

**COMPETENCIAS AUTONÓMICAS  
EN LA REGULACIÓN DEL PROCESO  
EN DEFENSA DE LOS DERECHOS  
ESTATUTARIOS**

VICENTE GIMENO SENDRA

## SUMARIO

1. NATURALEZA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS. A) Derechos fundamentales estatutarios. a) El principio constitucional de igualdad (art. 14 CE). b) Derecho a la vida e integridad física (art. 15 CE). c) Derecho al «habeas data» (art. 18.4 CE). d) Derecho al sufragio (art. 23 CE). e) Derecho a la educación (art. 27 CE). B) Derechos sociales estatutarios. 2. TÍTULOS COMPETENCIALES Y EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES. A) Procesales. B) Materiales. C) Límites constitucionales de Derecho Judicial: naturaleza del TC y de los TSJ. 3. CAPACIDAD NORMATIVA PROCESAL DE LAS CC.AA. A) Derechos fundamentales estatutarios. B) Derechos sociales estatutarios. a) Soluciones auto y heterocompositivas. b) Proceso de amparo ordinario.

Fecha recepción: 28.06.2010  
Fecha aceptación: 15.09.2010

# COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN LA REGULACIÓN DEL PROCESO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS\*

POR

VICENTE GIMENO SENDRA

Catedrático de D.º Procesal de la UNED. Magistrado emérito del TC

## 1. NATURALEZA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS

A la hora de delimitar la competencia normativa procesal sobre los derechos estatutarios de las Comunidades Autónomas (CC.AA., en lo sucesivo) y en especial de la catalana, se hace obligado indagar, como cuestión previa, la naturaleza de dichos derechos consagrados en la parte dogmática del Estatuto de Cataluña (CA Cat., en lo sucesivo), la cual, en su relación con los de la Constitución española (CE, en lo sucesivo), presenta, en mi opinión, una clara diferenciación entre los derechos estatutarios fundamentales y los derechos sociales.

### A) *Derechos fundamentales estatutarios*

Denominamos **derechos fundamentales estatutarios** a los que constituyen una reproducción o manifestación de los derechos fundamentales previstos en el art. 14 y en la Sección 1ª, Capítulo IIº de la CE.

---

\* Comunicación presentada en las Jornadas sobre «*Las garantías procesales de los derechos estatutarios*», celebradas en Barcelona los días 18-19 de Marzo de 2010.

Tales derechos son los que a continuación se relacionan:

a) El principio constitucional de igualdad (art. 14 CE)

El principio constitucional de igualdad se encuentra regulado en el EA-Cat., de un lado, en un precepto genérico, el art. 15.2, bajo la expresión de que «*todas las personas tienen derecho a vivir... , libres... de todo tipo de discriminación...*» y, de otro y de una manera específica, casi obsesiva, en no pocos preceptos estatutarios, tales como el art. 18 («*Las personas mayores... sin que puedan ser discriminadas*»), el art. 19.1 («*Todas las mujeres tienen derecho... a vivir... libres... de todo tipo de discriminación*») y 2 («*Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad...*»), el art. 22.1 («*Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la cultura...*»), el 23.1 («*Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad... a los servicios sanitarios de responsabilidad pública...*»), el art. 24.1 («*Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la red de servicios sociales de responsabilidad pública...*»), el 29.1 («*Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña...*»), el 30.1 («*Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general...*») y el art. 32 («*Todas las personas tienen derecho a no ser discriminadas por razones lingüísticas...*»).

b) Derecho a la vida e integridad física (art. 15 CE)

El derecho a la vida e integridad física aparece contemplado en dos preceptos estatutarios: en el art. 15.2 («*Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos...*») y en el art. 20 EA Cat. que contempla el plausible derecho a «*a vivir con dignidad el proceso de la muerte*».

c) Derecho al «habeas data» (art. 18.4 CE)

El derecho al «habeas data» o de acceso a las informaciones contenidas en las bases electrónicas de datos se encuentra previsto, con una redacción técnicamente muy superior a la del art. 18.4 CE, en el art. 31, bajo el enunciado «*Derecho a la protección de los datos personales*».

d) Derecho al sufragio (art. 23 CE)

El derecho al sufragio, activo y pasivo, está contemplado, junto con otros derechos de participación política, en el art. 29.2 EA Cat.

e) Derecho a la educación (art. 27 CE)

Y finalmente el art. 21 EACat. prevé el derecho fundamental a la educación.

*B) Derechos sociales estatutarios*

El otro grupo de derechos estatutarios, que parecen yuxtapuestos a los fundamentales y dispersos al lo largo de su articulado, son los derechos «**sociales**». Dichos derechos vienen determinados por todos los demás que se relacionan en la parte dogmática (EA Cat: arts. 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32-36), ofreciendo la singular característica de que el Estatuto los eleva a una situación jurídico material de paridad con los «derechos. fundamentales», si bien su tutela jurisdiccional, como veremos, ha de ser muy distinta.

## 2. TÍTULOS COMPETENCIALES Y EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES

Una vez discriminada la distinta naturaleza de los derechos estatutarios se hace obligado contemplarlos a la luz de los títulos competenciales y demás exigencias de nuestra Constitución, que, en tanto que «*Lex suprema*», nos permitirán determinar los límites de la capacidad normativa procesal de las CC.AA. en la tutela jurisdiccional de los derechos estatutarios.

Tales títulos pueden ser sistematizados en procesales, materiales y de Derecho Judicial Orgánico:

*A) Procesales*

Como es sabido, el título competencial sobre esta materia se encuentra regulado en los números 5 («*Administración de Justicia*») y 6 («...*legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*») del art.

149.1 CE, que confieren, en exclusiva, esta competencia al Estado, dejando un escaso margen a la capacidad normativa procesal de las CC.AA.

No obstante lo anterior, las CC.AA. están autorizadas a legislar sobre esta materia en dos sectores de nuestro ordenamiento: a) en primer lugar, en todo lo que no sea estrictamente «*legislación procesal*», aunque se relacione con ella; si tenemos en cuenta que el «proceso» se inicia con el derecho de acción o de tutela, no entra dentro de este título competencial, las actuaciones anteriores o paralelas al proceso como lo son las soluciones «auto» y «heterocompositivas»<sup>1</sup> o los actos de la indebidamente denominada «jurisdicción voluntaria»; b) y, en segundo, según la doctrina del TC, las CC.AA. ostentan competencia para dictar normas procesales indispensables para la tutela del Derecho material de la Comunidad Autónoma<sup>2</sup> y en este sentido se pronuncia precisamente el art. 130 EA Cat.: «*Corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña*».

Finalmente, y aunque no se erija en un título estrictamente competencial, cabe mencionar que, de conformidad con lo establecido en el art. 53.2 de la C.E., subsiste la exigencia constitucional de que la tutela de los derechos fundamentales siempre ha de poderse hacer valer a través del recurso de amparo, ordinario y constitucional, razón por la cual subsiste un límite negativo competencial de las CC.AA., las cuales nunca podrán, a través de su legislación procesal, desplazar la del Estado en esta materia de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

---

<sup>1</sup> No se me oculta que la STC 62/1991 (FJ. 5) vino a declarar el arbitraje «legislación procesal» y, por tanto, competencia del Estado. No obstante haber sido ponente de dicha Sentencia, he de formular una autocrítica, pues, aun cuando atendiendo a la función del arbitraje, es cierto que el laudo es un título de ejecución y que el arbitraje constituye un «equivalente jurisdiccional», también determinados títulos privados (así, una escritura pública y demás documentos privados contenidos en los números 4-7 del art. 517.2 LEC) posibilitan la apertura del proceso de ejecución y nada tienen que ver con la legislación procesal. Creo, por tanto, que nos excedimos y que, sin llegar a desplazar la legislación estatal sobre el arbitraje, debiera legitimarse un arbitraje autonómico sobre materias de su exclusiva competencia.

<sup>2</sup> Cfr.: STC 71/1982 sobre legitimación de los consumidores; STC 83/1986 sobre legitimación del Consejo Ejecutivo de la «Generalitat»; STC 123/1988, idem sobre Consejo Balear; STC 142/1988 sobre notificaciones; STC 159/1991 sobre fuero procesal de los Consejeros Autonómicos del Principado de Asturias; STC 121/1992 sobre normas procesales de la Ley de arrendamientos históricos valencianos; STC 146/1996 sobre arbitraje en materia de publicidad; STC 173/1998 sobre impugnación de acuerdos de asociaciones.

B) *Materiales*

Como límites constitucionales materiales a la capacidad normativa de las CC.AA. hay que señalar los derivados de los arts. 53.1. y 81.1 CE, de un lado, y el art. 149.1.1 CE, de otro.

a) Es cierto que, diga lo que diga la STC 173/1998, tampoco son estrictamente títulos competenciales los contemplados en los arts 53.1 («*Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades...*») y 81.1<sup>3</sup> («*Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...*»), pero tampoco lo es menos que consagran una auténtica **reserva de Ley Orgánica**, que impiden a las CC.AA. legislar sobre esta materia, por lo que, parafraseando la afirmación de STERN, según la cual «fuera de la Constitución no existen derechos fundamentales»<sup>4</sup> puede pacíficamente también proclamarse que «fuera de nuestros procesos de amparo, tampoco existe tutela autonómica de los derechos fundamentales».

A dicha reserva de Ley no se opone, sin embargo, que las CC.AA., tratándose de derechos fundamentales de configuración legal, puedan legislar sobre materias de su exclusiva competencia (lo que acontece, por ejemplo, con los derechos de participación política en su Administración autonómica), así como acerca de la regulación «de aquellos aspectos concretos de la organización y funcionamiento de las asociaciones que estime necesarios para preservar bienes constitucionalmente relevantes...» (STC 173/1998)<sup>5</sup>.

Por otra parte, las CC.AA. debieran estar legitimadas para ampliar —nunca reducir— el contenido de los derechos fundamentales. El art. 81.1 CE circunscribe la reserva de Ley al «*desarrollo*», pero no a la ampliación del goce y disfrute de los derechos fundamentales. Por esta razón, el último inciso del art. 37.4 EACat. («*Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución...*») me parece constitucionalmente impecable; admitir lo contrario, significaría conceder al Estado una «patente» sobre esta ma-

<sup>3</sup> ORTEGA, *Los derechos ciudadanos en los nuevos estatutos de autonomía*, en «Estado compuesto y derechos de los ciudadanos», Barcelona, 2006, p. 99.

<sup>4</sup> «Aus die Grundgesetz, keine Grundnorm ist». STERN, *Kommentar zur Bonner Grundgesetz*, Hamburgo, 1982, p. 241. Si bien dicha afirmación la realiza el autor en relación al Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya que en la R.F.A. existen Constituciones en los Länder, alguna de las cuales contienen derechos fundamentales.

<sup>5</sup> ORTEGA, *Los derechos ciudadanos...*, cit., pp. 57 y 59 y ss.

teria que le autorizaría a petrificar los derechos fundamentales, los cuales le preexisten y son, ante todo, derechos humanos.

b) El segundo de los títulos constitucionales materiales viene determinado por el art. 149.1.1, en cuya virtud «*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos... constitucionales*» es también una competencia exclusiva del Estado.

Pero, paradójicamente, el art. 149.1.1 CE, interpretado «*a sensu contrario*», lo que viene a reconocer es que las CC.AA. pueden legislar sobre el ejercicio de los derechos constitucionales<sup>6</sup>, siempre y cuando respeten «*las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles*». <sup>7</sup> Ahora bien, el establecimiento de dichas condiciones básicas (que no de «bases») no otorga al Estado un peligroso título expansivo que le permita incidir y vaciar de contenido las competencias de las CC.AA.<sup>8</sup>.

### C) *Límites constitucionales de Derecho Judicial: naturaleza del TC y de los TSJ*

Junto a los expresados títulos competenciales procesales y materiales, a la hora de legislar en materia procesal las CC.AA. tampoco se puede desconocer el distinto «rol» de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ, en lo sucesivo) y el del Tribunal Constitucional en nuestro sistema compuesto democrático.

Y es que ciertamente la función de los TSJ y TC es muy similar, pues ambos órganos jurisdiccionales nacieron para la defensa respectiva de los Estatutos de

---

<sup>6</sup> ORTEGA, op. cit., p. 57.

<sup>7</sup> Lo que sucedería, por ejemplo, si, ante derechos de prestación, existieran manifiestas desigualdades entre las distintas CC.AA. «Del art. 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga sólo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del «régimen económico» dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de «un régimen público», es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución).» (STC 124/1989).

<sup>8</sup> CABELLOS, La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas a partir del artículo 149.1.1 CE, en «Estado compuesto y derechos de los ciudadanos», cit., pp. 87 y s.s.



Autonomía y de la Constitución, de manera que asumen una función política nomofiláctica en la aplicación e interpretación del denominado «bloque de la constitucionalidad».

Pero las diferencias también son notables, ya que, atendiendo a su objeto, es claro que el TC es el guardián e intérprete supremo de la CE (art. 1 LOTC) y, en esa calidad, ostenta la «última palabra» en aplicación e interpretación de los derechos fundamentales (art. 161.1.b CE), en tanto que los TSJ cumplen similar función con respecto a su Estatuto de Autonomía, razón por la cual nuestro ordenamiento les otorga (arts. 152.1.II y III, 38.2 EA Cat. y 478.1 LEC) la «última palabra» en la aplicación e interpretación de los derechos sociales estatutarios.

Asumen, así, el TC y los TSJ una función casacional dirigida a obtener respectivamente la aplicación e interpretación uniforme de la CE y de los EE.AA., generando la respectiva doctrina legal constitucional y estatutaria, que, a modo de círculos concéntricos y, a ser posible sin contradicciones entre ambas, han de coexistir y estar vigentes en todo el territorio nacional (la del TC) y en el de cada una de las distintas demarcaciones de las CC.AA. en el caso de la jurisprudencia autonómica de los TSJ<sup>9</sup>.

### 3. CAPACIDAD NORMATIVA PROCESAL DE LAS CC.AA.

Realizadas las anteriores precisiones constitucionales, nos encontramos ya en condiciones de abordar el objeto del presente trabajo, habiéndose de distinguir la capacidad normativa de las CC.AA. para legislar en materia procesal de tutela de los derechos fundamentales estatutarios y la de la de los derechos estatutarios sociales.

#### *A) Derechos fundamentales estatutarios*

En materia de legislación procesal para la protección de los derechos fundamentales estatutarios cabe afirmar que **las CC.AA. no ostentan capacidad normativa alguna para legislar sobre procesos de amparo**, ya que no se trata de la aplicación del Derecho sustantivo de la CA, sino de la aplicación de un De-

---

<sup>9</sup> Esta función es muy similar a la de los Tribunales Constitucionales del Estado Central y de los regionales. Vide al respecto: HOFMANN, *Federalismo y Derechos en Alemania*, en «Estado compuesto...», cit., pp. 13 y ss.

recho material de la exclusiva competencia del Estado (art. 149.1.6 CE), sobre la cual además existe una reserva de Ley Orgánica (arts.53.1 y 83.1 CE) y una previsión constitucional de los procesos de amparo (art. 53.2 CE).

Por consiguiente, la aplicación, por el TSJ Cat., de las normas tuteladoras de los derechos fundamentales estatutarios tan sólo puede efectuarse con ocasión de la decisión de los recursos de apelación contra las Sentencias dictadas por los tribunales mediante el amparo ordinario y recaídas, bien en los procesos declarativos (civil, penal, laboral o contencioso-administrativo), bien en el de protección jurisdiccional contemplado en los arts. 114 y ss. LJCA. Pero la Sentencia pronunciada por el TSJ, ni es definitiva, ni irrevocable, ya que siempre cabrá, en último término, la posibilidad de interponer el recurso constitucional de amparo, en el que el TC tan sólo puede aplicar la CE (art. 161.1.b CE) y nunca los derechos estatutarios.

### *B) Derechos sociales estatutarios*

Cuestión distinta acontece con la legislación procesal en materia de tutela de los derechos sociales estatutarios, con respecto a la cual cabe afirmar que **la Comunidad Autónoma Catalana ostenta competencia para legislar y el TSJ aplicar, de una manera definitiva e irrevocable, las normas tuteladoras de dichos derechos sociales.**

Ello no obstante, y a efectos de mera técnica procesal, hemos de distinguir los siguientes supuestos:

#### a) Soluciones auto y heterocompositivas

En esta materia, el «Parlament de Catalunya» ostenta plena capacidad normativa para promulgar las correspondientes normas procesales que instauren soluciones auto o heterocompositivas o determinados actos de la jurisdicción voluntaria, siempre y cuando recaigan sobre materias de su competencia y de carácter disponible<sup>10</sup>.

De este modo, la CA Cat. puede legislar en materia de **mediación** en su Derecho sustantivo propio, como pudiera serlo en el ámbito del Derecho de fami-

---

<sup>10</sup> Incluso cabría la posibilidad de instaurar mediaciones en los delitos bagatela y en la legislación del menor, siempre y cuando fueran, a través de la conformidad, homologadas por el Juez de Instrucción o de menores.

lia especial (arts. 149.1.8 CE, 16 EA Cat.) o incluso podría **instaurar un recurso ordinario previo al contencioso** contra actos de la Administración Local y Autonómica que violen derechos sociales estatutarios y sobre materias de su exclusiva competencia (educación —art. 21—, cultura —art. 22—, urbanismo y vivienda —art. 26—, sanidad —art. 23— servicios sociales —art. 24—, medio ambiente —art. 27—...) <sup>11</sup>.

Asimismo, el Parlamento catalán está autorizado para legislar en materia de **Arbitraje sobre materias de su competencia**, incluida la de consumo (art. 28 EA Cat.) <sup>12</sup>. En este sentido es de observar que, en la práctica, el arbitraje ha sido revitalizado tras la publicación de la STC 352/2006, que ha legitimado la instauración, en cláusulas arbitrales, de presunciones de sumisión al arbitraje, susceptibles de ser impugnadas (y, por tanto, de garantizar el derecho a la tutela judicial) con anterioridad a la prestación del servicio o entrega de la mercancía.

#### b) Proceso de amparo ordinario

Tampoco debiera existir dificultad teórica alguna en admitir la instauración, por la CACat., de un proceso especial de amparo de los derechos sociales estatutarios, pues se trataría de una especialidad procesal que se deriva «...de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.6 CE).

Sin embargo, esta solución no la abonamos por distintas y varias razones: en primer lugar, porque el art. 149.1.6 CE habla de «*necesarias especialidades*» y la instauración de dicho amparo no se revela como «*necesaria*», por cuanto ya

<sup>11</sup> Esta última solución, sin embargo, no la suscribimos, porque, aunque se otorgara esta competencia a un «tribunal» independiente e imparcial (¿el «Conseill de garanties»?) que pudiera teóricamente alcanzar un elevado número de soluciones amistosas, lo cierto es que la experiencia nos dice que pronto se revelaría como un trámite dilatorio en el que los particulares interpondrían, contra esta resolución, el recurso contencioso-administrativo ante una manifestación de la jurisdicción, la contencioso-administrativa, que no se caracteriza precisamente por su rapidez. Cuestión distinta sucedería, si se le concediera al recurrente, y frente al acto administrativo, un derecho de opción, consistente en acudir, bien a la vía autocompositiva, bien a la jurisdicción contenciosa.

<sup>12</sup> Ciertamente la Disp. Final 1ª del RD 231/2008, de 15 de Febrero, por el que se regula el sistema arbitral de consumo, pretende asumir esta competencia mediante la invocación del art. 149.1.5 y 6. Sin embargo, no me parece que tales títulos sean aquí reclamables, por las razones de este trabajo dichas más arriba y porque existen actividades, como es el caso, por ejemplo, del consumo (STC 62/1991) o el comercio interior, que son competencia exclusiva de la CA (SSTC 77/2004, 292/1999, 13/1992...).

existen los procesos ordinarios y los especiales de protección jurisdiccional, a través de los cuales puede obtenerse la aplicación por el TSJ Cat. de las normas tuteladoras de dichos derechos estatutarios; en segundo, porque, como ya apuntó NIEVA, no es útil, ni razonable dicha instauración, que generaría la coexistencia de una hipotética doble vía jurisdiccional (la ordinaria y la de la CA) e incrementaría la selva de procedimientos especiales, ocasionando las consiguientes dilaciones indebidas (todo ello sin perjuicio de que el Estado deba reformar la competencia territorial de la LEC en el sentido de establecer, en estos supuestos, como fuero territorial siempre el del demandante)<sup>13</sup>, y finalmente, porque tampoco existe habilitación legal estatutaria alguna, ya que, a diferencia del art. 53.2 CE, el art. 38.2 EA Cat., en consonancia con lo dispuesto en el art. 152.1.II<sup>14</sup>, tan sólo prevé la existencia de un «recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña» y no de un proceso; recurso que se nos manifiesta suficiente para que dicho TSJ pueda aplicar y destilar su doctrina legal sobre la interpretación de las normas tuteladoras de los derechos estatutarios.

#### Title

AUTONOMIC COMPETITIONS IN THE REGULATION OF THE PROCESS IN DEFENSE OF THE STATUTORY RIGHTS

#### Resumen

En el artículo se efectúa una distinción entre los derechos estatutarios fundamentales y los derechos sociales para, a continuación, analizar la capacidad normativa de las CC AA para regular en materiaprocesal en relación con cada uno de tales derechos.

#### Abstract

The purpose of this article is to establish the distinction between fundamental statutory rights and social rights to then analyze the regulatory capacity of CC AA in order to legislate on procedural matters in relation to each of such rights.

---

<sup>13</sup> NIEVA, *Los mecanismos de tutela de los derechos estatutarios*, en «Estado compuesto ...», cit., pp. 171 y ss.

<sup>14</sup> «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

**Palabras clave**

Derechos estatutarios fundamentales, derechos sociales, comunidades autónomas.

**Key words**

Fundamental statutory rights, social rights, independent communities.