

## DRETS I GARANTIES JURISDICCIONALS EN LA SENTÈNCIA SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Miguel Ángel Cabellos Espiérrez\*

### 1. El punt de partida: la Sentència 247/2007

Aquestes breus pàgines tenen per objecte comentar el tractament que la STC 31/2010 fa dels drets estatutaris, exceptuant els relatius a la llengua, que s'estudien específicament en un altre lloc d'aquest número especial. Com és lògic, la limitació d'espai només permetrà tractar algunes qüestions que semblen d'especial relleu, d'entre les moltes que podrien portar-se a col·lació. En particular, ens centrarem en les diferències d'enfocament entre la STC 247/2007 i la 31/2010, pel que fa a la naturalesa dels drets estatutaris.

La primera constatació que s'ha de fer és que s'aprecia una evolució en aquesta Sentència respecte de la 247/2007, relativa a l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. Una evolució que, sense ser radical o suposar un abandonament de tot allò dit en aquesta, sí que és cert que prescindeix d'alguns dels aspectes més discutibles, n'aclareix d'altres i, en definitiva, permet enfocar de cara al futur la qüestió de la naturalesa i funcions dels drets estatutaris d'una manera més clara.

La STC 247/2007, rebuda en aquest punt amb certa perplexitat per la doctrina, va traçar, més enllà dels casos en què la Constitució permet als estatuts incidir en la configuració d'algun dret que aquesta reconeix, una distinció entre drets lligats a la regulació estatutària de les institucions pròpies i drets lligats a competències. Els primers serien drets subjectius perfectes; els segons, mers mandats al legislador que no tindrien de dret més que el nom:

*«Son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate [...]. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a pro-*

---

\* Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Girona. Aquest treball s'insereix en el projecte de recerca finançat pel Ministeri de Ciència i Innovació, amb la referència DER 2010-15778, sobre «Los cambios en la relación entre Poder Judicial y Comunidades Autónomas: perspectivas de interpretación a la luz del Derecho Comparado».

*ducir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos. [...] Sin embargo, estos criterios no son predicables en la misma medida del contenido estatutario destinado a la atribución de competencias a favor de las Comunidades Autónomas» (FJ 15).*

En efecte: l'Estatut pot, diu el Tribunal, en atribuir les competències als poders públics autonòmics, imposar-los «*de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio*» o fer això mateix de manera indirecta, «*mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares*». En ambdós casos ens trobarem davant de mandats al legislador, l'eficàcia dels quals solament arribarà quan es produeixi «*el ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justificabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos*». I conclou el Tribunal:

*«Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada» (FJ 15).*

D'una banda, no se sap (perquè el Tribunal no ho explica ni ho argumenta) què és el que fa que la vinculació d'un dret amb una competència el privi tot seguit d'aquest caràcter de dret, que en canvi es presenta automàticament quan la vinculació s'estableix amb la regulació d'una institució. D'altra banda, en tots els casos en els quals el «dret» es veu reduït a la condició de principi, tota la seva activació com a dret es deixa a les mans del legislador autonòmic posterior. No es preveu la possibilitat que, per més que necessitat del concurs d'aquest per acabar de perfilar el seu contingut i la manera com podrà exercir-se, el dret sigui ja tal al mateix Estatut, i pugui presentar ja un contingut mínim protegible (vegeu sobre la qüestió dels drets necessitats de la interposició del legislador, i de la seva virtualitat en tant que aquesta no es produeixi, la STC 15/1982, FJ 7 i 8). Davant d'això, s'ha d'afirmar que la necessària intervenció del legislador ordinari no ha de privar sempre necessàriament de tot contingut normatiu un dret, rebaixant-lo a mera directriu. La doctrina ha parlat dels drets estatutaris com a

drets públics subjectius i de com l'Estatut pretén en uns casos col·laborar al reconeixement de drets constitucionalment reconeguts, en d'altres elevar principis rectors constitucionals a la categoria de drets públics estatutaris, i en d'altres crear nous drets (Aparicio/Barceló). I especialment de com en molts casos:

*«Se especifican con absoluta claridad todos los elementos propios del derecho (su titular, su contenido, su objeto y el sujeto pasivo u obligado) que, de esta forma, se hace exigible jurisdiccionalmente de acuerdo con el artículo 53.3 CE (y con el propio Estatuto) y sin que, en absoluto, su cumplimiento quede sometido a condición suspensiva alguna. Y allí donde se produce una remisión al posterior desarrollo legislativo autonómico del derecho en cuestión en la mayoría de los casos no se genera un aplazamiento de vigencia sino un aplazamiento de especificación de contenido» (ídem).*

En el mateix sentit, De la Quadra Salcedo Janini ha enumerat quins drets als estatuts permetrien ser directament exigibles atesa la seva naturalesa de dret subjectiu, i sense necessitat d'intervenció posterior del legislador, i quins, en tant que aquesta no es produeixi (que servirà, en paraules del mateix autor, per regular el dret en condicions de plena aplicabilitat i eficàcia, no per reconèixer-lo com a tal dret, en la línia de la doctrina establerta en l'esmentada STC 15/1982), poden ser garantits pels tribunals en el seu contingut mínim. I parlem en ambdós casos de drets lligats a competències, no a institucions.

Per a la Sentència de 2007, com es veu, res d'això no seria possible: tan sols es preveuen dos extrems, el dret subjectiu perfecte i la mera directriu (i en cap cas dret), de manera que tot dret, quan estigui lligat a una competència, no naixerà fins que el faci néixer el legislador ordinari, i fins aquell moment no serà cap altra cosa que una mera directriu o un mer mandat orientat als poders públics, però en cap cas, en realitat, un dret.

## 2. Una certa reformulació en la Sentència 31/2010

La Sentència de 2010, com s'ha dit, es pronunciarà en termes menys radicals. En primer lloc, abandonarà el binomi drets lligats a institucions / drets lligats a competències, la funció de fonament del qual a l'operació de conversió dels drets estatutaris en principis mancava de tota base, fins al punt que el Tribunal no aportava cap explicació entorn d'aquesta qüestió i exigia dels seus destinataris poc menys que un acte de fe en la seva existència.

En segon lloc, el Tribunal no s'oposarà a reconèixer la condició de drets a aquells la plena eficàcia dels quals depengui de la intervenció posterior del legislador autonòmic. No s'imposa ja, per tant, la «reducció a principis» de tota una categoria de drets (els lligats a competències). La doctrina del Tribunal el 2010 és, doncs, molt més prudent, i evita els salts al buit que feia la de 2007.

Després de distingir drets fonamentals, continguts a la Constitució i que vinculen tots els legisladors, de drets reconeguts als estatuts, explica quins serien aquests darrers, la qual cosa, com veurem després, és rellevant:

*«Los derechos reconocidos en Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta [respecte dels drets fonamentals]. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico [...] y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma»* (FJ 16).

Enunciada la categoria, el Tribunal hi efectuarà distincions, però sempre, s'ha d'insistir, dins de la categoria de dret estatutari i sota les característiques esmentades:

*«Bajo la misma categoría “derecho” pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro nomen, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término “derecho” se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. [...] En el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu, el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como “principios rectores”, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. [...] Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas»* (FJ 16).

A l'Estatut hi hauria, doncs, dos tipus de drets: d'una banda, els drets subjectius *stricto sensu*, exigibles davant dels tribunals, i, d'altra banda, aquells drets la im-

mediata virtualitat dels quals seria la d'operar com a mandats cap als poders públics (com també ocorre en el cas dels primers) però sense que en aquest cas es generés des de l'inici «una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunals de justicia». Però el que és rellevant és que en ambdós casos estem parlant de drets, que, com s'acaba de dir, «sólo vincul[a]n al legislador autonómico [...] y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma».

Per tant, encara que després, en parlar dels drets que es configuren únicament com a mandats, s'al·ludeixi al fet que estan vinculats a competències, això no exclou que hi hagi drets estatutaris amb caràcter de dret subjectiu igualment vinculats a competències. Acabem de veure com el mateix Tribunal ha començat per dir que els drets estatutaris són per definició drets «materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma».

D'aquesta manera es trencaria la injustificada regla, enunciada sense argumentació en la Sentència de 2007, segons la qual tot dret lligat a una competència seria reduït *ipso facto* a la categoria de mer principi, mentre que solament serien autèntics drets els lligats a institucions (com si, d'altra banda, la mateixa Constitució, a l'art. 148.1.1, no preveïés com una de les competències de les comunitats autònomes, que els estatuts assumeixen i exerciten, l'organització de les seves pròpies institucions d'autogovern, de manera que, al cap i a la fi, no hi ha cap dret estatutari, ni tan sols els «vinculats a institucions», que no acabi estant lligat a una competència autonòmica).

Amb la Sentència de 2010, no tan sols seria argumentable que hi hagi drets lligats a competències que siguin autèntics drets subjectius, sinó que, a més, aquells altres que de moment només generin mandats continuaran sent considerats drets, per més que de naturalesa una mica diferent de la dels anteriors. I, netament diferenciats de les categories anteriors, s'ubicarien els principis rectors («cuyo régimen jurídico difiere del de los derechos», FJ 28). Si tot això és així, la reformulació realitzada pel Tribunal de la seva jurisprudència de 2007 suposa un esforç de racionalització de la jurisprudència anterior que ha de ser valorat, tot i que, en analitzar després els concrets drets estatutaris impugnats, el Tribunal es mogui en uns paràmetres més aviat restrictius.

### **3. Les garanties jurisdiccionals: un retrocés en la jurisprudència sobre l'article 149.1.6 CE?**

En aquest repàs telegràfic, sobre aquest aspecte s'han de dir dues coses. La primera, que el Tribunal torna de nou a la seva concepció, semblava que superada

en la STC 47/2004, sobre la necessitat que sigui «inevitable» la introducció d'especialitats processals en la normativa autonòmica perquè aquelles siguin acceptables. Curiosament el TC cita un paràgraf de la STC 47/2004 on aquesta al·ludia a l'exigència en sentències anteriors de la inevitabilitat esmentada, però prescindeix del fet fonamental que no és aquest el criteri que feia finalment seu la Sentència de 2004, que, per contra, el que acabava demanant era que:

«[...] *entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo de Galicia* [ja que s'estava enjudiciant la Llei gallega 11/1993, sobre el recurs de cassació en matèria de dret civil propi, la qual llei introduïa determinades especialitats en el procediment jurisdiccional esmentat] *y las singularidades procesales incorporadas por el legislador gallego en la Ley impugnada, exist[a] una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales, es decir, que las legitime como “necesarias” en los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE, teniendo presente que la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas*» (FJ 5).

La STC 31/2010, en tornar a la noció d'inevitabilitat, suposa en conseqüència un pas enrere sobre aquesta doctrina, la qual cosa d'altra banda no sorprèn pel fet que ja havia succeït en la STC 135/2006, relativa a la Llei catalana d'associacions de 1997, en la qual també se citava la STC 47/2004 de manera parcial, per fer-li dir el que en realitat no deia. Es passa, doncs, de la connexió directa i de la necessitat entesa en sentit no absolut (STC 47/2004) a la noció d'inevitabilitat pròpia de la jurisprudència tradicional (vegeu, per totes, la STC 83/1986, FJ 4).

En segon lloc, i partint del que s'acaba d'exposar, el Tribunal subratlla que en la remissió a les lleis que fa l'article 38.2 EAC («d'acord amb els procediments que estableixen les lleis») quan el precepte parla del recurs davant del TSJ en cas de vulneració de drets, s'ha d'entendre que aquestes lleis «*obviamente sólo pueden ser las del Estado*». I és que amb la tesi de la inevitabilitat (només s'admetran les especialitats processals que resultin inevitables) tota especialitat processal autonòmica esdevindrà a la pràctica impossible, ja que mai no arribarà a donar-se una inevitabilitat en sentit absolut. És per això que el Tribunal conclou que la normativa processal a què l'article 38.2 al·ludeix serà «òbviament» la de l'Estat. Amb aquell punt de partida i aquesta conseqüència, sens dubte la previsió de l'article 149.1.6 CE pel que fa a les possibles competències autonòmiques en matèria processal desapareix per complet.

## DRETS I GARANTIES JURISDICCIONALS

Marc Carrillo López\*

### 1. Consideracions generals

El títol I («Dels drets, deures i principis») ha passat el sedàs del control de constitucionalitat de la STC 31/2010, de 28 de juny, conservant la integritat de les seves prescripcions, i, per tant, han estat desestimades les pretensions dels diputats recurrents. Deixant de banda en aquest comentari els articles 33.5, 34, 35.1 i 2 i 50.5, relatius als drets lingüístics, que s'analitzen a l'apartat 6 d'aquest número especial de la *Revista Catalana de Dret Públic*, el Tribunal ha adoptat per a la resta una resolució de caràcter desestimatori de les pretensions dels diputats recurrents. Tot i així, l'argumentació que ha emprat sobre la incorporació a l'Estatut d'un títol sobre drets i llurs garanties, i les consideracions fetes sobre els que han estat objecte específic del recurs (art. 15, 20; 21.1 i 2, 37, 38, 4.5, 40.4 i 5, i 52), obliguen a una breu anàlisi (FJ 16 a 20 i FJ 26 a 29).

Sobre la legitimitat constitucional d'una declaració de drets i principis recitors incorporada als estatuts d'autonomia, no ha estat aquesta la primera vegada que el Tribunal s'ha pronunciat. Com és prou conegut, ja ho va fer fa tres anys a la STC 247/2007 (FJ 13 a 15), amb motiu del recurs contra la reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. En aquella ocasió interpretà, sobre la reserva d'Estatut, que el seu contingut constitucionalment lícit no queda limitat per les prescripcions de l'article 147.2 CE, raó per la qual no hi ha impediment perquè l'Estatut, com a norma institucional bàsica de la Comunitat Autònoma, prevegi drets d'àmbit estatutari. Ara bé, després d'introduir una singular distinció entre «drets institucionals» i «drets competencials», el Tribunal precisà que, fos quina fos la denominació emprada pels estatuts, els anomenats *drets estatutaris* no són en realitat drets subjectius sinó simples mandats als poders públics autonòmics. Ara, amb motiu de la STC 31/2010 (FJ 16), manté que els drets estatutaris –al quals es refereix amb aquesta denominació– no són drets subjectius sinó mandats als poders públics, però sembla abandonar la controvertida distinció –perquè no hi fa cap referència– entre els que resten vinculats

---

\* Marc Carrillo López, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra.

als funcionaments de les institucions i els que ho estan a l'exercici específic de competències.

El Tribunal reconeix que els drets previstos a l'Estatut són un tipus de drets als quals denomina *estatutaris*, diferents dels drets fonamentals, que no són drets subjectius sinó mandants al legislador, per diferenciar-los dels drets fonamentals reconeguts per la Constitució com a garantia de la llibertat i la igualtat i que vinculen tots els legisladors de l'Estat (les Corts Generals i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes), mentre que els drets estatutaris són drets que solament vinculen el legislador autonòmic, com estableix l'article 37.1 EAC («Els drets que reconeixen els capítols I, II, i III d'aquest títol vinculen tots els poders públics de Catalunya [...]»). Així mateix, els estatutaris són drets materialment vinculats a l'àmbit competencial propi de la comunitat autònoma; és a dir, són les competències reconegudes a l'Estatut les que delimiten l'àmbit en què els drets estatutaris poden operar.

El Tribunal insisteix, però, a interpretar que els dits drets estatutaris són solament mandats adreçats als poders públics. I, certament, no hi ha dubte que en una part del títol I de l'Estatut, com és la relativa al capítol V, que reconeix els *principis rectors*, aquests últims es configuren d'aquesta manera, però també ho és que a l'altra part (capítols I a III) es refereix expressament a drets, tot i que la remissió a la llei també sigui una previsió habitual. Però, en tot cas, segons el Tribunal, aquests drets subjectius, en tant que exigibles davant els òrgans judicials, no ho són perquè l'Estatut els qualifiqui com a drets, sinó que solament ho podran ser quan el legislador autonòmic intervingui mitjançant la llei, i sempre que aquesta actuï en l'àmbit de les seves competències.

El Tribunal subratlla que la funció de desenvolupament dels drets fonamentals no correspon als estatuts d'autonomia, per raons que tenen a veure amb la seva condició de norma institucional bàsica i amb la seva vigència territorial limitada. Si escau –afegeix– ho podrà fer «*el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente*» (FJ 17). En aquest sentit, segons el criteri del Tribunal no existeix cap contradicció que allò que pot fer el legislador ordinari li sigui impedit al legislador estatutari, perquè –afirma– «*en realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia*» (FJ 17).

Tanmateix, aquesta interpretació sobre la legitimitat constitucional de la previsió estatutària d'un títol sobre drets, deures i principis ofereix alguns punts febles. En primer lloc, no és tan evident que els drets estatutaris siguin sempre



diferents dels drets fonamentals reconeguts a la Constitució. Així, quan l'Estatut reconeix drets i deures en l'àmbit de l'educació (art. 21), sembla que allò que està fent és desenvolupar un dret fonamental (art. 27 CE) en l'àmbit de les competències de la Generalitat sobre educació i, per tant, amb un perfil específic (per exemple, amb la referència a l'ensenyament laic a l'escola pública). En segon lloc, tampoc no és tan evident que el legislador estatutari –sempre en l'àmbit competencial que li és propi– no pugui prefigurar el contingut d'aquells drets que acull, amb major o menor precisió, de tal manera que així el legislador autonòmic disposi d'un paràmetre normatiu de referència al qual estigui vinculat. Certament, no es tracta de desconèixer que l'abast normatiu del legislador estatutari i del legislador ordinari autonòmic són i han d'ésser diferents, però el que resulta paradoxal és que s'argumenti –com ho fa el Tribunal– que allò que fan tots dos legisladors «*es cosa distinta*», sobretot si no es concreta en què consisteix allò de diferent que en termes funcionals fan tots dos. Amb tot això la paradoxa roman no resolta, de tal manera que condueix a una conclusió inevitable en aquest àmbit de la posició de l'Estatut en el sistema jurídic: la degradació del valor normatiu de l'Estatut davant el mateix legislador autonòmic.

## **2. Els drets a l'Estatut: els drets de les persones (art. 15); el dret a viure amb dignitat el procés de la mort (art. 20), i els drets en l'àmbit de l'educació (art. 21.1 i 2)**

Cap d'aquests preceptes no ha estat objecte de cap retret d'inconstitucionalitat ni tampoc de resolucions interpretatives. Tanmateix, el Tribunal ha introduït tota una sèrie de consideracions que de forma molt sintètica cal comentar.

### **2.1. Els drets de les persones (art. 15)**

Aquest precepte i la resta s'han de posar en relació amb l'article 37.4 de l'Estatut, del qual es dedueix que aquest no ha creat nous drets fonamentals diferents dels proclamats per la Constitució, ni tampoc ha pogut afectar el règim jurídic dels drets pel que fa la seva titularitat, regulació i condicions d'exercici. Així mateix, els drets reconeguts a l'Estatut solament poden vincular els poders públics catalans i tenir com a titulars els ciutadans de Catalunya, sens perjudici que, conforme a allò que preveu l'article 15.3, la titularitat pugui abastar altres persones. Però aquesta circumstància s'haurà de produir en els termes que estableixin les

lleis, la qual cosa remet a les lleis competents i, eventualment, també a les lleis de l'Estat.

## 2.2. El dret a viure amb dignitat el procés de la mort (art. 20)

A fi de posar en relleu que en aquest cas l'Estatut no ha creat un nou dret, el Tribunal s'esforça a argumentar que, certament, la proclamació d'un dret al tractament del dolor i a les cures pal·liatives forma part del dret a la vida i a la integritat física i moral (art. 15 CE), la qual cosa no és una conclusió il·lògica. Però no és irrellevant ni és un precepte innocu que el legislador –en aquest cas, l'estatutari– hagi decidit donar substantivitat pròpia als tractaments que han de rebre les persones en la fase terminal de la seva vida, tot incorporant-los al capítol dels drets de l'àmbit civil i social de l'Estatut. És un mandat explícit al legislador que predetermina l'exercici de drets subjectius de llibertat i les conseqüents obligacions sobre el personal sanitari, que el legislador competent haurà de concretar. I és en aquest àmbit de la gestió sanitària, en el qual són presents drets fonamentals de les persones, on el legislador estatal haurà de situar-se, per incorporar a la seva legislació sobre la matèria els deures que corresponen al personal sanitari, a fi de garantir el compliment de les darreres voluntats del pacient.

## 2.3. Els drets en l'àmbit de l'educació (art. 21.1 i 2)

Segurament, l'únic tema dels dos apartats d'aquest precepte que podia suscitar controvèrsia era el referit al caràcter laic que l'Estatut prescriu que ha de tenir l'ensenyament a l'escola pública (art. 21.1). El Tribunal resol de forma breu els retrets d'inconstitucionalitat presentats pel recurs argumentant que la dita referència «*sólo significa, como se deduce de su tenor literal, que la enseñanza pública no es institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública*». A més, afegeix que «*la expresa referencia al art. 37.4 EAC incluida en el art. 21.2 EAC disipa definitivamente cualquier riesgo de interpretación sesgada [...] “de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución”*» (FJ 20).

Però la qüestió de l'ensenyament laic no era ni és d'ordre menor. En aquest sentit, el Tribunal ha perdut una bona oportunitat –en aquest i en molts casos

més d'aquesta Sentència— per dur a terme una interpretació més ambiciosa sobre l'abast dels preceptes constitucionals, arran de la modificació del bloc de la constitucionalitat operada per la reforma estatutària catalana. Perquè cal subratllar que la Constitució no fa cap esment del mot *laic* o del laïcisme en el seu text, ja sigui per referir-se als principis que informen l'organització política de l'Estat (títol preliminar), ni quan reconeix la llibertat religiosa (art. 16.1 CE) o el dret a l'ensenyament (art. 27 CE). Però sí que s'estableix que cap confessió no tindrà caràcter estatal (art. 16.3 CE). Probablement no hagués estat sobrer que el Tribunal es pronunciés, per exemple, sobre si l'ensenyament laic no tan sols significa —com únicament diu— que l'ensenyament públic no està confiat a les confessions religioses, sinó si també és o comporta una forma d'ensenyament que exclouï en tota mena de matèries el fet religiós. Especialment, en un context educatiu com l'espanyol, en què una bona part del pressupost públic en matèria d'ensenyament està adreçat a l'escola concertada (de titularitat privada, molt sovint religiosa, però finançada amb diner públic). Per aquest motiu, l'article 22.2 de l'Estatut era un bon repte, que el Tribunal ha bandejat.

### 3. Les garanties jurisdiccionals dels drets: el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (art. 38.2)

És evident que el legislador català no disposa per si mateix de competències per ordenar un sistema de garanties jurisdiccionals dels drets estatutaris. Per això, el Tribunal fa avinent que la literalitat de l'article 38.2 «*podiera no compadecerse [...] con la atribución al Estado por el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal*» (FJ 27). Tanmateix, aquest no és el cas, atès que allò que preveu el precepte estatutari és una remissió a la llei a fi que els actes que vulnerin els drets estatutaris siguin objecte d'un recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, sense que en cap cas predetermini el procediment a seguir. I aquesta llei, òbviament, ha de ser una llei estatal.

Sobre aquest particular, el Tribunal interpreta que «*como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente a un concreto recurso del que conozca un concreto Tribunal, sino que califica a determinados actos como “objeto de recurso” ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de “innovaciones procesales” ni supone una alteración de “las reglas procesales comúnmente aplicables”*» (FJ 27).

#### **4. Els principis rectors: la perspectiva de gènere (art. 41.1) i els mitjans de comunicació social (art. 52)**

Finalment, respecte d'aquests dos preceptes que foren objecte del recurs, en què s'invocava com a retret d'inconstitucionalitat l'excés en la reserva estatutària, el Tribunal rebutja aquesta pretensió genèrica argumentant, en tots dos supòsits, que es tracta d'un mandat dirigit als poders públics de la Generalitat que, en el marc de les seves competències, resulten vinculats per aquests principis rectors (FJ 28 i 29).

## DRETS I GARANTIES

Enriqueta Expósito\*

Es coincideix a afirmar que la declaració de drets continguda en el títol I de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC, d'ara endavant) és el conjunt de disposicions menys «afectat» i el que, a primera vista, ha resultat il·lès del filtre a què el Tribunal ha sotmès l'Estatut català en la STC 31/2010, de 28 de juny, a petició del Partit Popular. Tanmateix, una lectura més detinguda d'aquest pronunciament –deixant a part els vots particulars que l'acompanyen– planteja molts temes molt suggeridors i sobre els quals l'estudi de les seves conseqüències jurídiques exigiria una anàlisi més detallada i profunda que la que es proposa en les línies següents. Per aquesta raó, només apuntaré algunes consideracions sobre les qüestions que, segons el meu parer, presenten major interès, ometent expressament els drets lingüístics –objecte d'un altre apartat d'aquest monogràfic de la *Revista*.

D'entrada, ens trobem davant d'una «resolució de continuïtat» d'allò que el Tribunal Constitucional va manifestar en la STC 247/2007, de 12 de desembre, relativa a l'Estatut de la Comunitat Valenciana. Per aquesta raó, puc avançar que la STC 31/2010 no constitueix un pronunciament innovador en el tema tractat, sinó més aviat restrictiu, i en el qual, de vegades, s'adverteix una preocupació excessiva per protegir les facultats de l'Estat en relació amb l'actuació d'aquestes.

Com ja va fer en la STC 247/2007, el Tribunal Constitucional admet la idoneïtat dels estatuts d'autonomia per acollir cartes de drets. Les declaracions de drets són, per tant, un dels continguts possibles dels nous estatuts d'autonomia, amb el benentès que, sota cap concepte, aquests títols estatutaris no continguin drets fonamentals (FJ 16 de la STC 31/2010) i sempre que es compleixin dues exigències: la seva connexió a les competències autonòmiques i el respecte als drets fonamentals proclamats a la Constitució i en altres normes internacionals en la matèria subscrietes per l'Estat espanyol. Ambdues són afirmacions que, sincerament, no s'aconsegueix endevinar la raó per la qual són emfatitzades quan fins i tot el mateix Tribunal reconeix que són prescripcions exigides per l'article 37 de l'EAC.

---

\* Enriqueta Expósito, professora titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona. Aquest comentari s'insereix en les activitats del projecte d'investigació «Estat autònom i democràcia: els drets de participació en els estatuts d'autonomia» (MCI, DER2009-12921).

En relació amb els drets fonamentals, el Tribunal, a més, adverteix que l'Estatut ni pot desenvolupar-los ni pot regular-los. L'una acció i l'altra són competències de diferents normes: el desenvolupament, de les lleis orgàniques específiques (però no les que aproven els estatuts d'autonomia); i la regulació, del legislador ordinari, estatal o autonòmic en funció del repartiment constitucional de competències. En aquest últim supòsit s'admet «*que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto*» al·ludint a una relació basada estrictament en el principi de competència (FJ 17).

Més enllà del desconcert que em planteja definir en termes de competència les relacions entre una llei autonòmica i un estatut, quan es tracta de regular drets, em pregunto: quin sentit té l'embolicada argumentació que s'utilitza per negar la possibilitat que l'Estatut desenvolupi o reguli drets en l'esmentat FJ 17? Imagino que una vegada que el mateix Tribunal ha admès que l'Estatut, «*como norma primera de un sistema normativo autónomo, tiene su ámbito más propio en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios*» –notes que també es prediquen de la Constitució–, el que segons el meu parer ha pretès és ressaltar, en relació amb aquest contingut, la doctrina que ha mantingut principalment en els FJ 3 a 6 sobre la naturalesa i funció dels estatuts.

Assentat el que s'acaba d'exposar, els tres principals interrogants que em planteja la Sentència són els següents.

## 1. Quins drets poden ser acollits a l'Estatut?

Aquesta no és una qüestió sobre la qual el Tribunal s'hagi pronunciat, almenys de forma expressa.<sup>1</sup> En l'excessiva preocupació de distingir els drets fonamentals d'aquests drets estatutaris, el Tribunal acaba per acceptar que l'Estatut pugui reiterar els primers limitant-se a fer el que ja s'ha fet a la Constitució (FJ 17).<sup>2</sup> Aquesta argumentació l'ha portat a admetre la constitucionalitat dels drets enunciats en els articles 15.2 de l'EAC (FJ 18) i 21 de l'EAC (FJ 20). Però fins i tot

---

1. Recordem que en la STC 247/2007 el Tribunal va tractar amb major detall el tema dels drets estatutaris fins arribar a realitzar-ne una tipologia: drets lingüístics, drets que es dedueixen de les facultats d'organització autonòmica pròpia i drets que es connectaven amb les competències autonòmiques (FJ 15.b i c).

2. En el mateix sentit, veg. el FJ 15.d de la STC 247/2007, en el qual, tanmateix, el Tribunal arriba a reconèixer que, com ja havia advertit en la seva jurisprudència anterior, no és una tècnica gaire correcta transcriure en lleis els preceptes constitucionals.

quan l'EAC no es limita a repetir el dret constitucional, el Tribunal també ho ha aprovat, entenent que el dret proclamat a l'Estatut constitueix en la seva literalitat una facultat implícita en el dret fonamental al qual es connecta –art. 20 EAC (FJ 19)– o interpretant l'enunciat estatutari per situar-lo en l'esfera del dret fonamental de què es tracti –art. 21.2 EAC (FJ 20). Fora d'això, de les condicions a què se sotmet la constitucionalitat d'aquest nou títol estatutari, se n'ha de deduir que es podria acollir nous drets vinculats a l'àmbit de les competències assignades a Catalunya, així com altres drets que puguin aparèixer com a concreció d'altres drets constitucionals que no tinguin la condició de drets fonamentals.

Segons el meu parer, en aquest tema el Tribunal s'ha mostrat excessivament cautelós i mogut per un afany de prevenir eventuais infraccions del principi d'igualtat, al qual, per cert, solament al·ludeix quan rebutja la possibilitat que la llei orgànica que aprova l'Estatut pugui ser norma idònia per desenvolupar drets fonamentals en el FJ 17. Si és la mateixa Constitució la que permet a les comunitats autònomes, a partir dels seus estatuts, assumir competències en àmbits materials relatius a drets constitucionals –drets sobre els quals han incidit tots els legisladors autonòmics, sense que per això s'hagi entès trencada la igualtat de l'article 139 de la CE–, per què aquest mateix Estatut que acull la competència –en termes objectius– no pot formular drets a favor dels ciutadans que, en conferir-los una sèrie de facultats, ordenin i sotmetin, en aquest mateix àmbit competencial, l'exercici d'aquest poder polític?

## 2. Són aquests drets estatutaris veritables drets subjectius?

El Tribunal no nega la seva existència, però tampoc no els identifica ni els qualifica.<sup>3</sup> No li falta raó, tanmateix, en insistir especialment a emfatitzar que quan l'Estatut es refereix a «drets» no sempre s'ajusta al que entenem com a tals, sinó que pot comprendre «*realidades normativas muy distintas*», en especial, mandats als poders públics (FJ 16), que són els que més abunden en el títol I. D'això el Tribunal infereix, com ja va posar de manifest en la STC 247/2007, que la seva plena eficàcia requerirà que el legislador autonòmic exerceixi les competències

---

3. En la STC 247/2007, salvant els drets que es derivaven de les facultats organitzatives de la Comunitat Autònoma mateixa, negava la possibilitat que els estatuts poguessin crear drets subjectius: «[...] *en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer, por sí mismos, derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen [...], tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos*» (FJ 15.c).

normatives que li són pròpies, «*pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos*» (FJ 15.c). Tot i ésser cert que un dels principals dèficits de moltes de les disposicions del títol I de l'EAC és la identificació de drets, la remissió al legislador que s'hi fa no hauria d'implicar la negació de la condició de dret a les prescripcions contingudes en els seus enunciats.

D'altra banda, en la Sentència pot apreciar-se com el Tribunal evita examinar el vessant subjectiu dels drets estatutaris sotmesos al seu enjudiciament. Només el valora per negar o rebutjar explícitament algunes facultats que se'n poguessin derivar per al titular d'aquest possible dret. Per exemple, quan examina l'article 20 de l'EAC, el Tribunal identifica en la major part dels seus continguts concrecions del dret a la vida de l'article 15 de la CE o del principi de l'article 10.1 de la CE, negant explícitament que d'aquesta proclamació estatutària s'infereixi un hipotètic dret a la mort assistida o a l'eutanàsia.

En altres ocasions, la identificació implícita d'un dret subjectiu –i no un simple mandat– serveix per fer dependre la seva efectivitat d'una llei estatal. Així succeeix en relació amb «el dret a deixar constància de la voluntat per al cas de no poder manifestar-la en el moment de rebre tractament mèdic» (art. 15 EAC). El Tribunal, sense entrar a qualificar si d'aquest enunciat estatutari es deriva un dret subjectiu, és contundent en negar que aquest enunciat pugui afectar el dret fonamental a la vida per referir-se, seguidament, a l'obligació que genera per al personal sanitari «en els termes que estableixen les lleis». La constitucionalitat d'aquest «nou» dret se salva interpretant que aquesta remissió a les condicions que exigeixi el compliment d'aquest deure seran les que fixi el legislador estatal en l'exercici de les seves diverses competències –entre les quals s'identifiquen les contingudes en els articles 81.1 i 149.1.1.6 de la CE– (FJ 19).

### **3. Quines són les garanties que se'ls dispensen?**

Són, en essència, garanties normatives i institucionals. I entre aquestes últimes tenen un paper predominant el Síndic de Greuges (art. 78 EAC) i el Consell de Garanties Estatutàries (art. 76 EAC)– malgrat que s'ha anul·lat la capacitat de dictaminar de forma vinculant en totes aquelles iniciatives legislatives que afectin els drets (FJ 32), la qual cosa anul·la una funció que recordava força a la que el Tribunal Constitucional exerceix en la protecció dels drets.

El que és determinant, tanmateix, per a l'efectivitat del dret és el règim de garanties jurisdiccionals. I, en aquest sentit, la referència a un recurs davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya contra els actes que vulnerin els drets



estatutaris, «d'acord amb els procediments que estableixin les lleis», ha estat declarat constitucional (FJ 27). El Tribunal ha entès que la literalitat del precepte no introduïa «*innovaciones procesales*» i tampoc no suposa «*una alteración de las reglas procesales comúnmente aplicables*» en el sistema de protecció dels drets. Conclou que, en tot cas, la remissió a les lleis que es fa en el precepte impugnat només pot ser a les de l'Estat, l'únic competent d'acord amb el que disposa l'article 149.1.6 de la CE. Es manté, en tot cas, aquesta expectativa de tutela l'efectivitat de la qual dependrà de la voluntat del legislador estatal.

En definitiva, s'accepta, en línies generals, la constitucionalitat de la declaració de drets estatutaris. Tanmateix, a partir d'aquí s'inicia un procés argumentatiu que desemboca en una mena de devaluació d'aquesta part de l'Estatut. Implícitament el Tribunal concep la majoria de les disposicions del títol I, fins i tot les que sí que formulen drets d'una manera clara i concisa, com un conjunt de normes que més que atribuir als seus titulars facultats jurídica-ment exigibles, queden convertides en meres directrius de l'exercici de les competències per part dels poders públics autonòmics en virtut del que disposen les lleis de desenvolupament –moltes vegades, les estatals– a les quals es remeten gran part d'aquests preceptes, concepció que recorda molt a l'estatut constitucional dels drets continguts en el capítol III del títol I de la CE. I en el tema de la seva tutela, una vegada que difereix la seva protecció jurisdiccional al legislador estatal, l'única garantia efectiva de què gaudeixen aquests drets és la seva mateixa proclamació estatutària unida a la claredat i concisió amb què estiguin formulats. Només d'aquesta manera podran vincular en tot el seu contingut i seran «*tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto*» (així ho advertia el Tribunal en la STC 247/2007, FJ 15.c).

El Tribunal, com ja va fer en la Sentència sobre l'Estatut de València –en la qual es va mostrar una mica més prolix en aquest tema–, es mostra indecís a l'hora d'abordar, en tota la seva extensió, l'abast i significat d'aquestes declaracions de drets estatutàries, per la qual cosa haurem d'esperar per veure com es resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Defensor del Poble en el qual aquest títol I de l'Estatut català és un dels nuclis més rellevants de la impugnació. Mentrestant, el panorama que es divisa des de la Sentència 247/2007 no sembla que hagi de reportar gaires sorpreses.

## DRETS I GARANTIES JURISDICCIONALS EN LA SENTÈNCIA 31/2010 SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Gerardo Pisarello Prados\*

### 1.

La reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) va ser, juntament amb la de l'Estatut andalús, la més ambiciosa a l'hora d'establir un sistema propi de drets i garanties dins del marc constitucional vigent. La STC 31/2010 ha acollit amb reserves aquestes innovacions: ha invalidat aspectes puntuals i ha traçat algunes línies vermelles en relació amb eventuais interpretacions derivades d'aquest reconeixement. En fonamentar la seva decisió, el Tribunal Constitucional (TC) ha deixat de banda alguns criteris reductius utilitzats en la Sentència 247/2007 sobre la reforma de l'Estatut valencià (EAV). Però ha mantingut, en tot cas, el to restrictiu tant en allò que fa referència a la caracterització jurídica dels drets estatutaris com, assenyaladament, a l'abast dels mecanismes semijurisdiccionals i jurisdiccionals específics previstos per a la seva tutela.

### 2.

El gruix de les impugnacions doctrinàries i dels recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la regulació dels drets en l'EAC partia de la convicció que aquesta era una matèria impròpia d'una norma la funció essencial de la qual consistia a establir el règim institucional i les competències de la comunitat autònoma. Com que l'Estatut no és una constitució, ni l'Estat autòmic un estat federal, l'establiment d'un llistat sistemàtic de drets resultaria redundant o excessiu, sobretot quan amb això s'afectessin drets considerats fonamentals per la Constitució. El mateix recurs plantejat pel Partit Popular dirigia les seves objeccions, més que al reconeixement estatutari de drets socials i econòmics en l'àmbit de la comunitat autònoma, a l'eventual regulació i afectació de drets fonamentals constitucionals, començant per drets com el de viure amb dignitat la pròpia mort o alguns d'específics de l'àmbit educatiu. Era aquí, sobretot, on segons els recurrents es posava en dubte la reserva de llei orgànica prevista per al

---

\* Gerardo Pisarello Prados, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

desenvolupament dels drets esmentats (art. 81.1 CE), delimitant en excés les opcions polítiques del legislador i afectant la igualtat entre els espanyols en matèria de drets i deures (art. 149.1.1 i 139.1 CE) amb exclusió de tot privilegi social o econòmic (art. 138.2 CE).

### 3.

La primera ocasió que el TC va tenir d'abordar aquestes qüestions va ser la Sentència 247/2007, relacionada amb el reconeixement del «dret a l'aigua» en l'EAV. Allà, contra la doctrina més escèptica, va mantenir que, si bé les declaracions de drets no formaven part del contingut necessari dels estatuts, podien tanmateix integrar el seu contingut legítim. Ni l'article 149.1.1 CE ni l'article 138.2 CE impediend, *a priori*, aquest reconeixement, sempre que estigués vinculat a competències atribuïdes a la comunitat autònoma i autonòmiques i que se salvaguardés la igualtat bàsica entre els espanyols en el conjunt del territori estatal (FJ 15, 16 i 17).

Més enllà d'aquestes consideracions generals, les controvèrsies suscitées per la Sentència giraven més aviat entorn de les disquisicions teòriques, gairebé doctrinàries, que el TC feia a propòsit de l'abast dels drets estatutaris. S'hi plantejava la necessitat de distingir almenys tres categories de drets: aquells derivats directament d'una previsió constitucional, els vinculats a la regulació d'institucions pròpies i els lligats a competències atribuïdes a la comunitat autònoma. En els dos primers casos, sostenia el TC, els estatuts podien reconèixer drets subjectius dotats d'eficàcia jurídica plena i d'exigibilitat jurisdiccional immediata. Així ocorria, de fet, amb certs drets lingüístics o amb els reconeguts als parlamentaris autonòmics. En el cas dels drets vinculats a competències atribuïdes a la comunitat autònoma, en canvi, l'Estatut podia imposar als poders públics «criteris o directrius per al seu exercici» de manera directa, o fer el mateix de forma indirecta a través de «la formalització d'enunciats o declaracions de drets a favor dels particulars». En ambdós supòsits, sostenia el TC, s'havia de descartar, amb independència del *nomen* concret utilitzat per l'Estatut, que s'estigués davant autèntics drets subjectius. Aquestes normes, encara que es referissin explícitament a drets, no consagraven més que mandats la plena eficàcia dels quals quedava supeditada al seu desenvolupament ulterior per part del legislador.

Aquesta equiparació entre drets lligats a la regulació institucional i drets subjectius, i reducció automàtica dels drets vinculats a competències a simples directrius o mandats sense eficàcia jurídica directa, va ser rebuda críticament per la doctrina. El TC semblava voler emprendre-hi una doble operació. D'una banda, salvar la constitucionalitat d'aquells drets estatutaris que, emparats per

raons competencials, poguessin no només afectar qüestions socials i econòmiques sinó reproduir o complementar drets fonamentals reconeguts constitucionalment. De l'altra, relativitzar la seva eficàcia pràctica reduint-los *a priori* a mandats que, en quedar a disposició pràcticament absoluta del legislador, resultaven desposseïts de tota virtualitat jurídica immediata.

En realitat, aquesta operació interpretativa, que tornaria a aflorar amb matisos en la Sentència 31/2010, forçava en excés la voluntat d'un legislador constituent que, de manera més o menys conscient, havia pretès consagrar com a drets realitats jurídiques que la interpretació constitucional dominant havia reduït a simples principis (aquest era el cas evident dels drets estatutaris de tipus «social», lligats a competències relacionades amb els principis rectors del capítol III del títol I de la CE). D'altra banda, comportava l'assumpció d'una tesi poc positivista i escassament garantista que fa dependre l'existència d'un dret, abans que de la seva consagració com a tal en les normes estatutàries, de la seva major o menor indefinició, de la seva dependència d'una norma ulterior de desenvolupament o de les dificultats que l'exigència jurisdiccional d'alguns dels seus continguts pogués plantejar. Aquesta interpretació reductivista del que podia considerar-se un «dret» semblava desconèixer alguns aspectes ja apuntats tant per la doctrina com pel mateix TC, per bé que de manera difusa i no sempre consistent. Així, per exemple, que la majoria de drets, fonamentals o no, lligats a institucions o lligats a competències, presenta un cert grau d'indefinició que supedita la seva eficàcia plena a la seva prèvia configuració legislativa (n'hi ha prou de pensar en els drets fonamentals a la «vida» o a la «llibertat d'expressió», l'àmplia indeterminació dels quals no ha enfosquit en cap cas la seva consideració com a drets, i menys com a drets fonamentals). O que res no impedeix identificar en tots ells un contingut mínim que no pot ser desnaturalitzat o buidat de contingut i que resulta protegible fins i tot en absència de llei de desenvolupament. Aquest últim aspecte, admès ja pel TC en la seva Sentència 15/1982 sobre el dret a l'objecció de consciència, podria aplicar-se fins i tot al «dret a l'aigua» que la STC 24/2007 pretén reduir a simple mandat sense eficàcia jurídica. Fins i tot en aquest supòsit, en efecte, no resultaria impossible pensar pretensions subjectives judicialment exigibles, per exemple, en casos d'interrupció injustificada o arbitrària de la provisió del servei d'aigua o d'accés discriminatori a aquest servei.

#### 4.

La Sentència 31/2010 ha portat el TC a reprendre algunes qüestions ja analitzades en la seva decisió de 2007. Però també l'ha obligat a abordar-ne d'altres de

més complexes, lligades a la sofisticada sistemàtica de l'EAC i als mateixos recursos d'inconstitucionalitat interposats contra ella, referits no solament a l'abast i la naturalesa dels drets estatutaris, sinó també a les específiques garanties previstes per a la seva tutela.

Respecte del primer punt, la STC 31/2010 ratifica la pertinència constitucional del reconeixement estatutari de drets, encara que ho fa, una vegada més, sota certes condicions. Les principals serien: que es tracti de drets materialment lligats a competències de la comunitat autònoma, que vinculin només el legislador autonòmic i que no comportin, en la línia del que disposa l'article 37.4 EAC, un perjudici o menyscapse de drets fonamentals ja establerts a la Constitució o en tractats i convenis internacionals ratificats per Espanya. Segons el TC, el compliment d'aquests requisits proscriuria la creació estatutària de drets fonamentals diferents o en contradicció amb els que estipula la Constitució. Però exclouria també –la qual cosa és més rellevant– l'afectació del règim d'aquests drets «*en lo que hace a su titularidad, regulación y condiciones de ejercicio*» (FJ 18).

Respecte dels drets pròpiament estatutaris (que, a diferència dels fonamentals, només resultarien vinculants per al legislador autonòmic), la STC 31/2010 continua insistint en la necessitat de distingir, més enllà de la denominació concreta utilitzada per l'Estatut, aquells que consagren drets subjectius *stricto sensu* dels que senzillament estipulen mandats al legislador. Amb tot, introdueix alguns matisos d'interès en relació amb la de 2007. D'una banda, desconnecta la distinció esmentada del binomi drets institucionals / drets competencials, admetent en principi la possible existència en l'EAC de drets subjectius també lligats a les competències. D'altra banda, reconeix explícitament que fins i tot els drets estatutaris que comporten mandats són drets, i que poden operar com a pautes jurídiques no solament directives sinó també prescriptives per a l'exercici de les competències autonòmiques (FJ 16).

Aquesta relativa racionalització de l'estatut general dels drets als estatuts no sempre s'ha traslladat a l'anàlisi concreta dels drets impugnats en els recursos d'inconstitucionalitat. En alguns casos, de fet, la STC 31/2010 salva la seva constitucionalitat al preu del seu debilitament normatiu i de la seva reconducció a clàusules «merament redundants» (com en el cas dels drets de l'art. 15 EAC) o «manifestament innòcues» (com passa amb els drets educatius de l'art. 21 EAC). En altres supòsits, la interpretació conforme s'obté restringint amb caràcter preventiu l'eventual abast del dret en qüestió (com ocorre amb el «dret a viure amb dignitat el procés de la mort», recollit a l'art. 20 EAC, o amb els «drets i deures lingüístics», del capítol III del títol I).

## 5.

El to restrictiu que s'adverteix en certs aspectes lligats a la determinació de l'abast dels drets és encara més nítid en relació amb el disseny de garanties semijurisdiccionals i jurisdiccionals des de la mateixa comunitat autònoma. La declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat de l'apartat 4 de l'article 74 EAC, que atribueix al Consell de Garanties Estatutàries la potestat per emetre dictàmens vinculants en matèria de drets, justificada, entre altres punts, en l'afectació de funcions jurisdiccionals privatives del TC, és un reflex d'això. L'altre és l'excloent interpretació que la Sentència fa tant de l'article 38.2 EAC com de l'article 149.1.6 CE, tancant el pas a una eventual regulació autonòmica dels recursos específics destinats a protegir drets estatutaris davant la justícia ordinària.

Aquest últim aspecte és especialment rellevant, en la mesura que el TC sembla abandonar el criteri que, ja en la STC 47/2004, habilitava el legislador autonòmic a introduir aquelles innovacions processals que es deduïssin de la «connexió directa» amb les particularitats del dret substantiu autonòmic i requerides en aquest. Aquesta connexió, certament, havia de resultar, a més de directa, «necessària». Però no en termes «absoluts» que suposessin un buidament de contingut de l'habilitació competencial a favor de les comunitats autònomes. La STC 31/2010 en realitat limita aquesta interpretació, ja que s'insisteix en el fet que les innovacions processals introduïdes pel legislador autonòmic siguin no solament necessàries, sinó que es dedueixin de manera «inevitable», des de la perspectiva de la defensa judicial, de les reclamacions jurídiques substantives configurades per la norma autonòmica. Aquest no seria el cas dels recursos previstos a l'article 38.2 EAC, la concreció dels quals haurà de realitzar-se d'acord amb els procediments establerts en unes lleis que, segons el TC, «*obviamente sólo pueden ser las del Estado*» (FJ 27).

Certament, cap d'aquestes interpretacions no constitueix per si sola un fre definitiu al desplegament dels drets estatutaris i a la seva eventual tutela per part dels tribunals ordinaris (més complicada i remota es presenta la qüestió de la seva protecció a través de l'empара constitucional, sobretot si es té en compte l'objecte limitat d'aquest recurs, així com les restriccions en els criteris d'admissibilitat introduïts després de la reforma de la Llei orgànica 6/2007). En tot cas, reflecteixen les dificultats i reticències del TC, també en aquest àmbit específic, per donar cabuda a les lectures obertes i federalitzants del marc constitucional propugnades per algunes reformes estatutàries, començant, naturalment, per la mateixa reforma catalana.