

El Clip

**El reconocimiento de derechos,
deberes y principios en los estatutos
de autonomía: ¿hacia una
comprensión multinivel o en red
de la protección de los derechos?**

Marco Aparicio Wilhelmi
Gerardo Pisarello Prados

Presentación

Los nuevos Estatutos incorporan, con estructuras y formulaciones diversas, catálogos de derechos y principios rectores y, con la excepción del proyecto canario, los textos actualmente en tramitación están siguiendo esta misma línea. La inclusión de tales catálogos ha sido criticada por algunos sectores doctrinales y ha sido asimismo objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por parte del Defensor del Pueblo y por el grupo parlamentario del PP. En el trabajo que aquí se presenta se hace frente a dichas objeciones argumentando por qué el reconocimiento de derechos, deberes y principios vinculados a competencias estatutarias resulta legítimo, al tiempo que se analiza la función de aquéllos y su alcance, y se inscribe todo ello en el marco de lo que la doctrina ha denominado constitucionalismo multinivel, ligado al reconocimiento de diversos centros de poder normativo.

El director del IEA

Sumario

- 1. Introducción**
- 2. La constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos, deberes y principios**
- 3. Oportunidad política y aportaciones técnico-jurídicas de las declaraciones estatutarias de derechos**
- 4. Conclusiones: las declaraciones estatutarias de derechos como elementos de un nuevo constitucionalismo multinivel o en red**

© Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autònoms
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
iea.ri@gencat.net
www.gencat.cat/iea

Edición: Septiembre 2007

ISSN: 1699-3659

Depósito legal: B. 29062-2000



El Clip n° 42

**EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS, DEBERES
Y PRINCIPIOS EN LOS ESTATUTOS DE
AUTONOMÍA: ¿HACIA UNA COMPRENSIÓN
MULTINIVEL O EN RED DE LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS?**

Trabajo realizado por los profesores de Derecho Constitucional, Marco Aparicio Wilhelmi
(Universidad de Girona) y Gerardo Pisarello Prados (Universidad de Barcelona)

1. Introducción

La previsión de derechos, deberes y principios propios constituye uno de los elementos más novedosos de las recientes reformas estatutarias, así como de las que se encuentran en trámite de discusión. Este reconocimiento ha sido objeto de diversas críticas por parte de la doctrina. También está en la base de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados contra el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña por parte del Defensor del Pueblo y por el grupo parlamentario del Partido Popular.

Las líneas que siguen procuran responder a algunas de las objeciones a partir de tres ideas centrales. La primera es que el reconocimiento de derechos, deberes y principios ligados al ejercicio de competencias estatutarias resulta perfectamente legítimo e incluso podría considerarse conveniente en un sistema constitucional como el español. Esta idea vendría apoyada por el hecho de que este tipo de reconocimiento es un rasgo común a muchos Estados descentralizados políticamente, sean o no estrictamente federales. La segunda idea es que la sistemática de los derechos, deberes y principios recogida en algunas reformas estatutarias permite, de hecho, enriquecer la percepción constitucional de los mismos, y comporta algunos avances no desdeñables tanto desde el punto de vista de la técnica normativa como de su posible incidencia jurídica. La tercera idea es que el reconocimiento de derechos, deberes y principios estatutarios se inscribe de manera coherente en la lógica de lo que la doctrina ha venido denominando un constitucionalismo multinivel o en red.¹ Si este modelo, en efecto, comporta el reconocimiento de diversos centros de poder normativo (estatales, supra-estatales e infra-estatales), también debería comportar el simultáneo reconocimiento de derechos, deberes y principios que impongan límites y vínculos al ejercicio de dicho poder en cada una de esas escalas.

Para comenzar, debe decirse que existe un acuerdo amplio en que las normas estatutarias declarativas de derechos, deberes y principios no son una novedad radical de las recientes reformas. En realidad, buena parte de los Estatutos de Autonomía ya existentes contenía algunas normas de este tipo. Este reconocimiento no generó excesivas reacciones ni por parte de la doctrina y mucho menos de la jurisprudencia constitucional. El debate suscitado por las nuevas reformas estatutarias no apuntaría, por tanto, a la simple posibilidad del reconocimiento de derechos, sino a la manera en que éstos son recogidos. Las tradicionales normas estatutarias declarativas de derechos serían previsiones aisladas. En cambio, algunas de las actuales reformas se caracterizarían no sólo por su prolijidad sino por su pretensión de sistematicidad. Esta pretensión –en materia de estructura normativa, de eficacia e incluso de garantías– es la que aparece como el blanco principal de las posiciones críticas. Tanto desde el punto de vista de la oportunidad política como desde el punto de vista más específico de la constitucionalidad.

2. La constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos, deberes y principios

Comenzando por la cuestión de la constitucionalidad, una de las cuestiones que se plantean es si el art. 147.2 de la Constitución Española (en adelante, CE) admite el reconocimiento de derechos entre las materias propias de los Estatutos de Autonomía. Como se ha dicho ya, para empezar una respuesta negativa resultaría contradictoria con la presencia de este tipo de cláusulas.

¹ La idea de un constitucionalismo multinivel ha sido defendida, desde diferentes puntos de vista aunque con categorías similares, por autores como I. Pernice, F.C. Mayer, J. Weiler, M. Poiares Maduro o N. Mac Cormick. Sobre la noción específica de constitucionalismo en red, puede verse, a su vez, R. Bustos Gisbert, *La Constitución en red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, IVAP, Oñati, 2005.

las en los Estatutos hasta ahora vigentes. De lo que se trataría, fundamentalmente, es de discutir si los Estatutos pueden incorporar declaraciones más o menos sistemáticas de derechos y deberes.

Como se sabe, existe acuerdo en señalar que las materias recogidas en el art. 147. 2 CE constituyen el contenido necesario de los Estatutos de Autonomía. La cuestión discutible, según los críticos, es si los Estatutos admiten un contenido más amplio. Esta posibilidad ha sido reconocida por parte de la doctrina para materias concretas, diferentes de las estipuladas en el art. 147.2, pero recogidas en la CE. Así, por ejemplo, en relación con la designación de senadores autonómicos (art. 145 CE) o con la colaboración en la recaudación de tributos estatales (art. 156.2 CE).

La cuestión más relevante es si ese ámbito «posible» de materias susceptibles de regulación estatutaria se extiende al reconocimiento más o menos sistemático de derechos, deberes y principios. Según algunas posiciones críticas, como la de L. M. Díez Picazo, la respuesta sería negativa, ya que existiría una «reserva de Constitución en materia de derechos fundamentales». Para Díez Picazo, esta «reserva» se justificaría en dos argumentos de fondo. El primero es que el legislador orgánico que participa en la aprobación de las reformas estatutarias –las Cortes Generales– no podría ser un «legislador esquizofrénico» o «abúlico» dispuesto a admitir que se puedan reconocer ciertos derechos a unos españoles y ciertos derechos a otros. El segundo es que las normas estatutarias declarativas de derechos supondrían un límite no autorizado impuesto al legislador autonómico, que estrecharía el terreno del proceso político democrático. Y esto, según Díez Picazo, sería «lo mismo que privar a los ciudadanos por vía estatutaria de algo que tenían por vía constitucional».

El argumento del «legislador esquizofrénico» es refutado en parte por el propio Díez Picazo,² quien reconoce que la Constitución «lejos de contemplar el uniformismo (...) deja un notable margen para diseñar y regular las instituciones autonómicas de maneras diferentes». Esta diversidad, en realidad, es un producto natural del propio principio dispositivo que ha regido, hasta el momento, el desarrollo del Estado autonómico. Este principio se ha traducido, no sólo en instituciones singulares, sino también en reclamos competenciales diferenciados, así como en políticas públicas diversas.

En este contexto, si los legisladores autonómicos pueden desarrollar políticas públicas diversas, nada impediría que los legisladores estatuyentes puedan introducir límites y vínculos específicos que condicionen el ejercicio de esas políticas al respeto de ciertos derechos civiles, políticos, sociales, culturales o ambientales básicos.

Es verdad, como sugiere Díez Picazo a propósito del caso de los Estados Unidos, que esta pluralidad de estándares supone la introducción de mayor complejidad en el ordenamiento e incluso la irrupción de conflictos interpretativos puntuales. Pero esta mayor complejidad es inevitable en cualquier sistema que acepte tomarse en serio el pluralismo territorial, así como la dimensión federal o autonómica del principio democrático.

Es más, en un caso como el español, y teniendo en cuenta lo que se ha convertido en una tendencia dominante en la mayoría de Estatutos de Autonomía, se trata de un «problema» –para uti-

² Luis María Díez-Picazo: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006 (págs. 63-75).

lizar la terminología del propio Díez Picazo— desde luego menor que el que supondría negar estar posibilidad en nombre de la unidad o la igualdad.³

Es evidente que las Constituciones estatales, en un Estado federal, o los Estatutos de Autonomía, en un Estado compuesto como el español o el italiano, no garantizan de manera automática un mayor nivel de protección de los derechos. Sin embargo, tampoco está claro que esa mayor protección quede asegurada por la disposición de una fuente única y centralizada de reconocimiento y tutela de derechos.

De lo que se trata, por tanto, es de admitir la proyección del principio dispositivo no sólo a la definición de instituciones o competencias singulares, sino al establecimiento de derechos que, como los propios Estatutos se encargan de aclarar, no podrán desarrollarse, aplicarse o interpretarse de manera que reduzcan o limiten los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.⁴

Un segundo argumento utilizado por Díez Picazo es que un reconocimiento amplio de derechos supondría un límite inadmisibles en el proceso político democrático que «privaría a los ciudadanos por vía estatutaria de algo que tendrían por vía constitucional». Este punto de vista, compartido por otros autores como V. Ferreres,⁵ refleja, como se intentará explicar, una comprensión discutible tanto de los derechos como del principio democrático en el constitucionalismo moderno.

En primer lugar, la presencia de los derechos en los ordenamientos jurídicos contemporáneos pretende recordar, precisamente, que el ejercicio de cualquier forma de poder entraña una posibilidad de arbitrariedad que debe ser limitada y controlada. En aquellos ordenamientos que, como el español, consagran, además del principio democrático, el principio social y el principio del Estado de derecho, se asume que esas actuaciones arbitrarias pueden provenir tanto de los poderes públicos como de los particulares. Este riesgo de arbitrariedad aumenta en la medida en que se dispone de mayores competencias normativas para incidir en la esfera de actuación de los ciudadanos y de las personas en general. Cuesta aceptar, por tanto, que la ampliación, respecto de las previsiones constitucionales, de derechos civiles, políticos y sociales básicos, cualquiera sea la escala en la que se produzca, «prive» de protección a las personas. Al contrario, refuerza su autonomía frente al propio poder —central o autonómico, legislativo o ejecutivo, público o privado— que no puede disponer de ella ni por acción ni por omisión, pues de lo contrario pondría en riesgo, precisamente, las precondiciones del propio proceso democrático.

En segundo lugar, tampoco puede aceptarse la lectura según la cual la limitación del legislador autonómico por parte del legislador estatuyente autonómico y estatal sería una operación «anti-democrática» tanto en la forma como en el fondo.

No lo es en la forma, en la medida en que la decisión de reconocer derechos, y con ello, límites y vínculos al legislador autonómico ordinario, es una decisión democráticamente asumida por el poder estatuyente. Un poder estatuyente que no sólo comprende a los parlamentos autonómicos,

³ No puede olvidarse que la presencia constitucional del principio dispositivo se pensó, sobre todo, para dar una salida razonable a los casos vasco y catalán. El ejercicio diferenciado del poder autonómico y, en última instancia, el pluralismo y la flexibilidad constitucional en materia territorial, eran una consecuencia obligada del modelo. Además, ciertamente, de una de las claves de su posible viabilidad. En un sentido similar, E. Albertí, «Las reformas territoriales en Alemania y España y la sostenibilidad del paradigma autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006 (págs. 35 y ss.).

⁴ Así, por ejemplo, en el artículo 37.4 del Estatuto catalán o el artículo 13 del Estatuto andaluz.

⁵ V. Ferreres, «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en V. Ferreres, P. Biglino, M. Carrillo, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CPC, Madrid, 2006, págs. 9 a 37.

sino también a las Cortes Generales y, en algunos casos, al propio cuerpo electoral de las Comunidades Autónomas. Cuestionar, por tanto, el carácter formalmente democrático de esta decisión sería tan inconsistente como sostener que la ampliación por parte del poder constituyente (constituido) del contenido de los actuales derechos constitucionales, limitando al legislador ordinario, comportaría una restricción ilegítima al principio democrático.

De manera parecida, existen varias razones para discutir la calificación de las declaraciones estatutarias de derechos como materialmente anti-democráticas. En primer lugar, porque además de consistir en prohibiciones y en mandatos de actuación, los derechos y principios actúan también como habilitaciones al legislador. Es decir, como apoyo normativo para actuaciones, por ejemplo, en materias sociales, económicas o culturales, que de otro modo podrían entrar en conflicto con otros derechos o bienes jurídicos. Es en este sentido, precisamente, que se ha podido hablar de los derechos y los principios como «límites habilitantes».

En segundo lugar, la mayoría de derechos reconocidos en las reformas estatutarias son derechos civiles, sociales y de participación que, lejos de estrechar el proceso democrático, lo consolidan, incluso frente al legislador ordinario. En efecto, salvo que se identifique el proceso democrático con la posibilidad de actuación ilimitada del legislador ordinario, no se ve por qué la ampliación de la autonomía formal y material de los ciudadanos debería verse como una restricción al mismo. En buena medida, las reformas estatutarias más ambiciosas se ocupan de ampliar las previsiones constitucionales en materia de participación política,⁶ procuran asegurar un acceso informado y no discriminatorio a las políticas públicas autonómicas o fortalecer la autonomía de los colectivos o personas más vulnerables.⁷ Se trata, por tanto, de actualizar un principio consolidado en el constitucionalismo moderno según el cual la introducción de límites y vínculos al poder es una condición medular para la ampliación de la libertad personal y colectiva.

Contempladas así las cosas, la previsión de una declaración sistemática de derechos, deberes y principios no sólo podría defenderse como contenido posible de los Estatutos de Autonomía. También podría considerarse un contenido conveniente, e incluso necesario, ligado al aumento de la capacidad normativa de los poderes públicos autonómicos y, sobre todo, a una coherente proyección del principio del Estado social y democrático de Derecho en ese ámbito.

En definitiva, como apuntan Aparicio y Barceló, el principio autonómico no sólo posibilita a las Comunidades Autónomas la creación de un ordenamiento jurídico propio para regular su singular proceso político. También les permite condicionar sus políticas a la persecución de objetivos comunes y al respeto de posiciones jurídicas subjetivas de sus ciudadanos y habitantes.⁸

Dicho esto, quedaría por analizar el resto de objeciones a la constitucionalidad de las declaraciones de derechos estatutarias, referidas, la mayoría de ellas, a su compatibilidad con los artículos 81, 139.1 y 149.1.1 CE.

⁶ Por lo que respecta al Estatuto catalán, es el caso del art. 29, que recoge el derecho a promover la convocatoria de consultas populares y el derecho a participar, directamente o por medio de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento.

⁷ Así se deriva con claridad de preceptos como el recogido en el art. 28.2 del Estatuto catalán, en virtud del cual «Los consumidores y usuarios tienen derecho a ser informados y a participar, directamente o por medio de sus representantes, con relación a las administraciones públicas de Catalunya, en los términos que establecen las leyes». O el contenido en el art. 27.3: «todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de la que dispongan los poderes públicos. El derecho de información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes».

⁸ Miguel A. Aparicio, Mercè Barceló, "Los derechos públicos estatutarios", versión provisional facilitada por los autores.

Como se sabe, el artículo 81 CE establece una reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades. Una primera cuestión que podría plantearse, por tanto, es la pertinencia de que el propio Estatuto de Autonomía fuera una de esas leyes orgánicas autorizadas para dicho desarrollo.

Como es sabido, la reserva de ley orgánica constituye una excepción al principio democrático de mayoría simple en la aprobación de las leyes. Por ello, el Tribunal Constitucional ha entendido que dicha reserva debe interpretarse de manera restrictiva.⁹ La posición de los Estatutos de Autonomía en esta reflexión es compleja. Los Estatutos son leyes orgánicas «especiales» que rigen en sus respectivas Comunidades Autónomas y que no pueden reformarse con el concurso unilateral del legislador estatal o del legislador autonómico. Tanto por su alcance territorial como por su procedimiento de reforma, no podrían identificarse sin más con las leyes orgánicas «generales» a las que el artículo 81 encomienda el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales.

A resultas de ello, habría que defender que los Estatutos no pueden emprender el desarrollo directo de los «aspectos consustanciales» de los derechos comprendidos entre los artículos 15 y 29 CE. Pero, a cambio, debería reconocerse que nada les impide asumir aquellos desarrollos que «afecten a elementos no necesarios, sin incidir sobre el ámbito y los límites» del derecho en cuestión (STC 101/1991).

Es por esto, precisamente, que resulta lógico que algunas reformas estatutarias hayan recogido, en el ámbito de sus competencias, aspectos ligados a ciertos derechos civiles de la sección I, sobre todo cuando las Comunidades Autónomas concernidas gozan de legislación civil propia o cuando estas regulaciones entran en contacto con el desarrollo de otros derechos contenidos en los capítulos II y III del título I. Este sería el caso, por ejemplo, de derechos recogidos en la reformas catalana o andaluza, como el derecho a vivir con dignidad el proceso de la propia muerte y a declarar la voluntad vital anticipada, el derecho de información y de consulta en materia de políticas públicas, el derecho a la intimidad en cuestiones sanitarias, el derecho a la justicia gratuita o el derecho a un trato administrativo imparcial y objetivo.

Así las cosas, aunque los nuevos Estatutos se dedican, ante todo, a especificar el contenido de los derechos sociales consagrados en el capítulo III del título I CE, también regulan el contenido de derechos civiles y de participación recogidos en el capítulo II. De ese modo, como se insistirá luego, muchos contenidos de derechos considerados disponibles –en el sentido de no necesarios, básicos o sustanciales– por el legislador constituyente pasarían, por obra del legislador estatuyente, a convertirse en contenidos rígidos y, en ese sentido, indisponibles, en el ámbito autonómico. Los obstáculos que podrían derivarse del art. 81 CE quedarían pues superados a partir del principio de articulación complementaria entre la regulación estatal de los derechos y las regulaciones autonómicas.

Las dificultades que plantean los arts. 139.1 y 149.1.1 CE no son mayores. La interpretación consolidada del art. 139.1, al igual que la de la del art. 138. 2, ha concebido este precepto como

⁹ Con claridad, el Tribunal Constitucional ha considerado que los derechos y libertades fundamentales aludidos por el artículo 81 serían sólo los comprendidos entre los artículos 15 y 29, es decir, los de la sección 1ª del capítulo II del título I. Por otra parte, esa reserva no abarcaría cualquier regulación de los mismos sino sólo aquellas referidas al desarrollo directo de su contenido, o bien a aquéllas que, sin desarrollarlos de manera sistemática, incidieran sobre «aspectos consustanciales» de los mismos.

un mandato que prohíbe a los legisladores autonómicos discriminar entre los españoles, estableciendo privilegios económicos o sociales. Sin embargo, este mandato de no discriminación no podría invocarse para justificar una «rigurosa y monolítica uniformidad» en materia de derechos. Por el contrario, estaría destinado a operar dentro de cada ordenamiento autonómico, no impidiendo la existencia de posiciones jurídicas diferenciadas, siempre que éstas se ejerzan en el ámbito de las propias competencias y que respeten el contenido constitucional de los derechos en cuestión.¹⁰

En el caso del art. 149.1.1 CE, por su parte, operarían criterios similares a los ya expuestos para el supuesto del art. 81 CE. Los Estatutos de Autonomía no podrían suprimir o restringir la posibilidad de que el Estado central dictara legislación básica para asegurar la igualdad de todos los españoles «en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Sin embargo, como bien han apuntado Aparicio y Barceló, el art. 149.1.1. no podría invocarse a priori para juzgar la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias. Antes de impugnar el carácter supuestamente discriminatorio de una actuación autonómica, sería necesario verificar si la actuación «niveladora» del Estado central posee cobertura constitucional. La igualdad de derechos, por otro lado, sería un límite a la regulación estatutaria, pero un límite que sólo podría afectar a las «condiciones básicas de ejercicio».¹¹

En realidad, el reparto de funciones normativas, y por tanto, la eventual distinción en materia de derechos entre contenidos básicos y no básicos, mínimos y máximos, esenciales y accidentales o suplementarios, es un rasgo inherente a los Estados compuestos, políticamente descentralizados.

Este doble nivel de reconocimiento, ciertamente, encuentra su acomodo natural en los Estados federales, y el español no lo es. Pero nada impide sostener, como se ha visto, su legitimidad constitucional en Estados compuestos no federales o federalizantes, como el Estado regional italiano o como el propio Estado de las Autonomías generado a partir de la CE de 1978. Los Estatutos de Autonomía, en efecto, no son constituciones en sentido estricto. Pero como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas ostentan una naturaleza cuasi-constitucional que las convierte, junto a la propia CE, en elemento insoslayable de la Constitución territorial del Estado. Esa naturaleza brinda una cobertura constitucional más que suficiente a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, especifiquen e incluso amplíen, aunque sin contradecir, los derechos, deberes y principios contemplados en la CE.

De hecho, esto es lo que las Comunidades Autónomas han venido haciendo en el plano legal e infralegal, en ejercicio de sus competencias. La única diferencia radicaría en que esta vez, la decisión de regular derechos, de manera complementaria a la regulación constitucional, se realiza con una norma de naturaleza distinta, el Estatuto de Autonomía, con consecuencias respecto del margen de actuación del legislador autonómico. Se trata, en definitiva, de una opción del poder estatuyente que no interfiere en las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los poderes legislativo y ejecutivo centrales.

Cuestión diferente, como se verá, es la oportunidad política de dicha inclusión y las características técnico-jurídicas que pueda revestir.

¹⁰ Sobre esta interpretación del art. 139.1 CE, *vid.* M. A. Cabellos, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001, pp. 7-88.

¹¹ M. A. Aparicio y M. Barceló, "Los derechos públicos estatutarios", *op. cit.*

3. Oportunidad política y aportaciones técnico-jurídicas de las declaraciones estatutarias de derechos

Como se ha visto hasta ahora, una parte de los críticos a la inclusión de derechos en los Estatutos de Autonomía ha insistido, bien en que ésta vulnera el principio de reserva de Constitución en la materia, bien el principio de igualdad. En ambos casos, la objeción dirigida a las reformas estatutarias sería una objeción de inconstitucionalidad.

Existe, sin embargo, un segundo tipo de crítica, sólo parcialmente coincidente con la primera, que aun admitiendo la constitucionalidad de la medida, cuestiona su oportunidad en términos políticos, así como su calidad técnica. Estas críticas, dirigidas sobre todo al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, han girado en torno a tres argumentos: a) el de la restricción que las declaraciones estatutarias de derechos supondrían para el autogobierno autonómico; b) el de su carácter intervencionista y parcial desde el punto de vista ideológico; c) y el de su carácter en exceso retórico y desvinculado de garantías efectivas.

a) Según el primero de los argumentos, los órganos de una Comunidad Autónoma que decidieran incorporar un listado de derechos en su Estatuto no se estarían dotando «libremente» de una Carta, puesto que su aprobación, primero, y su eventual reforma, más tarde, dependerían de la voluntad del legislador orgánico estatal, que debe prestar su acuerdo para que éstas se consumen.

Este punto de vista, defendido por autores como el ya mencionado V. Ferreres, fue de hecho esgrimido por Convergencia i Unió (CiU) en el debate sobre la reforma del Estatuto catalán. En opinión de los representantes de CiU, la reforma estatutaria debía centrarse en cuestiones como la definición de la identidad nacional, las competencias o la financiación. Pero debía remitir el reconocimiento de derechos a una Carta específica aprobada por el Parlamento de Cataluña.¹²

El argumento es, ciertamente, atendible. De hecho, nada impide que los derechos, deberes y principios autonómicos sean incluidos en normas infra-estatutarias dotadas, a su vez, de especial rigidez frente al propio legislador autonómico.¹³ No obstante, cabe considerar que el carácter «pactado» del Estatuto de Autonomía constituye un límite a la libre disposición del mismo no sólo por parte del legislador autonómico, sino también del legislador estatal, al menos en tanto legislador estatuyente.

Así, cuando una Comunidad Autónoma recoge una determinada definición de su identidad o especifica las competencias que asume, no sólo se «autolimita» de cara al futuro, sino que limita al propio legislador estatal, que se ve obligado a respetar esa decisión. Lo mismo puede predicarse en relación con las declaraciones de derechos y deberes autonómicos. Una vez incorporadas a los Estatutos pasarían a integrar también el bloque constitucional, conformado por el tex-

¹² Se pretendía seguir, en este punto, el criterio establecido en la propuesta de reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca de 2003, conocida como «Plan Ibarretxe». El artículo 11 de dicho texto reconocía a los ciudadanos y ciudadanas vascos los derechos reconocidos en la CE y otros tratados internacionales. El art. 10, por su parte, encomendaba al Parlamento Vasco el desarrollo por ley de una Carta de Derechos y Deberes Civiles y Políticos de la ciudadanía vasca.

¹³ El Estatuto de Autonomía de Cataluña adopta una solución intermedia: estipula un listado extenso de derechos, deberes y principios en el ámbito civil, social, político y lingüístico, y prevé la aprobación por ley del Parlamento de una Carta que los complete o que establezca nuevos derechos (art. 37.2). Esta Carta, en todo caso, deberá aprobarse mediante una «ley de desarrollo básico del Estatuto» (art. 62.2), que exige el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto.

to constitucional y los Estatutos de Autonomía¹⁴. De esta suerte, el autogobierno, tanto en términos simbólicos como jurídicos, quedaría reforzado como un todo.

b) Una segunda objeción dirigida a las declaraciones de derechos incorporados a los Estatutos apunta a su carácter parcial e intervencionista desde el punto de vista ideológico. En rigor, esta crítica se ha dirigido sobre todo a la reforma del Estatuto catalán. No ha adquirido igual virulencia, en cambio, tratándose de otras reformas, como la andaluza, con un contenido similar.

El argumento del carácter ideológicamente parcial de los derechos estatutarios se dirige fundamentalmente a aquellos derechos que tienen que ver con cuestiones como el testamento vital, el papel de la religión en la esfera pública, la presencia de ambos sexos en los cargos públicos, la posibilidad de diversas formas de familia, el uso de la lengua o los derechos sociales.

Según este punto de vista, las declaraciones que recogen derechos de este tipo no serían la expresión de un «consenso» capaz de resistir el paso del tiempo e integrar a las diferentes fuerzas políticas con posibilidades de acceder al gobierno. Más bien, estarían marcadas por el carácter de centro-izquierda de los partidos que le otorgaron su voto durante su tramitación parlamentaria.

Una primera respuesta a esta afirmación es que todos los textos constitucionales o leyes básicas de una sociedad son el producto de un contexto histórico y de una determinada correlación de fuerzas políticas y sociales. Desde este punto de vista, es falso que existan textos «neutros» o ideológicamente «imparciales». Es más: no sólo las menciones expresas, sino también las omisiones en materia de derechos son, con frecuencia, el reflejo de opciones políticas concretas y de concretas maneras de entender el principio democrático, el principio social o el principio del Estado de derecho.

Por otro lado, no puede negarse que buena parte de los derechos y principios incorporados en los Estatutos de Autonomía constituye cualquier cosa menos una rareza en el panorama del Derecho comparado. Se puede estar de acuerdo o no con su contenido, pero en su mayoría refleja, bien expectativas y mandatos reconocidos en sede legislativa ordinaria, estatal o autonómica, bien estándares de protección recogidos en algunos de los textos más avanzados del constitucionalismo moderno, del derecho europeo o del derecho internacional.

Es el caso, por ejemplo, de la introducción de criterios de «paridad» como medio para asegurar que las mujeres participen en igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados. Pese a las críticas que una parte de la doctrina ha dirigido contra este tipo de medidas,¹⁵ lo cierto es que se trata de una opción prevista por el propio Convenio para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificado por el Estado español, así como en diferentes directivas europeas.¹⁶

¹⁴ La noción de bloque constitucional (vid. Manuel Aragón, «El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales», *Cuestiones constitucionales*, núm. 1, julio-diciembre 1999, entre otros) se diferenciaría del bloque de constitucionalidad. Esta última expresión, como se sabe, está pensada sobre todo para resolver los conflictos de competencia derivados del carácter abierto del modelo autonómico. Por ello, a primera vista, no incluiría las declaraciones estatutarias de derechos. Ahora bien, el propio art. 28 de la LOTC reconoce que el bloque de constitucionalidad comprendería no sólo las normas dictadas «para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas», sino también aquellas destinadas a «regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Las declaraciones estatutarias de derechos bien podrían considerarse incluidas en este último supuesto: el de nuevas normas que «regulan» el ejercicio de competencias autonómicas y que, por lo tanto, irradian cuando menos un valor normativo indirecto sobre el conjunto del ordenamiento estatal. Otra cosa sería zanjar el problema interpretativo por la vía de una reforma constitucional que cancelara el principio dispositivo y convirtiera a los Estatutos en auténticas Constituciones de las Comunidades Autónomas, como ocurre en cualquier ordenamiento federal.

¹⁵ Así, por ejemplo, V. Ferreres, «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», *op. cit.*, p. 27 y ss.

¹⁶ Directiva 2002/73/CE (de reforma de la Directiva 76/207/CEE) y Directiva 2004/113/CE, traspuestas, de hecho, por normativa de ámbito estatal como la reciente LO 3/2007 para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Algo similar puede decirse en materia de derechos sociales. Su inclusión en los Estatutos de Autonomía es más lógica que su ausencia o que la inclusión privilegiada, como ocurre en el ámbito de la Unión Europea, de libertades de mercado que suponen una clara «intervención» en los márgenes de actuación de los poderes públicos estatales.

En realidad, y contra lo que sostienen los críticos, resulta cuando menos discutible que la presencia de prohibiciones o de mandatos positivos en materia de políticas públicas cancele de manera ilegítima el carácter «abierto» que debería revestir todo texto institucional básico con pretensiones pluralistas. Por el contrario, cuando esas prohibiciones y mandatos tienden a reforzar derechos civiles, sociales y de participación de las personas, lo que hacen es impedir que los poderes públicos puedan, de manera arbitraria, por acción u omisión, «cerrar» o «erosionar» el proceso político, debilitando la autonomía formal y material de quienes participan en él. Dicho de otro modo: no hay contradicción teórica entre derechos y democracia, o entre derechos y apertura del proceso político, cuando lo que se recogen son derechos que tienden a reforzar la capacidad de actuación de los partícipes en dicho proceso.

En el caso específico del ordenamiento español, esta presencia de derechos sociales y de participación en los Estatutos de Autonomía es más que una simple opción ideológica. Constituye además una proyección legítima e incluso necesaria al ámbito autonómico tanto de la idea de «democracia avanzada» contenida en el preámbulo de la Constitución Española, como del principio del Estado social.

Por el contrario, pensar que en estas materias debería regir la absoluta libertad de configuración del legislador, equivaldría a desandar en casi un siglo lo que ha sido una de las conquistas centrales del constitucionalismo moderno. Las tesis sobre el carácter abierto y procedimental de las constituciones democráticas no pueden olvidar, sin contradicción, que la ampliación de los derechos civiles, políticos y sociales es una precondition material imprescindible para que la participación sea verdaderamente equitativa y plural y pueda proyectarse en el tiempo.

Nada hay de reprochable, en definitiva, a que el legislador estatuyente, con mayorías sólidas y en un contexto en el que la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas ha experimentado un crecimiento significativo, decida incorporar a los Estatutos estándares de tutela más exigentes en materia de derechos civiles, políticos y sociales. La supuesta «irreversibilidad» de esta decisión tampoco debería exagerarse. Después de todo, pese a las dificultades que las reformas estatutarias comportan, no se está, en ningún caso, ante un texto intangible o super-rígido que «ate» de manera irremisible a las «generaciones futuras», como se ha llegado a afirmar.

c) Una objeción, por último, emparentada con la de la parcialidad ideológica, es la que señala el carácter excesivamente «retórico» y «prolijo» de los derechos y principios consagrados en los Estatutos de Autonomía, así como la correlativa ausencia de garantías suficientes de los mismos. Según este punto de vista, el listado de derechos correría el riesgo de convertirse en un simple espejismo, condenado a devaluar el alcance normativo de los Estatutos y a despertar falsas expectativas entre la ciudadanía.¹⁷ Se trata, también, de un argumento admisible, aunque susceptible de algunas puntualizaciones.

En primer lugar, debe decirse que la crítica al carácter «retórico» de algunos listados de derechos viene de lejos en la teoría constitucional. Una de sus principales virtudes es la de alertar contra

¹⁷ Con relación al Estatuto de Autonomía de Cataluña, ver, por ejemplo, P. Biglino, «Los espejismos de la tabla de derechos», en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, pp. 39 y ss.

los excesos «semánticos» que sólo buscan legitimar al poder pero que no otorgan a los destinatarios de los derechos ningún instrumento efectivo para controlarlo. No obstante, este tipo de argumentos no debe hacer olvidar que las constituciones o las normas institucionales básicas de una comunidad, como es el caso de los Estatutos de Autonomía, encierran una paradoja. Por su pretensión de operar como leyes «fundamentales» y de durar en el tiempo, aspiran a reunir ciertos requisitos mínimos de racionalidad y sistematicidad. Pero también por estas razones, están expuestas a demandas políticas intensas que obligan a múltiples compromisos –entre mayorías y minorías, entre reclamos sociales y exigencias de gobernabilidad– y dificultan la pureza y precisión que suele exigirse desde un punto de vista «técnico».

Frente a una visión «tecnicista», es importante no perder de vista que las Constituciones y los Estatutos de Autonomía son, además de normas jurídicas, textos de un fuerte contenido político. Y desde esa perspectiva, apelan a un tipo de legitimidad que exige tomar en cuenta intereses sociales más amplios que los de los partidos políticos con representación parlamentaria.¹⁸ Esto es especialmente así en el caso de aquellos proyectos de reforma estatutaria que, como el catalán, planteaban cuestiones políticas centrales como la redefinición de la propia identidad, de los niveles de autogobierno y del régimen de financiación y obtención de recursos, y exigían para su aprobación la celebración de un referéndum entre los electores inscritos en el censo (art. 152.2 CE).

Por otro lado, el argumento del carácter repetitivo o de la menor calidad técnica de las declaraciones estatutarias de derechos en relación, por ejemplo, con la Constitución Española, también es disputable.

En primer lugar, la mayoría de declaraciones contemporáneas de derechos se limitan a repetir o a hacer visibles estándares de protección ya existentes. La propia Constitución Española reproduce numerosos derechos ya consagrados en tratados y convenios internacionales que podrían haberse considerado vigentes en el ámbito interno con una simple modificación del redactado del artículo 10.2. Sin embargo, es innegable que la propia legitimidad simbólica, e indirectamente, la eficacia jurídica de una ley básica o fundamental, está ligada a la presencia de una declaración propia de derechos, aunque se reproduzcan otros ya existentes.¹⁹

En segundo lugar, no es exacto que los estándares de tutela recogidos en las declaraciones estatutarias sean una simple repetición de los consagrados en la Constitución. Pese a las remisiones a la ley contenidas en muchos de estos preceptos, no son pocos los que, al especificar derechos constitucionales, clarifican su contenido y su exigibilidad tanto frente a los poderes públicos como, eventualmente, frente a otros particulares.²⁰ En realidad, el espectro de derechos reconocidos en

¹⁸ No por casualidad, Luís Jiménez de Asúa sostenía, a propósito del Anteproyecto de Constitución republicana de 1931, que «la experiencia (...) enseña que las Constituciones populares son siempre largas».

¹⁹ En el ámbito europeo, la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión constituye otro ejemplo en el mismo sentido. Su objetivo básico es «hacer visibles» y reunir en un texto único estándares ya reconocidos en el Derecho originario y derivado y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Sin embargo, no pocas veces es presentada como una innovación relevante en el Derecho europeo.

²⁰ Es el caso, por ejemplo, del derecho a la salud, al que algunos Estatutos, como el catalán o el andaluz, otorgan mayor claridad de contenido y, con ello, mayor densidad normativa. Así, el art. 22.2 del Estatuto de Andalucía recuerda que el derecho a la salud comprende, en todos los casos, el derecho de acceso a todas las prestaciones del sistema; el derecho a la libre elección de médico y centro sanitario; el derecho a la información sobre los servicios y prestaciones del sistema, así como sobre los derechos de que se dispone; el derecho a información adecuada sobre los procesos de enfermedad con anterioridad a la prestación de consentimiento para ser sometido a un tratamiento médico; el derecho al respeto de la personalidad, dignidad humana e intimidad; el derecho al consejo genético y la medicina predictiva; el derecho a un tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos; el derecho a disponer de una segunda opinión facultativa sobre los procesos médicos; derecho de acceso a cuidados paliativos; el derecho a la confidencialidad de los datos relativos a la salud y a las características genéticas, así como al historial clínico; y el derecho a la asistencia geriátrica especializada. En igual sentido, M. A. Aparicio y M. Barceló, «Los derechos públicos estatutarios», *op. cit.*

los Estatutos es variado: muchos de ellos son derechos «nuevos», o si se prefiere, nuevas derivaciones de derechos ya existentes.²¹ Otros son derechos que ya gozaban de cobertura legal en el ámbito estatal o autonómico²² aunque su incorporación en los Estatutos les otorga una rigidez específica y, con ello, nuevas garantías.

Finalmente, no es menor la aportación que las declaraciones estatutarias de derechos, deberes y principios ofrecen en materia de técnica jurídica. Quizás la más relevante es que contribuyen a «corregir», al menos en términos pedagógicos, la lectura según la cual existirían unos derechos «en serio» –los civiles y políticos– susceptibles de mayor protección jurídica, y unos derechos debilitados –básicamente, los sociales– que sólo podrían operar como principios rectores de las políticas públicas.

En efecto, una de las virtudes técnicas de los Estatutos es su contribución a asentar el principio de interdependencia e indivisibilidad entre las diferentes categorías de derechos. Esto es especialmente visible en el caso del EAC, que en su título I, y a diferencia de la Constitución Española, recoge de manera conjunta los derechos y deberes «en el ámbito civil y social». Estos derechos, por su parte, sólo se distinguen de los derechos de participación a efectos de su titularidad o ejercicio, pero la conexión entre todos ellos es explícita. Se trata, en realidad, de una característica de la mayoría de los nuevos Estatutos. Aunque principalmente se ocupan de desarrollar derechos tradicionalmente calificados como sociales, éstos aparecen estrechamente ligados al ejercicio de derechos civiles y políticos de participación, consulta, información, intimidad o no discriminación. Ello explica, por su parte, que el sistema de garantías previsto sea el mismo para todos los derechos, de manera que se evitan las distinciones apriorísticas entre derechos más y menos protegidos.

Esta característica se complementa con el papel otorgado en los diferentes Estatutos a los llamados principios rectores de las políticas públicas. Como es sabido, los principios rectores desempeñan al menos una triple función jurídica. La primera es habilitar políticas públicas que de otro modo podrían resultar prohibidas. La segunda es establecer límites negativos que dichas políticas no pueden vulnerar. La tercera es actuar como mandatos de optimización que deben ser desarrollados de manera progresiva, en función de los recursos jurídicos y fácticos disponibles.

La estructura interna de la Constitución Española ha introducido cierta confusión en la materia al identificar los derechos subjetivos principalmente con los derechos civiles y políticos y los principios rectores con los derechos sociales. Las consecuencias de esta distinción serían importantes: sólo los derechos subjetivos serían directamente exigibles frente a los tribunales. Los principios rectores, en cambio, sólo serían alegables de acuerdo a las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE).

Las declaraciones estatutarias ofrecen una percepción diferente. Por un lado, sugieren que todos los derechos, y no sólo los derechos civiles y políticos, pueden actuar como derechos subjetivos con garantías normativas y jurisdiccionales similares. Esto es evidente en el EAC, que consagra en un mismo capítulo, como ya se ha dicho, los derechos del ámbito civil y social. Pero también en otros Estatutos como el andaluz, que aunque en principio sólo consagra derechos sociales, reconoce asimismo diferentes derechos civiles y de participación conectados al contenido de los mismos.

²¹ Según como se consideren, serían derechos nuevos o nuevas derivaciones de otros derechos, por ejemplo, el derecho a una renta básica (art. 23 del Estatuto de Andalucía) o a una renta garantizada de ciudadanía (art. 24 del EAC) el derecho a una buena administración (art. 31 del Estatuto de Andalucía, art. 30 del EAC) o el derecho al respeto de la propia orientación sexual e identidad de género (art. 35 Estatuto de Andalucía).

²² Los propios derechos lingüísticos consagrados en Estatutos como el de Cataluña reflejan, a pesar de haber estado en el centro de las disputas en torno a su constitucionalidad, legislación autonómica sobre cuya admisibilidad el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones.

Por otro lado, las declaraciones estatutarias sugieren también que todos los derechos, y no sólo los sociales, pueden actuar como principios rectores. Una vez más, el EAC es paradigmático. A diferencia de lo que ocurre en la Constitución Española, los principios rectores no sólo operan en el ámbito de la política económica y social. Son cláusulas de habilitación o mandatos que se proyectan sobre el conjunto de las políticas públicas, sea en materia de género (art. 41), de participación (art. 43), de educación, investigación y cultura (art. 44), de medio ambiente (art. 46), de protección de usuarios y consumidores (art. 49) o de información (arts. 52 y 53).

Esta doble vertiente subjetiva y objetiva de todos los derechos hace que en muchos casos éstos aparezcan consagrados, de manera casi idéntica, como derechos subjetivos y como principios rectores a la vez. Por ejemplo, el art. 28 EAC establece que «todas las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y servicios, tienen derecho a la protección de su salud y seguridad». El art. 49 EAC, por su parte, estipula que «los poderes públicos deben garantizar la protección de la salud, la seguridad y la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios». Otro tanto puede decirse del Estatuto andaluz. Su art. 34, por ejemplo, establece «el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento». El art. 37.15, por su parte, consagra como principio rector «el acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de las infraestructuras tecnológicas».

La cuestión de fondo radica en la eficacia jurídica de este tipo de preceptos, sobre todo de los principios rectores. La Constitución Española, como se ha apuntado ya, sugiere que los derechos subjetivos son directamente exigibles ante los tribunales, mientras que los principios rectores «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes los desarrollen» (art. 53.3). Tanto en el Estatuto catalán como en el andaluz el adverbio «sólo» desaparece. Con ello parecen sugerirse dos cosas. En primer lugar, que los principios rectores siempre podrán ser alegados ante jueces y tribunales. En segundo término, que el grado de exigibilidad dependerá del desarrollo legislativo correspondiente, pero que la falta de ley no tendría por qué suponer la ausencia de todo contenido normativo.

Naturalmente, la cuestión de la eficacia de los derechos y principios recogidos en los Estatutos de Autonomía está vinculada, en último término, al sistema de garantías previstos para su tutela, y en este terreno, las reformas estatutarias, y de manera señalada la del EAC, introducen mecanismos específicos. Fuera de las garantías normativas –como las referidas a la reserva de ley o a la determinación de un contenido mínimo o esencial– buena parte de los Estatutos prevén sus propias garantías institucionales. Éstas van desde los Defensores del Pueblo, en sus diferentes variantes autonómicas, a las Agencias de Protección de Datos. En algún caso, como en el proyecto de reforma aprobado por el Parlamento catalán, se preveía un recurso jurisdiccional específico ante una Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Cataluña. Como la previsión de este recurso dependía de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, fue eliminado en la tramitación en las Cortes Generales. En cambio, el Estatuto catalán ha conservado un mecanismo de control previo de la estatutoriedad de las leyes, encomendado al Consejo de Garantías Estatutarias (art. 76).²³ Por su propia estructura, este mecanismo no sólo permitiría controlar supuestos de anti-estatutoriedad por acción, sino incluso por omisión. En este último caso, los dictámenes del Consejo de Garantías podrían consistir en recomendaciones al Parlamento catalán para que enmendara dicha situación.

²³ El Consejo de Garantías Estatutarias es una institución prevista en sustitución del actual Consejo Consultivo. Su misión, básicamente, es velar por la adecuación al Estatuto y a la Constitución de proyectos y proposiciones de ley y de reforma estatutaria, de decretos leyes sometidos a convalidación y de proyectos de decretos legislativos.

4. Conclusiones: las declaraciones estatutarias de derechos como elementos de un nuevo constitucionalismo multinivel o en red

A lo largo de este artículo se ha procurado defender la legitimidad constitucional e incluso la oportunidad política y técnica de las declaraciones de derechos y deberes introducidas por los nuevos Estatutos de Autonomía. Uno de los argumentos centrales que se ha expuesto es que a pesar de que la presencia de dichas declaraciones encontraría su encaje lógico en fórmulas más claramente federales o federalizantes de organización territorial, deberían inscribirse sin escándalo en un modelo de Estado que, de manera creciente, ha ido asumiendo la irrupción de nuevos centros de poder infra y supra estatales.

En efecto, las profundas mutaciones sufridas por los Estados tradicionales en el contexto de la globalización y del proceso de integración europea, han desarticulado algunos de sus fundamentos, como la noción de soberanía o la idea de unidad de poder y de unidad ordinamental. Es este proceso, justamente, el que ha favorecido el surgimiento, sobre todo en relación con el ordenamiento comunitario, de diferentes propuestas de articulación de un constitucionalismo multinivel. A pesar de las diferencias jurídicas y política entre ellas, todas coinciden en que en un contexto en el que conviven una pluralidad de naciones, regiones, lenguas y culturas, el constitucionalismo debería abandonar su obsesión por la unidad, por el principio de jerarquía y por la decisión en último término. En su lugar, debería dar lugar a un panorama en el que el principio de competencia, así como los mecanismos horizontales y verticales de resolución consensuada de los conflictos, tuvieran un mayor papel.

Este tipo de propuestas, como se ha apuntado, ha sido pensado sobre todo para dar cuenta de la posible relación entre las Constituciones estatales y unos tratados europeos con creciente vocación constitucional. Sin embargo, resultaría inconsistente sin la concurrencia, al menos, de dos requisitos. En primer lugar, esta idea de un constitucionalismo multinivel o en red –para evitar los resabios de jerarquía implícitos en el primer adjetivo– debería alcanzar también a las normas superiores de los ordenamientos territoriales de los Estados federales o autonómicos. En segundo lugar, debería incluir la convicción de que el ejercicio de poder público o privado en cada una de estas escalas sólo puede resultar legítimo si va acompañado de adecuados controles democráticos y de un sistema de derechos que establezca límites e imponga vínculos a su actuación. Todo ello obligaría a repensar la función integradora de la Constitución, ligándola a la proyección y profundización del principio social y del principio democrático en diferentes escalas territoriales.

Ciertamente, se está todavía lejos de alcanzar un modelo que responda de manera clara a estos principios. No sólo en el ámbito autonómico, sino también en el propio ámbito europeo. Sin embargo, la incorporación de declaraciones de derechos y deberes en las recientes reformas estatutarias, sobre todo en los casos de Andalucía y Cataluña, puede considerarse, a pesar de sus límites, un paso en esta dirección. Sólo por eso deberían recibirse, antes que como un inaceptable ataque a la ortodoxia jurídica, como una intencional y coherente actualización del principio impuesto para las leyes básicas de cualquier sociedad por el artículo 16 de la Declaración de Derechos de 1789.²⁴

²⁴ «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución».

