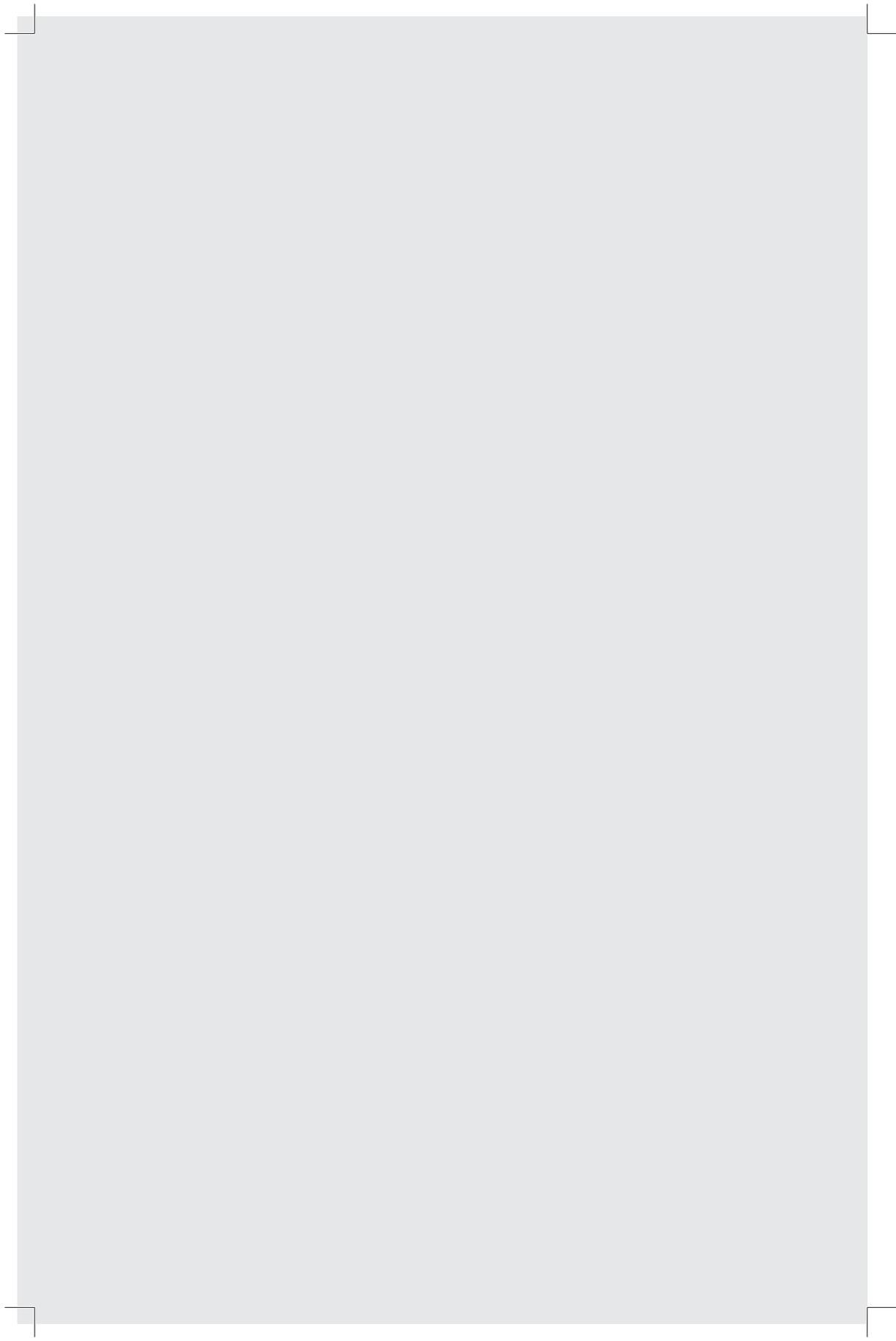


La territorialización de los derechos.  
Las nuevas declaraciones de derechos en los estatutos de autonomía y en  
la Unión Europea

José Tudela Aranda

SUMARIO

1. A modo de aproximación generalista a la relación derechos/federalismo.
  - 1.1. La transcendencia jurídica e ideológica de esta relación.
  - 1.2. Igualdad versus diversidad.
2. El diseño constitucional español.
  - 2.1. El reparto competencial en materia de derechos y libertades en la Constitución.
  - 2.2. Los derechos y libertades en los Estatutos de Autonomía.
  - 2.3. La evolución de la interpretación del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución.
3. Los Estatutos de Autonomía de Segunda generación.
  - 3.1. Naturaleza.
  - 3.2. Sujetos. Titulares y obligados.
4. Los derechos y libertades en los estatutos y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
  - 4.1. La Sentencia de 12 de diciembre de 2007.
  - 4.2. La Sentencia de 21 de junio de 2010.
5. Valor y significado de los derechos. Riesgos y oportunidades.
6. Bibliografía.



## I. A MODO DE APROXIMACIÓN GENERALISTA A LA RELACIÓN DERECHOS/FEDERALISMO

### I.1. *La trascendencia jurídica e ideológica de esta relación*

La territorialización de los derechos, libertades y principios rectores es una cuestión de gran calado ideológico. La incorporación de derechos y libertades a los ordenamientos subestatales expresa el deseo del poder correspondiente de vincularse directamente con sus ciudadanos a través del máximo nivel, a través de una declaración de derechos. Ello tiene un valor jurídico de primer orden. Pero también político. Con semejante título como pórtico, los Estatutos o Constituciones subestatales, alcanzan, o pretenden alcanzar, un estadio cualitativamente diferente.<sup>1</sup> Puede afirmarse que si cualquier Estado descentralizado se mueve en la dialéctica unidad/autonomía, la inclusión de derechos y libertades supone una profundización de la autonomía y cierta erosión de la unidad.<sup>2</sup> Dicho de otra forma, profundiza la diferencia en detrimento de la homogeneidad. Hasta el punto de que se considera que el reconocimiento diverso de derechos en las normas básicas subestatales puede ser una vulneración inaceptable del orden constitucional, no sólo en relación con la igualdad de los ciudadanos, sino también con la unidad.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> CANOSA (2007): 64.

<sup>2</sup> Expresivo de ello es el debate que siguió a la Carta Federal de Derechos canadiense (RUIZ ROBLEDO (1997): 215-246). En Alemania, el reconocimiento de derechos singulares a los menores, incluyendo la reducción de edad a los 16 para el ejercicio del derecho de sufragio, ha sido causa de lo que se ha denominado un cambio de perspectiva para el unitario federalismo alemán (LORENZ (2015): p. 17).

<sup>3</sup> Éste es el caso de Italia. Pronunciamientos de la Corte Constitucional 196/2003; 372, 378 y 379/2004 (Delledonne y Martinico (2009): p. 12).

Es cierto que distintas fuerzas paliar y paliaran estas diferencias. En primer lugar, las Constituciones mantendrán siempre su vigencia, y, en muchas ocasiones, como es el caso español, las novedades materiales introducidas por los entes subestatales distarán de ser significativas. Junto a ello, el factor emulación, servirá a la consecución de una igualdad sustancial. Precisamente, desde esta idea de emulación se puede ver una de las facetas más positivas de la inclusión de estos derechos y libertades. En virtud de la misma, su desarrollo se antoja como una fuente de gran riqueza para el enriquecimiento general del estatus ciudadano. En todo caso, el reconocimiento de los derechos en el orden subestatal es faro para la diferencia.

Por ello, no es posible evitar el debate sobre la afección que para la unidad del Estado significa su reconocimiento. Un debate presente, como se ha visto, en el caso italiano, o en relación con la carta canadiense. Es normal. El valor ideológico de una declaración de derechos desborda con amplitud el ámbito «ordinario» de la relación entre el Estado y las entidades subestatales. Los derechos y libertades condensan el proyecto político de una comunidad y es razonable preguntarse por la incidencia que en el todo pueden tener apuestas singulares. Por otra parte, no es descubrir nada nuevo indicar que en la mayoría de las ocasiones la inclusión de esos derechos y libertades en las cartas de las primeras normas subestatales tiene, al menos, tanto de reivindicación identitaria como de apuesta real por la mejora del estatus ciudadano, sino más.

Desde estas premisas, es conveniente interrogarse por la relación de su existencia con el Estado federal. No con el Estado entendido tan sólo como una forma de organizar territorialmente el poder. La confrontación de la que pueden extraerse datos de interés es aquella que examine derechos y libertades con la cultura federal.<sup>4</sup> Buscar en su desarrollo lo mejor del ideal federal, se antoja como una adecuada guía de ruta. Federalismo como libertad y como diversidad, pero también como forma de pertenecer a un todo y de compartir unos valores, normas... y derechos comunes. Federalismo que supone mirar al otro con la lealtad propia de poderes públicos que sirven a unos mismos intereses generales. Federalismo que ve en el ciudadano, con independencia de donde tenga su residencia y cuales sean sus valores políticos y afectivos, eso, un ciudadano. Apelar a la idea federal es también, por supuesto, apelar a la vigencia del principio de solidaridad. Como señaló el profesor Martín-Retortillo, los derechos y libertades son expresión de una solidaridad común.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> DION (2005).

<sup>5</sup> MARTÍN-RETORTILLO (2006).

Trasladando las anteriores reflexiones a un marco normativo, repetiría lo que ya tuve ocasión de señalar cuando por vez primera me enfrenté al análisis del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución. Los derechos y libertades son el elemento esencial de la ideología que inspira la Constitución española de 1978. En el juego también consagrado por la Constitución entre unidad y autonomía, el principio de unidad necesariamente había de traducirse en una homogeneidad mínima en materia de derechos y libertades. Una homogeneidad que garantiza el precepto comentado. Ahora bien, el constituyente quiso que ese suelo de homogeneidad fuese también respetuoso con las consecuencias del principio de autonomía. Un principio que, vinculado a los derechos, es una cláusula de libertad, en tanto que faculta a los poderes públicos autonómicos a incrementar el espacio del estatus ciudadano. En el entendido de la autonomía como desarrollo de la libertad y como complemento de la unidad.<sup>6</sup>

### 1.2. *Igualdad versus diversidad*

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que la premisa ideológica y jurídica de mayor transcendencia afectada por la territorialización de los derechos es la dialéctica entre unidad y autonomía. Una dialéctica con reflejo sobre el estatus de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos. De hecho, la unidad ideológica de un moderno Estado democrático se viene atribuyendo a la determinación de unos derechos comunes e inviolables a todos los ciudadanos. La ciudadanía se transforma, se ha señalado reiteradamente, en el elemento definidor de la nación moderna.

Como se ha indicado, es una nota común a todo Estado descentralizado. La definición de los derechos y libertades en los ordenamientos subestatales abre un debate que trasciende los límites de la mera organización territorial. En el caso español, no creo que resulte demasiado osado señalar que los constituyentes, e, incluso, los redactores de los primeros Estatutos, aceptaron, al menos de manera implícita, la premisa de que los derechos y libertades debían ser unos y comunes para todos los ciudadanos. A ello responderían en la Constitución cláusulas tan significativas como las contenidas en el artículo 139.1 o en el 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, y, en los Estatutos de Autonomía, la remisión genérica a lo determinado en la misma. Tanto la letra de los preceptos como el espíritu que los sostenían se alimentaban a su vez de una profunda cultura de la igualdad. Es una cuestión esencial y en muchas ocasiones no se repara en ello. Cada Estado responde a

---

<sup>6</sup> TUDELA (1994): pp. 426-431.

una tradición cultural. No es arriesgado decir que en los Estados herederos de la cultura jurídica, y política, francesa, en buena medida todos los europeos, la igualdad ante la ley es uno de los principios más estructuralmente arraigados. Por supuesto, se proyecta con particular intensidad sobre derechos y libertades. Desde esta premisa, deben entenderse las dificultades que puede conllevar desarrollar la cultura de la diversidad propia de la descentralización política. Una cultura que, inexcusablemente, acaba reflejándose en diferencias en los derechos que disponen los ciudadanos en función de su territorio de residencia.

En España, el desarrollo del texto constitucional y, en particular, de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, puso en evidencia que los españoles iban a diferenciarse no sólo por el grado de eficacia con el que sus respectivos poderes autonómicos ejercían sus competencias, sino también por su opción de crear nuevos derechos o, al menos, de modular significativamente los existentes. Pronto, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de indicar que igualdad no es uniformidad y que la cláusula del artículo 139.1 de la Constitución, debía entenderse de forma matizada, y básicamente referida a la igualdad en el interior de cada ordenamiento. Admitido el hecho natural de que la autonomía implicaba diversidad en relación con los derechos, quedó más claramente de manifiesto que la igualdad se proyectaba sobre aquellos derechos y libertades que, por mor de la Constitución, eran comunes a todos los españoles, con independencia de su Comunidad de residencia. Y que en sus márgenes existía un significativo espacio para la diferencia. De esta manera, se adelantaba una idea que sería importante en relación con lo Estatutos de segunda generación. La alegación de la igualdad no podría ser argumento para negar la constitucionalidad de las tablas de derechos estatutarias.<sup>7</sup>

En todo caso, las tensiones relacionadas con esta dialéctica se extienden de manera general a la dinámica de los Estados descentralizados. Por encima de afirmaciones de autogobierno y consideraciones jurídicas sobre las competencias, no cabe olvidar que la sensibilidad general es siempre elevada en relación con las diferencias de derechos entre ciudadanos por razones de residencia.<sup>8</sup> Desde luego, esa sensibilidad se encontrará íntimamente relacionada con lo que podría denominarse tradición federal. Es decir, no es lo mismo introducir la diferencia en Estados hasta ayer uniformes que valorarla en Estados que han convivido con ella desde su propia fundación.

---

<sup>7</sup> FERRERES (2006): 22.

<sup>8</sup> SOLOZÁBAL (2008): 16

Si las tensiones alrededor de la relación entre derechos y descentralización son comunes a todos los Estados de corte federal, y muy singularmente a los modelos de federalismo de devolución, el caso español presenta singularidades que posibilitan un análisis especial. Aunque sólo la relevancia de la materia podría explicar una atención singularizada a esta cuestión, su inserción en la evolución del Estado autonómico le otorga un valor añadido. De alguna manera, es posible establecer un paralelismo entre la evolución general del modelo y la evolución de esta cuestión en particular. En una primera etapa, la consolidación y ordenación del modelo de descentralización política, sólo parcialmente dibujado por la Constitución, coincidió con un desarrollo natural de la relación entre derechos y descentralización política. En una segunda etapa, los derechos fueron una de las banderas del apogeo de la ideología descentralizadora cuya máxima expresión habían de ser los denominados Estatutos de Autonomía de segunda generación. En los mismos, se atribuía a los derechos un plus particularmente significativo. Habían de reforzar la naturaleza cuasi constitucional de los Estatutos y el valor identitario de los mismos. Finalmente, sin transición, se abrió una etapa caracterizada por la regresión del principio de autonomía y una no desdeñable centralización del modelo. Durante la misma, los derechos y libertades recogidos en los Estatutos recién aprobados, y que en buena media habían sido bandera de los mismos, quedarán relegados a un largo silencio.<sup>9</sup> La razonable previsión de que el desarrollo de los Estatutos de segunda generación en materia de derechos iba a ser tanto una relevante fuente de conflictos como un elemento destacado para la construcción sustantiva no sólo del modelo territorial, sino del propio desarrollo del Estado social, quedaría radicalmente desmentida por los efectos de una crisis económica que tendría tanto a la autonomía como a ese Estado social, entre sus primeras víctimas. Esta evolución es merecedora de un análisis más pausado.

## 2. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### 2.1. *El reparto competencial en materia de derechos y libertades en la Constitución*

Como se sabe, en los Estatutos de primera generación no se incluyó un título sobre derechos y libertades. Ello no significa que los derechos fuesen ajenos a los mismos. Sí se introdujo en todos ellos, un artículo referido a los derechos y libertades que se limitaba a recordar que eran los establecidos en la Constitución y que los poderes públicos autonómicos tenían el compromiso de velar por los

---

<sup>9</sup> TUDELA (2016).

mismos. Se puede afirmar que esta presencia, meramente referencial, de los derechos en esos textos, se entendió como algo natural. Diversos factores ayudaban a ello. Por una parte, era asumido como tarea común y prioritaria el hacer efectiva la larga relación de derechos y libertades enunciados en la Constitución. Por otra, como ya se ha indicado, existía una tácita aceptación de una igualdad sustancial de todos los españoles en esta cuestión y la inclusión de los mismos en los Estatutos de Autonomía no hubiese sido entendida, al menos por una amplia mayoría.

Si bien era cierto que el artículo 149 de la Constitución no atribuía en ninguno de sus párrafos esta competencia de manera nítida al Estado, también lo era que éste no se encontraba carente de argumentos no sólo para adjudicarse esta competencia con un alcance restringido, sino para, incluso, alrededor de la misma construir una competencia expansiva. El título competencial que servía de apoyatura a esa interpretación no era otro que el previsto en el párrafo 1.º del artículo 149.1 de la Constitución, con una redacción que, desde las primeras lecturas, se antojó compleja.<sup>10</sup>

Junto a ello, el Estado disponía de otros poderosos argumentos para avalar su competencia exclusiva en esta materia. Sin ánimo de exhaustividad, puede recordarse la obligación de desarrollar por ley orgánica los derechos y libertades contenidos en la sección 1.ª del capítulo 2.º del título 1; la garantía del contenido esencial de los derechos y libertades; el principio de igualdad de derechos y obligaciones previsto en el artículo 139.1; o el principio de unidad de mercado eran, entre otros, argumentos utilizados para negar la competencia autonómica en el desarrollo de derechos y libertades.

### 2.2. *Los derechos y libertades en los Estatutos de Autonomía*

Como se ha indicado, ni los Estatutos de la denominada vía lenta ni los de las mal denominadas Comunidades históricas, introdujeron una cláusula competencial sobre esta materia. Como también se ha dicho, tampoco fueron radicalmente ajenos a los derechos. Y era fácil prever que en el desarrollo de esos Estatutos, las Comunidades legislarían sobre derechos, muy en particular sobre los derechos sociales. Una mera lectura de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, hacía sencillo presagiar que habrían de surgir dificultades interpretativas. En efecto, el listado de esas competencias recogía, primero esencialmente en los Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151; posteriormente, tras las sucesivas reformas de los textos de las

<sup>10</sup> Vid MARTÍN-RETORTILLO (1983): 18.

denominadas Comunidades de vía lenta, en todos, bastantes materias que o bien estaban directamente relacionadas con derechos constitucionales o que bien incidían directamente en los mismos. Educación, sanidad, fundaciones, asociaciones, régimen electoral, vivienda, medio ambiente, propiedad, protección del consumidor y usuario, etc., son algunos ejemplos.<sup>11</sup>

Así las cosas, era evidente que si bien las Comunidades Autónomas no disponían de una cláusula general de desarrollo de derechos y libertades, si eran, por el contrario, protagonistas, y de no poca relevancia, en el desarrollo de muchos de ellos, sobre los que poseían muy significativas competencias, especialmente en relación con los derechos sociales.<sup>12</sup> Poco a poco fue asumiéndose que autonomía implicaba diferencias entre los distintos habitantes del Estado en función de la Comunidad Autónoma de residencia y que esas diferencias habrían de afectar también a esos derechos. Con esta premisa, la cuestión a plantear era otra: la determinación del mínimo común de igualdad en esta materia obligado y garantizado por la Constitución.

### 2.3. *La evolución de la interpretación del artículo 149.1.1.ª de la Constitución*

El artículo 149.1.1.ª es el precepto que debe ser tomado como punto de partida inexcusable en cualquier debate sobre las competencias autonómicas en la materia, aunque la doctrina se ha expresado de forma contradictoria sobre este punto.<sup>13</sup> La importancia de este precepto se constata por la continuidad de su presencia en el debate jurídico político sobre el Estado autonómico. Así, su utilización, en demasiados casos abusiva, por el Estado durante la crisis, ha vuelto a poner de manifiesto su relevancia y su conexión con la relación derechos/Estado autonómico.

En los primeros estudios y pronunciamientos jurisprudenciales, el artículo 149.1.1.ª aparecía como expresión del principio de igualdad; como título competencial del Estado; como cláusula interpretativa del reparto competencial; y/o como límite a las competencias autonómicas. Fue con motivo de la Sentencia 31/1997 que fallaba el recurso contra la Ley del Suelo, cuando el Tribunal dio un paso relevante en su interpretación, alejándose significativamente de anteriores pronunciamientos. Tras negar su condición de título horizontal, el Tribunal proclamó de manera rotunda su carácter de título competencial autónomo, positivo o habilitante, y constreñido al ámbito normativo. Una competencia que versaría

<sup>11</sup> VANDELLI (2007): 131.

<sup>12</sup> SÁENZ (2003); SÁNCHEZ FERRIZ (2005): 101-131.

<sup>13</sup> En contra de esta posición, VILLAVERDE (2005): 213-216. En sentido contrario, TUDELA (1994); CABELLOS (2001).

sobre el régimen jurídico de los derechos y libertades constitucionales y que debería respetar el mapa competencial que se extrae de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía.<sup>14</sup>

Con todo, la Sentencia no cerró la cuestión. La interpretación del art. 149.1.1.<sup>a</sup> siguió siendo una cuestión abierta. Ni en el Tribunal Constitucional ni en la doctrina han cesado las discrepancias, incorporándose relevantes corrientes interpretativas. No es una polémica más de las muchas que se dirimen alrededor de nuestra forma de organización territorial del poder. Tras ella, han estado siempre dos visiones bien diferentes del Estado autonómico. Una, centraba su discurso en la igualdad exigida por el Estado social y, veía en el 149.1.1.<sup>a</sup> la cláusula competencial que permitía asegurar una determinada homogeneidad, aun en contra del propio reparto de competencias expresamente establecido en otros preceptos. La segunda, defendía una visión más pro autonomía y la imposibilidad de imponer esa cláusula a otras materias perfectamente delimitadas. El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> debía integrarse en el reparto, y hacerlo de manera restrictiva. Nunca imponerse al mismo. Con los matices que se desee, es posible afirmar cada una de estas tesis ha tenido un momento de gloria, que se correspondió, no podía ser de otra manera, con las visiones más autonomista y más centralista que se han realizado del Estado autonómico, respectivamente, Estatutos de segunda generación y crisis económica.<sup>15</sup>

Precisamente, la última etapa del Estado autonómico, coincidente con la crisis económica iniciada en 2008, y de claro signo centralizador, como suele ser pauta en los Estados descentralizados políticamente, ha devuelto un protagonismo inesperado al artículo 149.1.1.<sup>a</sup>. Aunque en una escala menor a la del título contenido en el 149.1.13.<sup>a</sup>, el 149.1.1.<sup>a</sup> ha sido utilizado con cierta profusión por Estado para justificar su intervención en materias claramente competencia de las Comunidades Autónomas, como sanidad. Y una intervención bien lejana a la categoría de posibles bases, llegando a rozar la gestión. Lo mismo ha sucedido en otras materias sociales relacionadas con derechos. Lo más relevante es que el Tribunal Constitucional ha avalado esta interpretación claramente expansiva, regresando virtualmente a su primera caracterización.

### 3. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN

Si bien ya ha habido ocasión de realizar alguna referencia a los Estatutos de Autonomía en relación con los derechos y libertades, resulta preciso realizar una muy

---

<sup>14</sup> CABELLOS (1997): 28-33; MURILLO (1999).

<sup>15</sup> TUDELA (2016).

breve parada alrededor de los mismos. Una parada que, por supuesto, no puede tener por objeto debatir sobre la posibilidad o imposibilidad de que los derechos y libertades fuesen contenido estatutario ni sobre las características concretas de los mismos. Alrededor de este punto tuvo lugar un debate que puede calificarse como uno de los más ricos cuantitativa y cualitativamente de los muchos que ha generado la fórmula política del Estado autonómico. Pero sí resulta preciso realizar algún recordatorio y comentario al hilo de los mismos como premisa de ulteriores reflexiones, destacando dos cuestiones que, por razones diversas, tienen una particular importancia.<sup>16</sup>

### 3.1. *Naturaleza*

Es pertinente observar que en el debate sobre la naturaleza de los derechos pueden distinguirse dos enfoques. Por un lado, el que merece cada uno de los preceptos que hacen referencia a su inclusión en los Estatutos. Por otro, el que deriva de su confrontación con el orden constitucional y que, en última instancia, resolverá el Tribunal Constitucional. Por supuesto, es posible pensar que el primer enfoque es innecesario, ya que, a la postre, lo que resulta determinante es la consideración que al Tribunal Constitucional merezcan estos derechos. Pero creo que no es así. Entiendo que es pertinente una lectura detenida de lo que los Estatutos de segunda generación denominan derechos y libertades, con independencia del juicio constitucional que merezcan. Desde otra perspectiva, se trata de saber si, permítase la licencia, todo aquél ruido se correspondía con nueces. Más adelante habrá ocasión de examinar la conclusión del Tribunal Constitucional sobre este particular.

La verdadera naturaleza de aquello que se enunciaba solemnemente como derecho, es una cuestión esencial. Una rápida lectura de esos textos hace fácilmente comprensibles las dudas que se plantean.<sup>17</sup> Diversos datos apuntan en dirección a las mismas. Así, su estructura, mayoritariamente construida sobre la remisión a una ley de desarrollo; la confusa relación que en ocasiones se produce no sólo de los derechos con los principios rectores sino incluso de unos y otros con los objetivos de las políticas públicas; o las obligadas limitaciones en cuanto al régimen de garantías de los mismos, son algunos de ellos. Con facilidad pudo señalar el Tribunal Constitucional que bajo la denominación derecho «se puede hacer referencia a cuestiones muy diferentes» (Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, FJ 16).

<sup>16</sup> TUDELA (2009): 85-164

<sup>17</sup> BIGLINO (2006): 39-61; EXPÓSITO (2011): 497.

La mayor dificultad que encuentra el intérprete es que una amplia mayoría de los preceptos estudiados enuncian un derecho para inmediatamente remitirse a «los términos de la ley que lo desarrolle». Si es mayoritario entender que los principios rectores del texto constitucional no generan un derecho efectivo sino en la medida en que el legislador ordinario así lo establezca, la pregunta resulta inevitable en relación la mayoría de los preceptos de los Estatutos de segunda generación. Un derecho condicionado a la posterior aprobación de una ley ¿es derecho o es principio rector? ¿Un *tertium genus*? En sentido estricto, resulta complicado afirmar que se trata de verdaderos derechos subjetivos. No se encuentran respaldados por garantía jurisdiccional alguna y ni siquiera su contenido mínimo resulta en muchos casos fácil de deducir.

Con todo, pueden encontrarse argumentos a favor de la tesis de que son algo más que meros principios rectores. Dos argumentos sostienen prioritariamente esta opción. Por una parte, el propio Estatuto los distingue en la mayoría de los casos de los principios mediante una ubicación sistemática claramente diferenciada; por otra, su dicción literal es más potente que la de la mayoría de los principios rectores contenidos en la Constitución. De alguna manera, el Estatuto crea el derecho a que el legislador subjetivice esa relación entre el ciudadano y el poder público. Un derecho, desde luego, lleno de matices, pues su efectividad se verá siempre condicionada por el entendimiento jurisprudencial del silencio legislativo.

En todo caso, es preciso realizar una lectura detenida de cada texto para determinar cuál es la intensidad de cada derecho. En algunas ocasiones, el lector se encuentra con verdaderos derechos que no ofrecen más problemas que los propios de cualquier categoría jurídica (así, los derechos referidos a la participación política o concreciones en relación con los derechos a la salud y a la educación). En otros, ante derechos que, no sometidos a condición alguna, parecen, por tanto, perfectos. En este caso, la duda bebe de otras fuentes. Bien de la vaguedad de su contenido bien de las dificultades financieras que implica su materialización.

Una lectura global de los distintos textos estatutarios lleva a la doble conclusión, excesivamente sucinta y carente de matices obligados, de que no fue un verdadero acrecimiento del estatus ciudadano lo que preocupó e impulsó al legislador autonómico a introducir en los Estatutos los derechos y libertades. Tanto la debilidad de su caracterización jurídica derivada de su propia redacción como la generalizada evasión del compromiso inmediato, avalan esta conclusión. La finalidad de la inclusión de estas tablas de derechos y libertades tenía más que ver con una determinada posición política en relación con la autonomía que con

los derechos y libertades de los ciudadanos. Algo que, pienso, no fue ajeno a los distintos pronunciamientos en esta materia del Tribunal Constitucional.

### 3.2. *Sujetos. Titulares y obligados*

Uno de los aspectos más relevantes en el estudio jurídico de los derechos estatutarios es el relativo al de los sujetos afectados por los mismos.<sup>18</sup> Si en general es claro que los destinatarios/obligados son los poderes públicos autonómicos, con las excepciones derivadas de determinados derechos y deberes lingüísticos, no lo es tanto quién es titular de los mismos. En general, de nuevo, los textos no son excesivamente rigurosos. Indistintamente se alude a todos, personas, ciudadanos o los correspondientes aragoneses, catalanes, andaluces, etc. Junto a ello, se plantea la cuestión de la determinación de cuáles son los derechos predicables para los extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma.

En todo caso, no es ocioso recordar que, al respecto, cabe acudir a la interdicción de la discriminación entre españoles proclamada en el artículo 139.1 de la Constitución. Este artículo no plantea la obligación de que todos los españoles, sea cual sea su lugar de residencia, tengan los mismos derechos. Pero sí impone con radicalidad su igualdad ante la ley, lo que a efectos de la titularidad de derechos estatutarios, implica que éstos deberán predicarse de todos los residentes en la Comunidad Autónoma por igual. La letra de los Estatutos no facilita su interpretación.

Cuestión diferente es la referida a los derechos de los extranjeros. Desde luego, la primera distinción obligada sería aquella que hace referencia a ciudadanos de otros países miembros de la Unión Europea de aquellos que son ciudadanos de otros Estados. En todo caso, las soluciones planteadas por los Estatutos son diversas. Así, el artículo 10 EACL remite a las leyes la extensión de los derechos de los «extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma». También remite a legislación ordinaria el texto catalán, donde no distingue entre españoles y extranjeros. Significativamente distinto es el texto andaluz en el que la distinción entre españoles y extranjeros es innecesaria por la vocación expresamente universal del precepto. Por el contrario, los Estatutos de Aragón, Islas Baleares y Comunidad Valenciana no hacen referencia a los extranjeros en ninguno de sus preceptos. La sensación que tiene el lector es que los redactores no han tomado en consideración criterios técnicos para determinar la titularidad de cada derecho. En muchas ocasiones, una lectura de conjunto da la sensación

---

<sup>18</sup> CANOSA (2007): 92-97.

de que ha prevalecido el azar u otras cuestiones, como la voluntad de no reiterar determinadas palabras.

En el momento de aprobación de los Estatutos, pudo pensarse que al desarrollar los derechos y libertades contenidos en los Estatutos, la titularidad de los mismos podría llegar a ser, al menos en algunos casos, causa de conflicto. De un conflicto particularmente relevante porque afectaría de manera indiscutible a la igualdad de los españoles. Problema que podría verse agravado por el crecimiento de la población inmigrante. Como es natural, el propio devenir del desarrollo de esos derechos ha hecho imposible que este problema pudiera plantearse. En cualquier caso, la lección que puede extraerse de los Estatutos de segunda generación, es relevante. Los derechos exigen un particular cuidado en su técnica legislativa y, en particular, lo referido a su titularidad debe ser cuidado con precisión.

#### 4. LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN LOS ESTATUTOS Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

##### 4.1. *La Sentencia de 12 de diciembre de 2007*

El debate político sobre la inclusión de los derechos y libertades en los Estatutos de autonomía adoleció de importantes carencias. Carencias varias que se pueden sintetizar afirmando que se orilló cualquier debate sobre oportunidad, para confiarlo todo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la inclusión de los derechos en los Estatutos. En buena medida, este planteamiento fue causa de que no se reparase en fundamentales cuestiones técnicas o de que se sobrecargase hasta el límite de lo insoportable la responsabilidad del Tribunal Constitucional. En todo caso, inevitablemente, era un tema abocado al pronunciamiento de este órgano, como ya había sucedido en Italia. Hoy, el examen de la posición de los derechos en los ordenamientos subestatales exige siquiera un breve examen a los dos pronunciamientos esenciales del Tribunal Constitucional sobre esta materia.

El primero de ellos es la Sentencia 247/2007, que resolvía el recurso presentado contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y, en particular, contra el reconocimiento en el mismo a los valencianos del Derecho al agua. Sintéticamente, la Sentencia tiene como pronunciamiento fundamental la consideración de que tales derechos no son tales, ya que no pueden serlo según la estructura de nuestro ordenamiento jurídico y que, por ende, han de ser entendidos como mandatos a los poderes públicos, de los que sí podrían llegar a derivarse verdaderos derechos subjetivos. La zona gris de la inconstitucionalidad, presente en los

pronunciamientos de la Corte italiana, emergía en nuestro constitucionalismo y alrededor de la misma materia.<sup>19</sup>

La Sentencia enfrenta la inclusión de esos derechos a los argumentos que podrían poner en cuestión su constitucionalidad. Así, sucesivamente, el lector examina su relación con el contenido propio de los Estatutos de Autonomía; con la igualdad, y en concreto con el artículo 139.1; con el reparto competencial, y en particular con el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, o con los problemas derivados de la rigidez inherente a la norma estatutaria. Un contraste que se realiza desde las premisas generales que rigen el Estado autonómico y la especial posición de los derechos fundamentales en relación con el mismo. La confrontación de los correspondientes preceptos constitucionales con los nuevos derechos estatutarios es salvada por el Tribunal sin sorpresas. En casi todos los casos, la nueva materia estatutaria supera la prueba de constitucionalidad sin grandes controversias. Pero no sucede lo mismo cuando se estudia su constitucionalidad en relación con el principio de igualdad.

En relación con el principio de igualdad, el Tribunal, tras recordar el papel unificador de los derechos, recuerda su doctrina de que de la autonomía deriva necesariamente diversidad en las posiciones jurídicas de los ciudadanos. Pero, señala el Tribunal, si bien esa diversidad es inequívoca en relación con el legislador autonómico ordinario, es preciso preguntarse si también es posible la misma cuando se plantea alrededor de un Estatuto de Autonomía. Y al respecto acaba concluyendo que «*los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos*». De nuevo, el eco de los pronunciamientos de la Corte Constitucional italiana de 2004. Se establece que el legislador ordinario, como consecuencia del ejercicio de las competencias autonómicas puede generar o modular derechos, siempre con estricto respeto de las competencias estatales, pero que ello le está vedado al legislador estatutario.

Podría pensarse que la consecuencia lógica de contrastar tal afirmación con la letra de los Estatutos fuese la declaración de inconstitucionalidad de los mismos. Sin embargo, el Tribunal concluye en sentido contrario, señalando que «*de este modo —al ser mandatos—, las referidas prescripciones de los Estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1*». Igualdad no es uniformidad y la mera apelación a la misma no impide este contenido estatutario.<sup>20</sup> De esta forma, es claro que el problema

<sup>19</sup> DELLEDONNE y MARTINICO (2009): 3, 7 y 8; EXPÓSITO (2011): 497-498.

<sup>20</sup> EXPÓSITO (2011): 486

se plantea alrededor de la conversión de los derechos en mandatos. Siguiendo al propio Tribunal, si fuesen verdaderos derechos no cabrían en los Estatutos y serían inconstitucionales. Son constitucionales en tanto en cuanto sólo son mandatos. No importa que para poder realizar tal declaración el Tribunal haya tenido que realizar una degradación lingüística sin red.

Dos son los principales soportes de la conversión de los derechos en mandatos. El primero de ellos enfrentaría la validez de los preceptos examinados a su eficacia. El segundo, estaría ligado a la construcción del derecho subjetivo con el complemento del legislador ordinario. Éste sí estaría habilitado para configurar auténticos derechos subjetivos. De esta forma, la posible diversidad que en el Estatuto no cabe, se resuelve con el complemento del legislador ordinario. Al Estatuto le cabe la opción no sólo de habilitar al legislador ordinario, sino de mandatarle y a éste de concretar, haciendo lo que está vetado al legislador estatutario.

Degradación sin red. La intención del legislador estatutario se encontraba lejos de haber incluido los derechos como mandatos. El legislador estatutario tuvo la intención y convicción, de incluir verdaderos derechos subjetivos en los Estatutos. También lo consideró así la doctrina. Y también fue el parecer unánime de los diferentes Consejos Consultivos que tuvieron ocasión de analizar la naturaleza de los derechos que se incluían en los Estatutos.<sup>21</sup> Por lo demás, es preciso recordar que la sistemática estatutaria supone, asimismo, un importante obstáculo para la tesis mantenida por la Sentencia examinada. De los seis Estatutos que incorporaron declaración de derechos, cuatro de ellos distinguieron de manera inequívoca entre derechos y principios rectores. Una distinción que tiene su lógico reflejo en el diverso alcance jurídico que el legislador otorga a los derechos en relación con los principios.

Un penúltimo argumento frente a la tesis del Alto Tribunal, es el que ofrecen las cláusulas, contenidas en todos los Estatutos, ya que su introducción se produjo vía enmienda en las Cortes Generales, sobre la relación de los derechos estatutarios con las competencias y los derechos estatales. Tanto su significado como el hecho de que fuese incluida por el legislador estatal avalan la idea de que éste no veía en los títulos correspondientes a los derechos y libertades meros mandatos.

Finalmente, se puede hacer referencia a la voluntad del legislador. El repaso de los diferentes diarios de sesiones de las distintas Cámaras es bien elocuente a este respecto. Se introducían verdaderos derechos. Una voluntad que emerge también con claridad en los preámbulos de algunos de los Estatutos.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Al respecto, véase el número monográfico de la Revista Española de la Función Consultiva de 2007.

<sup>22</sup> CANOSA (2007): 91.

De esta manera, el Tribunal Constitucional se instalaba en un sí pero, o en un no pero, que distaba de resolver los problemas. Formalmente, los Estatutos pueden contener derechos y libertades. Las referencias del 147 son de mínimos. Ahora bien, que puedan contener esas tablas de derechos no significa que se trate de verdaderos derechos... como tales sólo se podrían calificar los estrictamente ligados a las instituciones de autogobierno.<sup>23</sup>

#### 4.2. *La Sentencia de 21 de junio de 2010*

La posición constitucional de las declaraciones estatutarias de derechos se iba a ver de nuevo por el Tribunal Constitucional en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La relevancia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 es sobradamente conocida.<sup>24</sup> En torno al extremo que nos ocupa, el recurso planteado por el Grupo Parlamentario Popular condensaba los argumentos en contra de la posibilidad de que los Estatutos albergasen una declaración de derechos. Hacerlo, estimaba el recurrente, suponía suplantar la función normativa de la Constitución; contrariar la reserva de ley orgánica al incluir derechos que pretenden ser fundamentales; o vulnerar el régimen general de garantías de esos derechos. Por el contrario, sí se admitía que el Estatuto pudiese desarrollar derechos económicos o sociales en caso de competencia plena.<sup>25</sup>

Para resolver el recurso sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de derechos, el Tribunal disponía de las bases asentadas en la Sentencia que resolvió el recurso contra el Estatuto valenciano. Y aunque con presupuestos algo diferentes el resultado va a ser muy similar. Los Estatutos pueden contener estas tablas de derechos y libertades, pero cuestión bien diferente es la naturaleza jurídica que se pueda atribuir a los mismos. Es decir, su estricta consideración como derechos. El punto de partida es que los derechos estatutarios no son derechos fundamentales. Y son derechos limitados: sólo vinculan al legislador autonómico; están materialmente vinculados al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma; y no pueden afectar, desarrollar ni declarar un derecho fundamental (FJ 17). Particular importancia concede el Tribunal a la vinculación de los derechos con el ámbito competencial, extremo en el que reitera la línea argumental anterior.<sup>26</sup> Por otro lado, sorprende que la contundencia de la declaración sobre

<sup>23</sup> CABELLOS (2011): 15

<sup>24</sup> TUDELA (2016): 163-170

<sup>25</sup> BARCELO (2011): 66

<sup>26</sup> EXPÓSITO (2011): 485

la no idoneidad del Estatuto como norma para recoger ni desarrollar derechos fundamentales, no tuviese la consecuencia de la correspondiente declaración de inconstitucionalidad. Es más, acaba aceptando que el Estatuto contenga ciertas concreciones sobre algunos derechos fundamentales.<sup>27</sup>

En la Sentencia 31/2010 se desecha la distinción entre los derechos ligados a las instituciones, que serían verdaderos derechos y los derechos ligados a competencias que serían meros mandatos al legislador. Pero se reivindica la idea de que en el Estatuto se contienen verdaderos derechos subjetivos y otros que, sea cuál sea la denominación que se utilice para los mismos, son principios, mandatos dirigidos al legislador. En este punto, se ha denunciado que la naturaleza generalmente interpretativa de la Sentencia, se expresa con particular generosidad en materia de derechos y libertades. Ello explicaría la amplia gama de matices que se puede observar al examinar la declaración del Tribunal en relación con los distintos preceptos recurridos que, recuérdese, fueron casi todos.<sup>28</sup> Una gama que puede entenderse desde el presupuesto de que con las condiciones establecidas, un Estatuto puede ser receptor de derechos constitucionales no fundamentales, básicamente ligados a determinados derechos sociales y principios rectores de la Constitución.

Como se ve, de nuevo, domina la indeterminación. El Tribunal acepta que los Estatutos contengan una carta de derechos y libertades. Y acepta que contengan verdaderos derechos subjetivos, como los derechos de participación política, ya contenidos en la redacción originaria de los mismos. Pero, inmediatamente, parece, como la Corte Constitucional italiana, deudor de un temor reverencial a la fuerza ideológica de esas cartas y a su posible contribución a la naturaleza constitucional de los Estatutos. Por ello, se adentra en una serie de cautelas que acaban convirtiéndose en verdadera maraña. Hasta el punto de que no resulta sencilla la comprensión de su doctrina. Porque es obvio que los derechos estatutarios tienen que estar ligados al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma respectiva. Obvio porque así lo dice expresamente una cláusula introducida durante la tramitación de todos los Estatutos en las Cortes Generales. Y obvio materialmente, porque sin competencia es imposible que haya derecho. Aceptada la posibilidad de que estas cartas sean contenido estatutario, la cuestión de su naturaleza, de la concreta eficacia de cada derecho, dependería del grado de concreción de cada uno y del valor que los tribunales pudiesen atribuir a los mismos. Es difícil pensar que

---

<sup>27</sup> EXPÓSITO (2011): 490

<sup>28</sup> BARCELO (2011): 81

la mera inexistencia de una ley intermedia fuese criterio suficiente para desestimar una posible aplicabilidad jurídica directa.<sup>29</sup>

##### 5. VALOR Y SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Los derechos fundamentales son el núcleo de un orden constitucional. De la Constitución como proyecto de vida en común. Por ello, es natural que cualquier decisión que afecte a elementos esenciales de su régimen jurídico, sea objeto de controversia. Nadie cuestiona que uno de los elementos centrales de su definición es la igualdad de los ciudadanos en la relación con los mismos. Por ello, es perfectamente comprensible que todo ensayo de descentralización de algunos de sus elementos, provoque controversia. En particular, en Estados que han accedido al federalismo por devolución y cuyos ciudadanos comparten un acendrado sentido de la igualdad. Así ha sucedido en los últimos años en distintos Estados federales o cuasi federales. Por ello, a nadie pudo extrañar que, como se ha recordado en estas páginas, la inclusión de una tabla de derechos y libertades en los proyectos de los denominados Estatutos de segunda generación y, muy en particular, en el de Cataluña, provocase un relevante debate doctrinal<sup>30</sup> y una importante polémica política. Nada diferente había sucedido en otros Estados, como Italia o Canadá.

Fueron muchos los argumentos utilizados a favor de una u otra posición. Entre todos, en este extremo del trabajo, me interesa destacar dos que, creo, no fueron los más relevantes en su momento. Me refiero a la relación de la inclusión de una carta de derechos y libertades en los Estatutos con la unidad y la igualdad, argumentos que, como se señaló, fueron definitivos para que la Corte Constitucional italiana entendiese que los derechos recogidos en distintos Estatutos, no pudiesen considerarse verdaderos derechos, sino afirmaciones culturales.<sup>31</sup>

Creo que las referencias a la igualdad y a la unidad no se desenvuelven en un mismo plano. Hay un *a priori* que, en mi parecer, separa a las mismas, incluso con cierta radicalidad. Si la premisa es la descentralización política en cualquiera de sus variantes, la consecuencia necesaria es que la igualdad entre sus ciudadanos en relación con los derechos ya no podrá predicarse como un valor absoluto en todo momento. Necesariamente habrá diferencias. Diferencias que no serán sino la consecuencia natural de la capacidad de los entes subestatales de priorizar unas políticas sobre otras. Por tanto, pienso que la igualdad, en abstracto, no puede ser alegada en este debate. Por supuesto, ello no implica que pueda llegar a jugar un

<sup>29</sup> CÁMARA (2009): 287

<sup>30</sup> Ejemplificado en DIEZ PICAZO (2006); y CAAMAÑO (2007):

<sup>31</sup> DELLEDONNE y MARTINICO (2009): 3

papel en el mismo. Lo hace. Pero en un segundo o tercer estadio. Cuando se trata de enjuiciar en concreto una posible afección. Y, normalmente, en referencia al patrón que habrá determinado la Constitución.

A la unidad, por el contrario, sí le corresponde una posición singular en el inicio de la reflexión. Al respecto, creo que es necesario señalar que prejuicios políticos y jurídicos derivados de la triste historia del franquismo, han provocado que entre nosotros, el principio de la unidad del Estado se encuentre bajo sospecha. Y no sólo como un valor sino, también, como un principio jurídico con sus consecuencias correspondientes. Como se puede observar en lo sucedido en otros Estados no damnificados por un complejo similar al nuestro, la unidad desempeña un papel relevante en los debates jurídicos que pueden afectarla.<sup>32</sup> Y pocos pueden tener más relación que el examinado en estas páginas. Los derechos y libertades como núcleo de un orden constitucional son el centro de la definición de ciudadanía y de la identificación de sus habitantes con el Estado. Son el reflejo más concreto y relevante de los valores que se ha dado como pórtico a una comunidad. Por ello, es evidente que todos los ciudadanos del Estado, con independencia de donde residan, deben compartir unos derechos y libertades y los valores que conllevan. A sensu contrario, la definición de ordenamientos subestatales en este tema, debe encontrarse necesariamente limitada para respetar la traducción jurídica de la unidad. Algo que sucede incluso en Estados en los que las Cartas de algunos Estados son previas a la propia Federación, como Estados Unidos.<sup>33</sup> La igualdad será una consecuencia de estas premisas. Los ciudadanos serán iguales en relación con los derechos y libertades en el tanto que resulte de la traducción jurídica que de la unidad se haya realizado sobre los mismos. Y hay una consideración adicional que no carece de relevancia. Los derechos y libertades forjan, deben servir a ello, identidad. La identidad moderna de una comunidad política se construye alrededor de una comprensión amplia de los derechos y libertades. Evidentemente, desde esta perspectiva tampoco son inocuos a la unidad.

Finalmente, habría que llamar la atención sobre los aspectos simbólicos de la cuestión, sobre el valor que las Declaraciones de derechos poseen insertas en los textos constitucionales o, desde otro punto de vista, el valor que esas declaraciones

---

<sup>32</sup> Así, una cuestión tan aparentemente trivial como la asunción de la voz Parlamento para el Consejo Regional de Liguria, fue rechazado por la Corte Constitucional italiana «Por la peculiar fuerza expresiva del término Parlamento» (Pronunciamiento 106/2002) (DELLEDONNE y MARTINICO (2009): 9).

<sup>33</sup> DÍEZ-PICAZO (2006): 67-68.

otorgan a los textos en los que se insertan. Un valor que trasciende lo simbólico para adquirir una manifiesta carga ideológica que no puede ser desdeñada. Una carga que tiene que ver con la voluntad de ser como comunidad política. Y en este sentido, el debate no es si un Estatuto puede o no contener derechos. Que la respuesta era afirmativa lo demostraba el hecho de que los hubiese contenido desde los primeros textos. El debate era alrededor de la inserción de una declaración, con la retórica propia de la misma y en el contexto de unos textos con un muy fuerte contenido identitario.<sup>34</sup> Lo que, inexorablemente, aboca de nuevo a su relación con la unidad. Al menos, en aquellos Estados en los que este principio tiene alguna virtualidad jurídica.

Todo lo anterior no implica que la respuesta a la relación entre los derechos y las libertades y las entidades subestatales en los Estados descentralizados vaya a ser necesariamente negativa. Hay argumentos muy relevantes que avalan una predisposición favorable a esa relación. Una relación que, en todo caso, y para evitar las tristes zonas grises en las que tanto el Tribunal Constitucional español como la Corte Constitucional italiana cayeron al enjuiciar preceptos de los Estatutos de Autonomía y de los Estatutos italianos,<sup>35</sup> es más que conveniente, necesario, que la Constitución sea clara a este respecto. Debe ser el texto constitucional el que con claridad determine cuál es el posible ámbito de relación de los entes subestatales con los derechos y libertades. Al hacerlo, desde la ponderación debida de los principios de unidad y autonomía, necesariamente se resolverían los problemas de mayor transcendencia.

En el examen de los argumentos que avalan una predisposición favorable del orden constitucional a la presencia de los derechos y libertades en los ordenamientos subestatales, no es el de menor relevancia su relación con la imprescindible tarea de vigorizar el principio democrático.<sup>36</sup> El espacio subestatal es particularmente propicio para ello. Así en España, los poderes públicos autonómicos deben fortalecer la identificación de los ciudadanos con los valores y estructuras propios del sistema democrático. Una tarea que, desde luego, no requiere de una declaración estatutaria, aunque ésta pueda reforzar, especialmente de forma simbólica, el compromiso de los poderes públicos con el ejercicio de los derechos más directamente vinculados con el citado principio. En este punto, cabe recordar que la propia autonomía es en sí misma refuerzo del principio democrático. Y lo es básicamente en cuanto implica la existencia de un ámbito diferente de represen-

<sup>34</sup> TUDELA (2009): 21-50.

<sup>35</sup> DELLEDONNE y MARTINICO (2009): 7 y 8.

<sup>36</sup> TUDELA (2009): 126-129.

tación política. Y será alrededor de esa representación política donde puedan construirse con más fuerza los vínculos con el principio democrático.

Junto al principio democrático, debe hacerse mención al desarrollo del Estado social. Los derechos sociales deberían ser, junto con los más estrechamente ligados con el Estado democrático, los protagonistas de la relación estudiada. En un Estado descentralizado, los entes subestatales suelen concentrar la gestión de numerosos servicios que materializan los derechos sociales. Además, su cercanía al ciudadano les hace particularmente sensibles a sus demandas en este particular. Por todo ello, como demuestra el caso español, esos entes son protagonistas del desenvolvimiento del Estado social. Y, en buena medida, sus garantes. Lo sucedido en España durante los diez meses sin gobierno es buen ejemplo de ello. Así, ejemplificando en España, ver en las Comunidades Autónomas a las entidades que por definición pueden impulsar el desarrollo y fortalecimiento de los derechos sociales, llegando incluso a la incorporación de nuevos, parece no ya razonable, sino deseable. En ningún caso puede olvidarse que el objetivo del poder, en cualquiera de sus instancias debe ser incrementar el nivel de vida de sus ciudadanos, atendiendo a las necesidades, lógicamente variables, de los mismos. Porque cualquier enunciado de derechos y libertades, es decir cualquier compromiso del poder público de mejorar la condición de sus ciudadanos y de fortalecer su relación con ese poder, debe ser mirado con simpatía.

Pero los derechos sociales plantean inevitablemente otra cuestión de no menor relevancia. La relación de los derechos con el gasto. Los derechos sociales sólo podrán ser efectivos si se dispone de un adecuado respaldo financiero. En caso contrario, la proclamación tendrá meras consecuencias retóricas. Y, peor, defraudará las expectativas de los ciudadanos provocando mayor desafección y distancia con el poder político. Algo que el caso español ejemplifica bien. Los nuevos Estatutos se aprobaron en fase de bonanza económica y nadie quiso advertir que la economía es cíclica. Desde su aprobación, el respaldo financiero de los nuevos derechos emergió como una de las debilidades más notables del conjunto. La incorporación de los nuevos derechos a los Estatutos, incluso más allá de la naturaleza que se les adjudique, implicaba un compromiso de jerarquía en el gasto. Un compromiso que el tiempo ha demostrado inasumible. La lección demuestra que la incorporación de derechos, con la naturaleza que sea, a un texto de la rigidez de un Estatuto, debe ser medida con prudencia. Hay que ponderar el valor que implica la rigidez del compromiso adquirido con las previsibles dificultades relacionadas con el ciclo económico que de esa misma rigidez se derivan.

En España, hoy, otoño de 2016, el contenido de los Estatutos sobre derechos y libertades ha caído en el olvido. Incluso llega a sorprender la intensidad de la polémica que tuvo lugar. Los ciudadanos ignoran completamente su contenido. Incluso, creo, desconocen su existencia. Lo sucedido desde la aprobación de los Estatutos ha agravado los temores iniciales. En efecto, el daño no se ha limitado a la muy limitada efectividad de las declaraciones contenidas en los Estatutos y a un mínimo desarrollo, siendo contadas las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en esta materia. Lo peor ha sido que la crisis económica ha provocado que, lejos de incrementarse el reconocimiento de derechos y el ámbito de los existentes, los derechos de prestación hayan sufrido significativos recortes. Recortes en casi todos los casos protagonizados por las Comunidades Autónomas como titulares de las competencias respectivas.

En el momento de mirar al futuro, hay que pensar que la relación entre los derechos y libertades y las Comunidades Autónomas no puede aislarse de la crisis general del modelo autonómico. Aunque no es uno de los temas en los que se suele reparar, necesariamente figurará en la agenda de una reforma profunda que se antoja inevitable. Los derechos son un territorio fascinante para la imaginación, la participación y el enriquecimiento ciudadano. La existencia de poderes subestatales, lejos de ser un factor de riesgo o conflicto, ha de verse como oportunidad. Como se ha expresado, los derechos y libertades tienen un vínculo indisoluble con la unidad de una comunidad política. Un vínculo que es preciso respetar y fomentar. Pero que es suficientemente flexible como para que desde los valores que subyacen a la idea del federalismo, los entes subestatales puedan enriquecer ese vínculo enriqueciendo, simultáneamente, su relación con sus ciudadanos, a la vez que, lo más relevante, estos acrecientan su estatus civitatis.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ I SERRAMALERA, M., «Los efectos de la Sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de Autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real», *Revista de Estudios Autonómicos y federales*, n.º 12, 2011.
- BIGLINO CAMPOS, «Los espejismos de la tabla de derechos» en el vol. col. *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, 2006.
- CAAMAÑO, F., «Sí, pueden (Declaraciones de Derechos y Estatutos de Autonomía)», *REDC*, n.º 79, 2007.
- CABELLOS ESPIERREZ, M.A., *Distribución competencial y regulación de los derechos y deberes constitucionales. Posibilidades y límites de Estado y Comunidades Autónomas*, ob. cit., 1997.

- DISTRIBUCIÓN competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, 2001.
- «DERECHOS y garantías jurisdiccionales en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Catalana de Dret Public Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010
- CÁMARA, G., «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)», *REDC*, n.º 89, 2009.
- CANOSA USERA, R., «La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 20, 2007.
- CARRILLO, M., «Los derechos. Un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *REDC*, n.º 80, 2007.
- CASTELLÀ ANDREU, «La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Catalana de Dret Público*, Extra n.º 1, 2010.
- DELEDONNE, G y MARTINICO, G., «Handle with care. The regional Charters and Italian Constitutionalism's «Grey zone», *Sant' Anna Legal Studies*, n.º 5, 2009
- DIÉZ PICAZO, L.M., «¿Pueden los Estatutos declarar derechos, deberes y principios?», *REDC*, n.º 78, 2006.
- DION, S., *La política de la claridad. Discursos y escritos sobre la unidad canadiense*, Fundación Manuel Giménez Abad-Alianza Editorial, 2005.
- EXPÓSITO, E., «La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Revista d'Estudis Federals i Atonomics*, n.º 5, 2007.
- «DECLARACIONES estatutarias ¿De derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 27, 2011.
- FERRERES COMELLA, V., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, 2006.
- LORENZ, K., «Rights of Minors and Constitutional Politics in the German Länder. Legal Framework, Party Strategies, and Constitutional Amedments», *Perspectives of Federalism*, n.º 7, Issue 1, 2015.
- MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, L., «Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las Comunidades Autónomas», *RVAP*, n.º 7, 1983.
- «DERECHOS humanos y Estatutos de Autonomía», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 3/2006, 2006.

- MURILLO DE LA CUEVA, E.L., «Delimitación de la competencia autonómica para la regulación de los derechos fundamentales», *Revista de Derecho Político*, n.º 46, 1999.
- RUIZ ROBLEDÓ, A., «Los derechos fundamentales en el federalismo canadiense», *RVAP*, n.º 49, 1997.
- SÁENZ ROYO, E., «Estado social y descentralización política: una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España», Cívitas, 2003
- SÁNCHEZ FERRIZ, R., «La labor de los Parlamentos autonómicos en la consolidación del Estado social», *Corts*, n.º 16, 2005.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J.J., «Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 28, 2008.
- TUDELA ARANDA, J., *Derechos Constitucionales y Autonomía política*, Cívitas, 1994.
- EL Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cívitas-Thomson, 2009
- EL fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, 2016
- VANDELLI, L., *Trastornos de las instituciones políticas*, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., «La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las autonomías», *Revista d'Estudis Federals i Atonomics*, n.º 5, 2005.
- VV.AA., *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 7 Número extraordinario dedicado a la reforma de los Estatutos de Autonomía, 2007.