las nuevas tecnologías, a los servicios sanitarios, al acceso a las prestaciones de la red de servicios sociales, a una renta de ciudadanía, y por supuesto, el acceso a una vivienda digna.

parece más bien pretenderse la regulación de un principio rector que comprometería a los poderes públicos a la realización efectiva de determinadas acciones referidas al derecho de acceso a una vivienda digna: es la propia Generalitat, o las Administraciones públicas de les Illes Balears quienes tienen que garantizar el derecho.

Y por último, cabría un análisis de los Estatutos andaluz y catalán que parecen orientarse, en principio, más claramente a la configuración de derechos estatutarios. En primer lugar, respecto al texto andaluz, el art. 25 se incluye en el capítulo dedicado a los derechos y deberes, coadyuvando al favorecimiento del derecho constitucional a una vivienda digna a través de la obligación de una promoción pública de la vivienda dirigida a los poderes públicos. La norma andaluza configura, en tal sentido, un auténtico derecho prestacional al consagrarse el derecho de acceso a la vivienda a través de la técnica obligada de su promoción pública de la vivienda como dimensión del derecho a una vivienda digna y adecuada. El precepto perfila, asimismo, los contornos de esa necesaria mediación del poder público que acompaña a los derechos sociales, al mencionar la técnica de la promoción pública.

Por su parte, en lo que atañe al texto estatutario catalán, y en su línea de mostrarse especialmente reiterativo, la vivienda se plasma tanto en el capítulo dedicado a los derechos y deberes, como en otro apartado dedicado a los principios rectores. Así, en primer lugar, señala el derecho de acceso a una vivienda digna, para lo que los poderes públicos establecerán por ley un elenco de medidas. El legislador estatutario consagra un auténtico derecho social manifestando efectivamente a continuación para ello, la necesaria mediación legislativa que acompaña a este derecho de prestación, de contornos sin embargo, mucho más abiertos que en el caso andaluz que expresamente menciona la promoción pública de vivienda. Menos clara parece, sin embargo, la referencia al acceso a una vivienda para los jóvenes, pues en este caso se limita a señalar que los poderes públicos han de promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes a través, por ejemplo, del acceso a la vivienda. El destinatario, en este caso, de la norma no parece ser directamente el particular, sino el poder público, por lo que su orientación es más bien la de un principio rector. Y por último, claramente existe un principio rector en el art. 47, no sólo porque está ubicado en un capítulo dedicado, precisamente, a los principios rectores, sino porque la intención del legislador estatutario es la de obligar a los poderes públicos a que faciliten el acceso a la vivienda, a través de diversas medidas que se citan a continuación. No obstante, dichas medidas tendrían la virtud de contribuir a “perfilar”, precisamente, la mediación legislativa en el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada consagrado en un precepto anterior.

En tal sentido, y al hilo de las consideraciones realizadas, quizá la contribución decisiva de los Estatutos proviene, no sólo de la pura intención del legislador estatutario por plasmar auténticos

derechos sociales, sino también de contribuir a perfilar su necesaria mediación a través de normas y actuaciones a través de los principios rectores. Con esta combinación de técnicas, donde los principios tienen a nuestro juicio un papel clave para la mejora del status jurídico de la ciudadanía, se contribuye en mayor medida a la profundización y “fijación” del Estado social y solidario autonómico de Derecho -dejando al margen ahora los inconvenientes, que también existen, de la rigidificación de excesivos compromisos para el legislador futuro-.

## **V. Epílogo.**

Las líneas anteriores han pretendido poner de manifiesto, no sólo un nuevo reto para la construcción del Estado social y solidario autonómico puesto al servicio de la ciudadanía, sino la complejidad de esta nueva práctica consistente en incorporar derechos y principios en los Estatutos de Autonomía; complejidad notablemente incrementada a raíz de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional (la sentencia 247/2007), que sin duda “anticipa” el juicio del Alto Tribunal sobre los recursos que penden contra otros Estatutos de Autonomía y, en particular y sobre todo, contra el catalán.

Al margen la desconcertante interpretación del Tribunal abonada, sin lugar a dudas, por el alto coste democrático de estas normas, por la difícil articulación de la naturaleza de las cartas estatutarias de derechos y de sus contenidos, y por una fase de evolución en las Comunidades Autónomas donde ha faltado una mayor consideración hacia los intereses comunes y generales, lo cierto es que estos enunciados delimitan y cualifican decisivamente el ejercicio de la autonomía. La vivienda es, en resumidas cuentas, sólo un ejemplo de toda esta complejidad, pero también una muestra de la oportunidad “alcanzada” a través de estos nuevos Estatutos, de servir de motor de cambio e impulsar en una determinada dirección, la evolución del Estado social y solidario autonómico.