

EL CATÀLEG DE DRETS DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA: LA SEVA ELABORACIÓ I ELS EFECTES DE LA SENTÈNCIA 31/2010

Clara Marquet Sardà*

1. Introducció
2. Els drets en l'origen de la reforma estatutària: els treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern
3. L'elaboració del catàleg de drets estatutaris
 - 3.1. La configuració del catàleg en el Parlament català
 - a) L'opció per un catàleg de drets front a la remissió a una carta de drets
 - b) El contingut del catàleg: drets i principis rectors
 - c) La sistemàtica del catàleg de drets
 - d) La titularitat dels drets
 - e) Les garanties dels drets i dels principis rectors
 - 3.2. El text aprovat pel Ple del Parlament de Catalunya
 - 3.3. La tramitació del catàleg a les Corts Generals
4. La Sentència 31/2010: consideracions relatives al catàleg de drets
 - 4.1. Consideracions sobre la inclusió d'un catàleg de drets a l'Estatut d'autonomia
 - 4.2. Consideracions sobre la titularitat dels drets estatutaris
 - 4.3. Consideracions sobre el contingut dels drets, els deures i els principis rectors
 - a) Drets i principis rectors de l'àmbit civil i social
 - b) Drets, deures i principis lingüístics
 - 4.4. Consideracions sobre les garanties dels drets estatutaris
5. Conclusions

* Clara Marquet Sardà, becària d'investigació del Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, clara.marquet@uab.cat.

1. Introducció

La introducció d'un catàleg de drets a l'Estatut d'autonomia de 2006 constitueix una de les novetats més rellevants que incorpora el nou text estatutari. A diferència de l'anterior, que contenia únicament una remissió als drets constitucionals (art. 8 Estatut de 1979), el nou Estatut dedica el seu títol I als "Drets, deures i principis rectors", establint, de forma pionera a l'Estat espanyol, una declaració de drets com a part dogmàtica d'una norma estatutària.¹

L'elaboració del títol I de l'Estatut ha estat fruit d'una tramitació parlamentària llarga, tant al Parlament de Catalunya com a les Corts Generals, i d'un debat extens entre les diverses forces polítiques i les institucions jurídiques per tal de consensuar el text finalment aprovat. Els treballs del Parlament català, que van concretar les diverses opcions inicials per a la regulació de drets i principis rectors, mostren les raons que van conduir a la configuració final del títol I i permeten comprendre les modificacions que es van produir posteriorment al Congrés dels Diputats, així com calibrar els efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010. Com es veurà, si bé el catàleg de drets aprovat pel Parlament català ha mantingut, en essència, el seu contingut quant als drets i els principis rectors reconeguts, les seves garanties han resultat notablement afectades, veient disminuïts el seu abast i la seva eficàcia al llarg de les diverses etapes.

2. Els drets en l'origen de la reforma estatutària: els treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern

La regulació de drets dels ciutadans de Catalunya ha estat, des de l'origen de la reforma estatutària, un dels aspectes que s'ha considerat fonamental per al desenvolupament de l'autogovern català. La Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern creada en el Parlament de Catalunya (2000),² que constitueix el punt de partida del procés de revisió de l'Estatut, va apuntar ja la necessitat d'establir una declaració de drets i deures dels ciutadans de Catalunya com a element rellevant per a desenvolupar i enfortir l'autonomia catalana.

Els treballs de la Comissió —creada amb la finalitat de realitzar una valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia de 1979— van culminar en diverses propostes, que influïrien en la ulterior activitat del Parlament de Catalunya. D'una banda, en relació amb el desenvolupament de l'autogovern en general, la Comissió va assenyalar tres possibles vies de treball: la utilització potencial del marc normatiu vigent en aquell moment, la reforma de l'Estatut d'autonomia, i la reforma de la Constitució. D'altra banda, la Comissió va establir el reconeixement dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya com un dels objectius específics de l'autogovern, i va incloure, entre les diverses propostes efectuades, la d'ampliar el reconeixement de drets i deures dels ciutadans, a través de la incorporació a l'Estatut d'autonomia d'un títol específic relatiu a drets que respondria a una triple finalitat: incorporar drets de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, convertir en drets subjectius alguns dels principis rectors de la Constitució, i catalogar drets ja inclosos anteriorment en la legislació autonòmica.³ El mecanisme per a realitzar aquesta ampliació del reconeixement de drets i deures havia

¹ Malgrat que l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana va ser aprovat amb anterioritat (Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril), la seva regulació es va inspirar en els treballs del Parlament de Catalunya i no recull una declaració tan àmplia de drets.

² Resolució 343/VI, de 14 de novembre de 2000.

³ Síntesi dels treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, de 5 de desembre de 2002, p. 15, 37. Amb anterioritat, malgrat les escasses previsions estatutàries, la regulació de drets a Catalunya ja era habitual a nivell legislatiu, en virtut de les competències que tenia assumides la Generalitat. Alguns exemples en són la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies; la Llei

de ser, segons la Comissió, la reforma de l'Estatut, a més de l'aprovació d'una "Carta dels serveis públics" que hauria de recollir els compromisos garantits pels serveis de l'Administració de la Generalitat.

Paral·lelament, la Resolució 1489/VI del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Consell Executiu posava de manifest l'existència d'una situació de paràlisi i retrocés del desenvolupament autonòmic que tenia origen, segons les forces polítiques catalanes, en l'obstrucció reiterada al traspàs de serveis pendents per part de l'Estat, en una legislació estatal bàsica que laminava les competències estatutàries, en la manca de resposta a les iniciatives per a la millora i aprofundiment de l'autogovern i en una jurisprudència constitucional de dinàmica centralista.⁴ Per aquest motiu, la Resolució establia l'acord dels grups parlamentaris catalans per a iniciar en la següent legislatura els tràmits necessaris per a la reforma de l'Estatut.

3. L'elaboració del catàleg de drets estatutaris

El catàleg de drets que conté l'Estatut d'autonomia va ser elaborat al llarg d'una tramitació parlamentària complexa i prolongada, que va tenir lloc a través de diverses fases. En el Parlament català, les consideracions inicials de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern en relació amb el reconeixement de drets es van anar concretant, posteriorment, en els treballs de la ponència redactora, en la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local i, finalment, en el Ple del Parlament, després que el Consell Consultiu emetés el dictamen corresponent.⁵ A les Corts Generals, el catàleg va ser objecte de consideració tant al Congrés dels Diputats com al Senat, donant lloc a certes modificacions en el seu articulat.

3.1. La configuració del catàleg en el Parlament català

El procés de tramitació del catàleg de drets en el Parlament català constitueix el punt de partida en l'elaboració del catàleg de drets de l'Estatut, a través del qual es va anar donant forma, progressivament, a les idees inicials relatives al reconeixement de drets estatutaris i a les diferents opcions que es presentaven per al legislador estatutari en l'elaboració d'una declaració de drets. En concret, es plantejava la incorporació dels drets en un catàleg estatutari o la seva previsió en una carta separada, el contingut que podia tenir el catàleg sense excedir els límits constitucionals, la sistemàtica que calia seguir en la seva regulació, la titularitat activa i passiva que s'havia d'atribuir als drets, i les garanties que es podien preveure per a la seva eficàcia. La proposta final de la ponència redactora, aprovada el 8 de juliol de 2005, va concretar aquestes opcions i va ser objecte d'esmenes i modificacions, posteriorment, en el marc de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local, fins a la seva aprovació pel Ple del Parlament.

11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors; la Llei 11/2001, de 13 de juliol, d'acolliment familiar per a persones grans; la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques; la Llei 3/1993, de 5 de març, de l'estatut del consumidor; la Llei 3/1991, de 18 de març, de formació d'adults; la Llei 18/1987, de 13 de juliol, per la qual s'estableix la gratuïtat de l'ensenyament en els estudis de nivell mitjà i en els d'arts aplicades i oficis artístics; la Llei 7/2003, de 25 d'abril, de protecció de la salut; la Llei 6/2000, de 19 de juny, de pensions periòdiques; o la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.

⁴ Resolució aprovada en la sessió parlamentària núm. 65, de 3 d'octubre de 2002 (BOPC núm. 339, p. 9-10).

⁵ D'acord amb els articles 147.3 CE i 56 de l'Estatut de 1979, el procediment de reforma de l'Estatut constava de quatre fases: la iniciativa, l'aprovació pel Parlament de Catalunya, l'aprovació per les Corts Generals i el referèndum dels ciutadans de Catalunya. El Reglament del Parlament de Catalunya de 1980, vigent a l'inici de la reforma, atribuïa la iniciativa a la Generalitat, al Parlament de Catalunya (a proposta d'una cinquena part dels diputats), o a les Corts Generals, establint que la tramitació havia de seguir el procediment legislatiu comú, amb certes especialitats. Aquestes especialitats van permetre que la iniciativa de les institucions autonòmiques fos exercida pel conjunt de grups parlamentaris, a través d'una ponència conjunta (art. 115 del Reglament de 1980, que remet al seu article 110. En el Reglament reformat el 2005, aquests articles corresponen al 123 i 117 respectivament).

a) L'opció per un catàleg de drets front a la remissió a una carta de drets

Front a l'establiment d'un catàleg de drets en la pròpia norma estatutària, que implicava sostreure la regulació dels drets i deures al joc de les majories ordinàries, es plantejava inicialment una opció diferent, que consistia a regular de forma molt general en l'Estatut d'autonomia els aspectes fonamentals del règim interior de Catalunya i remetre a una llei posterior (que tindria una denominació, una naturalesa i un procediment d'aprovació especials) la regulació dels drets i deures dels ciutadans. Així, si el catàleg estatutari implicava atribuir una major rigidesa a la matèria i permetia a l'Estat intervenir en la seva regulació —la seva reforma requeriria l'aprovació de les Corts Generals—, la remissió a una carta de drets faria possible apuntar la vocació de completesa de l'Estatut d'autonomia i impediria alhora la intervenció de l'Estat sobre aquesta matèria, si bé podria comportar la reducció de l'abast material dels drets incorporables i la seva capacitat de vincular l'exercici de competències estatals. El catàleg estatutari de drets, per la seva banda, comportava dotar l'Estatut d'una major completesa, atribuint-li, sense resituar aquesta norma en el sistema de fonts, un caràcter més proper al d'una constitució.

Davant les diverses propostes dels grups parlamentaris,⁶ l'esborrany de text normatiu proposat per l'Institut d'Estudis Autònomic —que va servir de punt de partida per als treballs de la ponència redactora— es va decantar de forma clara per l'establiment d'un catàleg estatutari de drets, amb la previsió d'un procediment de reforma més simplificat que exclouria la intervenció de l'Estat en la seva regulació. Aquesta va ser l'opció acollida per la ponència redactora, malgrat que la decisió final per un catàleg de drets es va haver de posposar fins als treballs de segona lectura i va estar subordinada a la reducció substancial de la redacció dels preceptes proposada inicialment.⁷

La decisió d'incloure un catàleg de drets a l'Estatut d'autonomia va donar lloc, no obstant, a un cert debat doctrinal relatiu a la possibilitat i la idoneïtat dels estatuts d'autonomia per a establir aquest tipus de continguts, atenent als límits constitucionals que ha de respectar la regulació de drets —en especial, la reserva de llei orgànica per al desenvolupament del contingut essencial dels drets fonamentals (art. 81.1 CE), el principi d'igualtat (art. 139.1 CE) i la competència estatal per a regular les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1^a CE)—. Per a un cert sector de la doctrina, la regulació de drets a l'Estatut d'autonomia suposava una extralimitació en els continguts que podia regular l'Estatut, atenent a una pretesa reserva de Constitució per a la regulació de drets que impediria a les comunitats autònomes incidir en aquesta matèria, i a l'excessiva

⁶ El grup parlamentari de Convergència i Unió va proposar l'establiment de l'obligació d'aprovar per llei una carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya. Els grups del Partit Socialista de Catalunya i d'Iniciativa per Catalunya-Verds van optar per un catàleg de drets estatutaris, sense fer cap referència a una carta de drets. Per últim, el grup d'Esquerra Republicana va realitzar una proposta que combinava les dues tècniques, segons el tipus de drets (una carta, per als drets fonamentals i un catàleg estatutari per a la resta de drets). El grup popular no va formular una proposta inicial, atès que no es va incorporar a la ponència redactora fins al maig del 2004. «Bases per a un nou Estatut Nacional de Catalunya», del grup Convergència i Unió, a Carrillo, Marc (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autònomic, 2006, vol. I, p. 52. «Bases per l'elaboració de l'Estatut de Catalunya», del grup Partit dels Socialistes de Catalunya, *ibidem*, p.161. «Bases per la Reforma Constitucional i Estatutària», del grup Iniciativa per Catalunya-Verds, *ibidem*, p.139. «Constitució de l'Estat Lliure de Catalunya. Projecte d'Estatut Nacional», del grup Esquerra Republicana de Catalunya, *ibidem*, p. 108.

⁷ Els grups de Convergència i Unió i Partit Popular mantenien les seves reserves respecte a una regulació àmplia i detallada dels drets i les seves garanties a l'Estatut i defensaven la previsió, a nivell estatutari, d'unes disposicions genèriques en matèria de drets, amb la remissió de la seva regulació concreta a una carta de drets.

petrificació de l'ordenament autonòmic que, segons aquests autors, es produiria en virtut d'aquestes previsions.⁸ Per a un altre sector de la doctrina, no obstant, el reconeixement de drets no correspon en exclusiva a l'Estat sinó que està lligat a la distribució de competències que operen la Constitució i els estatuts en cada matèria, constituint un contingut natural i fins i tot obligat de les normes estatutàries, atesa la seva funció constitucional, com a revers de les competències que a través d'elles assumeixen les comunitats autònomes.⁹

Aquesta última posició va ser la que va defensar el Consell Consultiu en el Dictamen 269/2005, sobre la proposta d'Estatut d'autonomia. En concret, segons el Consell, la introducció d'una declaració de drets a l'Estatut no contradiu l'ordenament constitucional vigent, atenent al contingut que poden regular els estatuts d'autonomia i a la connexió dels drets reconeguts amb les competències de la Generalitat. El criteri bàsic que determina el contingut que pot ser objecte de regulació per un estatut d'autonomia ve constituït, segons s'afirma, per la naturalesa i la funció que la pròpia Constitució li atribueix, configurant-lo com una norma paccionada que gaudeix d'una especial resistència i que constitueix l'instrument normatiu fundacional i de capçalera de la comunitat autònoma. Per aquest motiu, atès que, d'acord amb aquesta naturalesa, les disposicions que s'incorporen al cos estatutari esdevenen indisponibles tant per a les Corts Generals com per al Parlament autonòmic —no hi poden intervenir de forma unilateral—, la inclusió de qualsevol contingut en la norma estatutària resulta constitucionalment acceptable únicament quan sigui necessari per a garantir el compliment de la funció que la Constitució li encomana expressament (FJ 1.6 Dictamen 269/2005).

D'acord amb aquest criteri, segons el dictamen, a més del contingut necessari i indisponible dels estatuts d'autonomia (determinat per l'article 147.2 CE i per allò que resulta de l'article 69.5 CE sobre la designació de senadors de representació autonòmica), i a més d'un contingut disponible d'aquestes normes (format per un conjunt de matèries que els estatuts podran regular segons la Constitució), hi ha altres qüestions, com el catàleg de drets i deures, que tot i que no estan expressament previstes pel text constitucional com a continguts de la norma estatutària, s'adeqüen a la seva naturalesa i funció constitucional i tenen una indubtable connexió amb les competències de la Generalitat, en la mesura en què suposen una expressió concreta de l'autonomia política de Catalunya i que els drets reconeguts tenen relació amb les matèries en què la Generalitat té competència (FJ 1.7 Dictamen 269/2005). Així, segons el Consell, l'Estatut concreta el dret a l'autonomia política, en virtut del qual els poders públics de Catalunya exerceixen les funcions que tenen encomanades, funcions en què, d'acord amb un principi essencial del constitucionalisme democràtic, han de tenir també certs límits que troben la seva manifestació principal en les declaracions de drets i llibertats. Per tant, la inclusió d'un catàleg de drets i deures a

⁸ Sobre aquests arguments en detall, vegeu Díez-Picazo, Luís María; «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2007, p. 71, 65. En el mateix sentit, García Torres, Jesús; «Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma», a d.a.; *El Estado autonómico: Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. Ferreres Comella, Víctor; Biglino Campos, Paloma; Carrillo, Marc; *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, op.cit.*, 2006, p. 45. Ripollés, Maria Rosa; «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 1, 2006. Sánchez Ferriz, Remedio; «La labor de los parlamentos autonómicos en la consolidación del Estado social», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, 2005, p. 116-117. Muñoz Machado, Santiago; «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe Comunidades Autónomas*, 2004.

⁹ En aquest sentit, vegeu Català i Bas, Alexandre H.; «La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, p. 186. Barceló i Serramalera, Mercè; «Drets i deures dels ciutadans de Catalunya», a d.a.; *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2005, p. 437. Carrillo, Marc; «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, p. 53-54. Viver Pi-Sunyer, Carles; «L'Estatut de 2006», *Activitat Parlamentària*, núm. 10, 2006, p. 42-43. Caamaño, Francisco; «Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 43-44. Expósito, Enriqueta; «La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007, p. 164.

l'Estatut és, d'acord amb el dictamen, la «lògica conseqüència d'abast constitucional» que resulta de l'establiment de les funcions i les competències de les institucions autonòmiques en la mateixa norma (FJ 3.1 Dictamen 269/2005).

El dictamen avala, així, la previsió del catàleg estatutari de drets com una opció dotada de cobertura constitucional (com ho seria també una opció en sentit contrari), que no traspasa el contingut possible de l'Estatut d'autonomia, si bé ha de respectar les limitacions constitucionals en la regulació de drets que es deriven de l'article 81.1 CE i de l'article 149.1.1^a CE, així com de la pròpia naturalesa jurídica de l'Estatut com a norma principalment dirigida als poders públics de Catalunya (FJ 3.1 Dictamen 269/2005). Com es veurà, aquesta posició ha estat confirmada per la STC 31/2010 (FJ 16).

b) El contingut del catàleg: drets i principis rectors

El catàleg de drets de l'Estatut aprovat finalment conté un conjunt de normes relatives a drets i a principis rectors que s'estableixen en relació amb diverses matèries. No obstant, inicialment es plantejava la qüestió relativa a la definició dels continguts que s'hi podien incloure, sense sobrepassar l'àmbit de regulació propi de l'Estatut d'autonomia. Per aquest motiu, la delimitació del contingut del catàleg es va realitzar, al llarg de la tramitació parlamentària, atenent a dos criteris fonamentals: el necessari respecte als esmentats límits constitucionals en la regulació de drets i la connexió material dels drets reconeguts amb les competències que la Generalitat assumeix a través de l'Estatut. Així, les possibilitats que inicialment s'obrien per al legislador estatutari en relació amb la regulació de drets eren les següents.¹⁰

- En relació amb tots els drets fonamentals, l'articulació de principis i directrius tendents a garantir nivells mínims de protecció dels drets que estiguessin vinculats amb les competències de la Generalitat.
- L'establiment de nous drets no previstos a la Constitució o esmentats només com a principis rectors.
- La previsió i regulació més àmplia de drets dels ciutadans en les relacions amb les institucions d'autogovern (participació, àmbit de l'Administració).
- La regulació de drets específics de "ciutadania", vinculats a elements diferencials, per exemple relatius a la llengua (podien ser individuals o col·lectius). En aquest punt, la remissió de l'article 3 CE als estatuts d'autonomia permetia establir un esquema de drets i deures més ampli, amb un major marge de maniobra per al legislador estatutari.
- La regulació de principis rectors de l'acció política a Catalunya.

El text proposat per l'Institut d'Estudis Autonòmics a la ponència redactora incloïa únicament drets que afectaven matèries en què l'Estatut atribuïa competències a la Generalitat i que en la majoria de casos no estaven proclamats a la Constitució com a drets fonamentals, de forma que la seva incorporació a l'Estatut no plantejava dificultats. Únicament en quatre preceptes es regulaven drets fonamentals de la Constitució —els drets de participació política, drets d'accés a les administracions, dret a l'educació i dret a la protecció de dades personals—, si bé es tractava de matèries en què la Generalitat tenia competències i només es proposava

¹⁰ Informe sobre la reforma de l'Estatut, Generalitat de Catalunya: Departament de Governació i Relacions Institucionals, Institut d'Estudis Autonòmics, juliol de 2003, p. 195 i 196. Les propostes inicials dels diversos grups parlamentaris incloïen un llistat, més o menys desenvolupat i estructurat, de drets i deures que s'haurien d'incloure en el nou Estatut, i que incidien en matèries en les quals la Generalitat tenia competències, fent referència a la necessitat de desenvolupar l'estat del benestar a Catalunya. Carrillo, Marc (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics, op. cit.*, 2006, vol. I, p. 52 i seg.

addicionar facultats per tal de concretar aquests drets per a l'àmbit de Catalunya, sense envair l'àmbit reservat a la llei orgànica.

Per altra banda, malgrat que les propostes inicials dels grups parlamentaris a la ponència redactora no preveïen expressament principis rectors, els documents de treball de l'Institut d'Estudis Autonòmics van apostar per la inclusió de principis rectors en el catàleg, partint de la concepció que aquests no garantirien un contingut jurídic directament protegit i exigible, però produirien determinats efectes jurídics, per tal com es podria derivar del seu reconeixement estatutari una obligació de comportament dels poders públics en coherència amb els mandats i directius establerts a l'Estatut. La previsió d'aquests principis a nivell estatutari implicaria, per tant, la limitació de les opcions del legislador ordinari quant a la configuració de les seves polítiques públiques, malgrat que, també es preveia, tindria com a contrapartida la possible reducció del debat polític parlamentari.¹¹

La ponència redactora va realitzar nombroses modificacions i reformulacions al llarg dels seus treballs, mantenint, no obstant, els criteris inicials en la definició del contingut del catàleg: es van establir nous drets no regulats com a tals a la Constitució —drets de determinats col·lectius com les famílies, la infància, la gent gran, les dones, o els consumidors i usuaris; i drets socials en determinats àmbits com el de la salut, els serveis socials, el laboral, l'habitatge, el medi ambient—; es van reconèixer de forma més àmplia els drets de relació amb les institucions d'autogovern —drets de participació—; i es van incloure també un conjunt de principis rectors de les polítiques públiques.¹² Si bé el document de primera lectura de la ponència redactora constituïa una declaració de drets extensa i detallada, que pretenia una regulació molt àmplia dels drets, aquesta redacció va ser posteriorment modificada en segona lectura, quan es va optar definitivament per un catàleg de drets.¹³

L'existència de vots particulars de tots els grups parlamentaris a la proposta final presentada per la ponència posava de manifest, no obstant, els nombrosos punts de desacord encara existents en aquesta fase quant al contingut del catàleg.¹⁴ Això es va plasmar en les posteriors modificacions introduïdes en el text proposat en el marc de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local: en concret, es van precisar alguns continguts mitjançant una nova redacció,¹⁵ es van separar alguns drets dels principis rectors en la

¹¹ Entre el llistat de principis rectors proposats figuraven les següents matèries: protecció de les persones i de la família; cohesió i el benestar social; àmbit socioeconòmic; acollida a les persones immigrants; convivència social; medi ambient i sostenibilitat; habitatge i mobilitat; educació, recerca i cultura; protecció dels consumidors i usuaris; comunitat catalana a l'exterior, cooperació a la pau i al desenvolupament, accés a les noves tecnologies de la informació i la protecció de dades personals, foment i difusió de la llengua, i memòria històrica. Documents de treball de l'Institut d'Estudis Autonòmics, en Carrillo, M (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics, op. cit.*, 2006, Vol. I, p. 211.

¹² Per contra, el catàleg no regula nivells mínims de protecció respecte els drets constitucionals, aspecte que havia estat proposat inicialment en la documentació aportada a la Ponència redactora.

¹³ Es van reubicar determinats continguts de la part de drets com a principis rectors —per exemple, la conciliació de la vida laboral i familiar, el dret d'establir unions estables de parella (articles 39.2 i 39.7 de la proposta final de la Ponència), i els drets relatius als mitjans de comunicació social i drets de tecnologies de la comunicació i de la informació (articles 50 i 51 de la proposta final de la Ponència)—; es van refondre determinats continguts en un únic precepte —especialment en relació amb els drets de participació (article 28 de la proposta final de la Ponència)—; i es van suprimir definitivament altres continguts, que ja es consideraven garantits de forma suficient a través de la legislació —els drets concrets dels menors i els drets concrets en matèria de salut (aquests últims s'incorporaren finalment en una formulació molt breu a la proposta final de la Ponència)—.

¹⁴ Un dels punts més conflictius, constituït pels drets en l'àmbit de l'educació, va donar lloc a la creació d'una sub-ponència específica per a obtenir una redacció consensuada del precepte, si bé la seva redacció definitiva no arribaria fins a una etapa ulterior de la tramitació, en el Ple del Parlament.

¹⁵ En l'article 15, relatiu als drets de les persones, es modifica la referència als drets i deures «establerts per la Constitució i per aquest Estatut» per aquells «reconeguts per les normes a les que fa referència l'article 4.1 d'aquest Estatut». En l'article 17, la rúbrica «drets de la infància» es modifica per la de «drets dels menors». En l'article 20, el dret a «atorgar un document de voluntats anticipades» passa a ser un dret a «expressar la seva voluntat de forma anticipada». L'article 21.6, relatiu a les persones amb necessitats educatives especials, es reformula com un dret d'aquestes persones «a obtenir el suport necessari que els permeti accedir al sistema educatiu». L'article 33, relatiu

mateixa matèria,¹⁶ es va donar una major coherència al text estatutari en relació amb la legislació ordinària, efectuant certes remissions a la llei;¹⁷ i es va proposar l'addició d'alguns continguts, com un precepte relatiu als drets en l'àmbit cultural (art. 21 bis del dictamen de la Comissió), un apartat relatiu a les organitzacions del tercer sector en els drets de l'àmbit dels serveis socials (art. 23.4 del dictamen), o una referència al Notariat i als Registres Públics com a autoritats estatals vinculades també pel dret d'opció lingüística (art. 32.2 del dictamen).¹⁸

A partir d'aquest moment, els drets i principis rectoros reconeguts en el catàleg estatutari van quedar establerts de manera relativament estable, i serien ja objecte de modificacions molt limitades. El Dictamen 269/2005 del Consell Consultiu es va pronunciar sobre l'adequació d'alguns preceptes al text constitucional, realitzant-ne, en la major part de casos, una interpretació conforme a la Constitució, la qual cosa corrobora l'adequació dels criteris adoptats inicialment en la definició del contingut del catàleg. En concret, el Consell va efectuar algunes consideracions sobre l'article 21.1, relatiu als drets i deures en l'àmbit de l'educació; l'article 28.2, relatiu al dret de participació; l'article 32.5, sobre els drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals; l'article 42.3, sobre el foment de la participació; i l'article 50.1, relatiu als mitjans de comunicació social; entenent que la resta superava clarament el test de constitucionalitat.

En relació amb els drets en l'àmbit de l'educació, que plantejaven la compatibilitat de l'article 21.1 de la proposta d'Estatut —que estableix l'ensenyament públic com a laic— amb la llibertat religiosa i el caràcter aconfessional de l'Estat (article 16.3 CE), així com amb el dret dels pares que els fills rebin la formació religiosa i moral d'acord amb les seves conviccions (article 27.3 CE), el Consell remarca que la Constitució no estableix un model d'Estat laic, sinó que opta, en el marc del seu caràcter aconfessional, per institucionalitzar un compromís de l'Estat amb el fet religiós, compromís que té una de les seves manifestacions en el dret dels pares que estableix l'article 27.3 CE. Per tant, argumenta el Consell, l'obligació a la qual els poders públics no es poden sotstreure és la que es refereix a garantir que els fills rebin la formació religiosa que els seus pares decideixen, d'acord amb les seves conviccions, si bé les institucions autonòmiques tenen alhora un marge formal per a decidir la forma en què volen proporcionar aquesta garantia, atès que la Constitució no ho estableix. Segons el Consell, per tant, l'establiment de l'ensenyament públic com a laic no impedeix ni és obstacle per a garantir aquest dret dels pares, sempre que els poders públics de Catalunya arbitrin la forma que considerin més adient de proporcionar aquesta formació religiosa, en l'àmbit de les diverses activitats educatives que han de regular (FJ 3.2 Dictamen 269/2005).

En l'àmbit dels drets de participació, el Consell analitza la compatibilitat de l'article 28.2 de la proposta d'Estatut, que atribueix a tots els ciutadans de Catalunya el dret a elegir els seus representants en els òrgans

als drets lingüístics dels consumidors i usuaris, es modifica fent-lo aplicable a totes les empreses que operin a Catalunya, i no només a aquelles que hi tinguin el seu domicili social. Per últim, l'article 34 estableix el català com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, concretant que es tracta de l'ensenyament universitari i no universitari.

¹⁶ En l'article 19, relatiu als drets de les dones, se suprimeix el mandat als poders públics de garantir el principi d'igualtat entre homes i dones, traslladant-lo al capítol relatiu als principis rectoros (art. 40).

¹⁷ En relació amb els drets en l'àmbit de la salut, s'introdueixen diverses remissions a la llei, per tal de donar coherència als drets reconeguts amb allò que estableix la legislació ja existent sobre la matèria.

¹⁸ En l'àmbit dels principis rectoros, es van afegir alguns apartats en diverses matèries: igualtat i prohibició de discriminacions per qualsevol causa (article 39.8 del dictamen), perspectiva de gènere (article 40.5 del dictamen), coneixement suficient d'una tercera llengua (article 43.2 del dictamen) i consulta de les organitzacions socials en l'elaboració de polítiques que els afectin (article 44.7 del dictamen). Així mateix, es va crear un nou precepte relatiu als principis rectoros en matèria de mobilitat, separant així aquesta matèria respecte els principis sobre l'habitatge (article 46 bis del dictamen), i es va millorar la redacció d'alguns articles, en el sentit d'evitar expressions relatives a la proclamació de drets en la part de principis (article 50.2 del dictamen).

polítics representatius i a presentar-s'hi com a candidats, amb l'article 23 CE, que atribueix aquest dret a tots els ciutadans espanyols i als estrangers d'acord amb el que determinin les lleis (art. 13.2 CE). D'acord amb la interpretació del Consell, cal entendre que l'exercici del dret de sufragi actiu i passiu comprèn el dret que a Catalunya tenen els estrangers respecte la seva representació en els òrgans polítics que s'escaiguin i també el dret dels residents estrangers que no són ciutadans de la Unió Europea però que, segons l'article 13.2 CE, poden exercir el dret de sufragi en les eleccions municipals d'acord amb criteris de reciprocitat (FJ 3.3 Dictamen 269/2005).

D'altra banda, sobre el dret dels ciutadans de Catalunya a relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal (art. 32.5 de la proposta d'Estatut), el Consell considera que, atès que el precepte estableix un nou règim jurídic de l'ús de les llengües oficials en les relacions dels ciutadans de Catalunya amb els òrgans de l'Estat, i en la mesura que manca una precisió relativa a la via jurídica que ha de regular l'ús de les llengües en aquest àmbit, l'article 32.5 de la proposta d'Estatut exigeix, per a ser considerat constitucional, la incorporació d'una previsió de remissió a les lleis corresponents (FJ 3.4 Dictamen 269/2005).

Per últim, el dictamen fa referència a dos principis rectors que estableixen l'obligació dels poders públics de promoure la informació neutral en dos àmbits diferents. En l'àmbit de la participació, amb relació a les campanyes institucionals organitzades en ocasió de processos electorals (art. 42.3 de la proposta), el mandat de neutralitat es considera una conseqüència lògica del principi constitucional del pluralisme polític que informa l'ordenament jurídic (art. 1.3 CE), que comporta que, en l'activitat de promoció adreçada a la ciutadania a fi d'incentivar la participació política, els poders públics han d'ajustar el seu missatge a procurar el compromís polític dels ciutadans amb les institucions democràtiques, evitant l'orientació del vot en un sentit determinat (FJ 3.5 Dictamen 269/2005). Per contra, en l'àmbit dels mitjans de comunicació social, en relació amb la informació que reben els ciutadans (art. 50.1 de la proposta), la neutralitat informativa no és un principi que la Constitució proclami com a part integrant del dret a la informació —l'article 20.1.d CE estableix únicament al dret a comunicar i rebre informació veraç per qualsevol mitjà de difusió, sense fer cap referència a la neutralitat—, de manera que, d'acord amb el pluralisme que constitueix un dels valors superiors de l'ordenament (art. 1.1 CE), la limitació que suposa el mandat de neutralitat per als mitjans de comunicació només és admissible en els mitjans de titularitat pública, mentre que és inconstitucional per als mitjans de naturalesa privada (FJ 3.5 Dictamen 269/2005). Aquestes consideracions van ser recollides posteriorment pel Ple del Parlament, que va realitzar les modificacions pertinents en el text de la proposta de reforma de l'Estatut.

c) La sistemàtica del catàleg de drets

D'acord amb la idea inicial d'incloure en el catàleg estatutari certs preceptes relatius al reconeixement de drets i altres disposicions relatives a l'establiment de principis rectors, que tindrien una naturalesa diferent, els documents de l'Institut d'Estudis Autònoms proposaven una ordenació sistemàtica del catàleg en dos títols separats: el títol I, relatiu als drets i deures, s'iniciava amb unes disposicions generals i contenia cinc capítols diferents —“Drets i deures de l'àmbit civil”, “Drets en l'àmbit polític i de l'Administració”, “Drets i deures lingüístics”, “Drets i deures socials” i “Garanties dels drets estatutaris”—; el títol II, per altra banda, regulava els principis rectors en un únic llistat que feia referència a diverses matèries.¹⁹

¹⁹ Documents de treball de l'Institut d'Estudis Autònoms, a Carrillo, M (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, op. cit., 2006, Vol. I, p. 211.

L'establiment de dos títols diferents per a la regulació de drets i principis rectors, suposava que caldria determinar la ubicació de cada precepte, d'acord amb l'eficàcia que se li volgués conferir. Es mantenia una terminologia diferenciada per a cada tipus de contingut, de manera que en la regulació de drets no s'utilitzaven expressions literàries o principals, i en la regulació de principis rectors no es proclamaven drets, i es preveien, al mateix temps, sistemes de garantia diferents en cadascun dels títols, quedant les garanties dels drets circumscrites als enunciats del títol corresponent i establint per als principis rectors una eficàcia de menor intensitat.²⁰

La ponència redactora va acollir els principis generals de distinció entre drets i principis rectors, si bé va configurar finalment el catàleg en un únic títol —el títol I—, que s'inicia amb un article-pòrtic relatiu als drets constitucionals i a la dignitat i lliure desenvolupament de la personalitat com a drets bàsics de totes les persones (art. 15 de la proposta), i s'estructura, a partir d'aquí, en cinc capítols diferents: els tres primers capítols fan referència als drets —drets en l'àmbit civil i social, drets en l'àmbit polític i de l'Administració i drets lingüístics, respectivament—; el quart capítol conté les garanties dels drets; i el cinquè recull, finalment, els principis rectors de les polítiques públiques.

Aquest criteri d'ordenació sistemàtica, que s'ha mantingut posteriorment fins a l'aprovació final del text, ve constituït, per tant, més que per una distinció segons les garanties aplicables a cada tipus de drets —com és propi de la Constitució espanyola—, per la distinta naturalesa d'aquestes disposicions —drets, garanties dels drets i principis rectors— i, en especial, per l'àmbit en el qual s'insereixen els diversos drets reconeguts —civil i social, polític i de l'Administració, i lingüístic—. ²¹

d) La titularitat dels drets

Les opcions inicials del legislador estatuent pel que fa a la titularitat activa passaven pel reconeixement dels drets, bé a totes les persones, bé als ciutadans espanyols, als ciutadans de Catalunya, o a col·lectius determinats, amb les conseqüències diverses que cada regulació tenia. En relació amb la titularitat passiva, el debat se centrava, partint de la consideració dels poders públics de Catalunya com a principals subjectes passius, a determinar fins a quin punt els poders públics estatals estarien també vinculats pels drets estatutaris.

Les propostes dels grups parlamentaris a la ponència redactora preveien regulacions diverses.²² El text proposat per l'Institut d'Estudis Autònomic, que va ser acollit íntegrament per la ponència redactora, no incloïa una clàusula general sobre titularitat activa, sinó que s'inclinava per indicar en cada precepte els seus titulars, d'acord amb la naturalesa i caràcter de cada dret. D'aquesta manera, certs drets s'atribuïen a totes les persones

²⁰ Documents de treball de l'Institut d'Estudis Autònomic, a Carrillo, M (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, op. cit., 2006, Vol. I, p. 211-212.

²¹ En aquest sentit, s'ha fet referència a un model original de reconeixement de drets, ja que tots ells es reconeixen en peu d'igualtat i gaudeixen d'un mateix sistema de garanties. Aparicio Wilhelmi, Marco; Pisarello Prados, Gerardo; «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?», *El Clip*, núm. 42, 2007, p. 2.

²² El grup de Convergència i Unió proposava atribuir a tots els individus els drets inherents a la seva condició humana, però no aclaria quins drets seguirien aquest règim. El grup d'Esquerra Republicana de Catalunya proposava com a titulars actius dels drets estatutaris els ciutadans de Catalunya, encara que no preveia una clàusula general relativa a la titularitat. La proposta del grup d'Iniciativa per Catalunya-Verds pretenia establir un catàleg de drets i deures dels ciutadans de Catalunya, i en la formulació concreta d'alguns preceptes, els més rellevants per la dignitat humana, atribuïa drets a totes les persones. Per últim, el grup del Partit Socialista de Catalunya feia referència als "drets socials de ciutadania" i als ciutadans de Catalunya com a titulars dels drets que es preveien. Les propostes inicials dels grups parlamentaris no feien referència a la titularitat passiva i partien de la concepció de l'Estatut com una norma dirigida als poders públics de Catalunya, que per tant no afectava les institucions estatals.

—la major part dels drets civils i socials—; mentre que altres tenen una titularitat més restringida —sobretot, els drets polítics i de participació— i es reconeixien o bé als ciutadans en general —entenen per tals els nacionals espanyols— o bé als ciutadans de Catalunya —entenen per tals aquells que gaudeixen de la condició política de catalans—. A més, s'establia una clàusula que permetia ampliar, a través d'altres disposicions, la titularitat d'aquells drets que l'Estatut només reconeixia als ciutadans de Catalunya. No obstant això, com es veurà, aquestes disposicions han estat objecte d'una interpretació diferent pel Tribunal Constitucional.

Pel que fa a la titularitat passiva, la ponència va establir, seguint la proposta de l'Institut d'Estudis Autònoms, una disposició general relativa a la vinculació de tots els poders públics de Catalunya als drets estatutaris i, d'acord amb la naturalesa de cada dret, també dels particulars; de la qual cosa es desprenia, *a contrario*, la manca de vinculació de les autoritats estatals. Al mateix temps, es van preveure determinats drets lingüístics que, d'acord amb el seu articulat, vinculaven, no únicament les institucions autonòmiques, sinó també els poders públics de l'Estat, especialment en la relació del ciutadà amb l'Administració de Justícia i el Ministeri Fiscal (art. 32.2 de la proposta final de la ponència) i amb l'Administració de l'Estat situada a Catalunya (art. 32.4 de la proposta final de la ponència). El dret d'opció lingüística reconegut als ciutadans en aquests àmbits comportava, correlativament, un deure dels poders públics estatals d'acreditar el coneixement suficient de les llengües oficials a Catalunya (arts. 32.3 i 32.5 de la proposta final de la ponència).

Aquestes previsions no van patir, posteriorment, més modificacions al Parlament de Catalunya, més enllà de la precisió que la vinculació dels poders públics de Catalunya es dona respecte els drets reconeguts en els capítols I, II i III del títol I de l'Estatut —excloent-ne, per tant, els principis rectors, que tenen el seu propi règim—, que es va introduir en la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local (art. 36.1 del dictamen).

e) Les garanties dels drets i dels principis rectors

Si bé les propostes inicials dels grups parlamentaris a la ponència redactora gairebé no feien referència a les garanties dels drets,²³ la proposta de l'Institut d'Estudis Autònoms posava de relleu la necessitat d'articular un sistema de garanties propi, definint les diverses possibilitats existents. Pel que fa a les garanties normatives, es proposava, a semblança de la regulació constitucional, la proclamació de la vinculació dels poders públics de Catalunya i dels particulars, l'establiment d'una reserva de llei per al desenvolupament dels drets estatutaris i l'aprovació d'una carta de drets per part del Parlament. Aquestes propostes van ser acollides per la ponència redactora (art. 36 de la proposta final de la ponència), que va afegir-hi diversos incisos: un principi d'interpretació i aplicació dels drets en el sentit més favorable a la seva efectivitat (art. 36.1), la prohibició de limitar els drets reconeguts per la Constitució i pels tractats internacionals (art. 36.3), i una clàusula d'extensió de la protecció estatutària a aquells drets que consagren les lleis que despleguin els drets estatutaris (art. 36.4).

Al seu torn, la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local va precisar l'abast i l'àmbit que tenien els diversos mecanismes de garantia que s'havien previst: es va circumscriure la vinculació de tots els poders públics de Catalunya als drets reconeguts en els capítols I, II i III del títol I de l'Estatut, exclouent-ne, per tant, els principis rectors (art. 36.1 del dictamen); es va precisar l'àmbit de la reserva de llei, concretant l'anterior subjecció genèrica d'aquesta reserva en «la regulació essencial i el desenvolupament

²³ Únicament la proposta del grup del Partit Socialista de Catalunya feia referència a la garantia dels drets, establint mecanismes jurisdiccionals de control.

directe» dels drets estatutaris (art. 36.3 del dictamen de la Comissió); i es va limitar la protecció dels drets estatutaris, que anteriorment s'estenia a tots els drets que establissin les lleis en el seu desplegament, únicament a aquells drets que es preveïessin en la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya (art. 36.2 del dictamen de la Comissió).

En el pla de les garanties institucionals, l'Institut d'Estudis Autònomic havia proposat la creació de dos mecanismes nous per a la protecció dels drets estatutaris: d'una banda, s'establia un Consell Consultiu renovat orgànicament i funcionalment —el Consell de Garanties Estatutàries— que realitzaria un control sobre l'activitat legislativa del Parlament i la legislació delegada del Govern; de l'altra, es preveia una comissió de drets estatutaris de nova creació que revisaria els actes no legislatius dels poders públics, de forma prèvia a l'accés a la jurisdicció.

El Consell de Garanties Estatutàries tindria competència per a emetre un dictamen en relació amb l'adequació de projectes de llei, proposicions de llei i decrets legislatius a l'Estatut i a la Constitució, de forma prèvia a la seva aprovació pel Parlament de Catalunya. Malgrat que s'admetia la possibilitat que aquest dictamen no fos vinculant, la proposta s'inclinava per la seva vinculatorietat, aduint que no seria coherent que l'opinió d'un òrgan independent com el Consell de Garanties, que aplicaria un cànon d'enjudiciament estrictament jurídic, es pogués modificar mitjançant una posterior votació en seu parlamentària i en clau política. A més a més, es preveien els subjectes que estarien legitimats per a sol·licitar el dictamen, tot i que s'admetia també la possibilitat d'establir-lo com a preceptiu per a tots els projectes i proposicions de llei, cosa que convertiria aquesta garantia en un control objectiu i general que, es deia, donaria un gran relleu al Consell de Garanties Estatutàries.²⁴

Aquesta última possibilitat és la que va acollir la ponència redactora, que va establir el control del Consell de Garanties Estatutàries amb uns atributs que el dotaven d'una gran fortalesa: es preveia un dictamen preceptiu del Consell en relació amb tots els projectes, proposicions de llei i decrets legislatius sotmesos a debat i aprovació pel Parlament i als decrets llei sotmesos a la seva convalidació (article 73 de la proposta final de la ponència);²⁵ dotant-lo, a més a més, d'un caràcter vinculant per al Parlament en tots els casos, si bé aquest últim punt encara no tenia el consens de totes les forces polítiques i quedava subjecte a esmenes posteriors.²⁶ Així va succeir en la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local que, a més d'introduir la garantia dels drets pel Consell en el propi títol I —establint que «els drets reconeguts en els capítols I, II i III del títol I i en la Carta de drets són tutelats pel Consell de Garanties Estatutàries, d'acord amb el que estableix l'article 73.2.b) i c) de la proposta d'Estatut» (article 37.1 del dictamen de la Comissió)—; va modificar la garantia del Consell de Garanties Estatutàries, modulant la intensitat del control que podia efectuar: el dictamen del Consell es va establir com a facultatiu en tots els casos i es va dotar de caràcter vinculant únicament en relació amb projectes i proposicions de llei del Parlament que desenvolupessin o afectessin drets reconeguts per l'Estatut (art. 73.4 del dictamen de la Comissió). Aquesta nova previsió va modificar, en certa manera, el

²⁴ Documents de treball de l'Institut d'Estudis Autònomic, a Carrillo, M (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, op. cit, 2006, Vol. I, p. 190-191.

²⁵ La configuració del dictamen del Consell va generar controvèrsia entre els grups parlamentaris. Els grups de CiU, ERC i ICV eren favorables al caràcter preceptiu i vinculant del dictamen, amb la finalitat de residenciar en les institucions de Catalunya el control d'estatutorietat. Els grups de PSC i PPC, en canvi, pretenien establir un dictamen no preceptiu, que podrien sol·licitar en determinats casos una sèrie de subjectes legitimats, i que tindria caràcter vinculant només en algunes ocasions.

²⁶ En un vot particular, el grup del PSC es mostrava favorable a un dictamen vinculant únicament en relació amb els projectes i proposicions de llei que afectessin o desenvolupessin drets reconeguts en l'Estatut, proposta que seria la que finalment recolliria el text de l'Estatut.

caràcter del Consell establint-lo principalment com un òrgan consultiu, si bé va suposar al mateix temps configurar aquesta institució de forma definitiva com una garantia singular per als drets estatutaris davant del legislador.

El segon mecanisme institucional que havia proposat l'Institut d'Estudis Autònomic per a la protecció dels drets de l'Estatut venia constituït per una comissió de drets estatutaris que operaria de forma prèvia a la jurisdicció i per mitjà de la qual els ciutadans podrien tenir accés directe a una institució independent que, a través d'un procediment sumari, hauria de vetllar per la integritat dels drets adoptant decisions de compliment obligat per als poders públics de Catalunya. L'accés a la citada comissió tindria caràcter potestatiu i no exclouria la ulterior garantia judicial en cas de desestimació de la demanda. Com a alternativa a aquesta comissió, no obstant, es preveia la possibilitat d'atribuir aquest control al propi Consell de Garanties Estatutàries, si bé això comportaria que els actes del Consell fossin revisables pels òrgans judicials ordinaris; circumstància que, amb tot, es podria pal·liar residenciant el coneixement dels recursos en el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.²⁷

Aquestes propostes van ser, no obstant, rebutjades per la ponència redactora, que no va acollir cap de les alternatives formulades en aquest sentit. Per contra, el control dels actes públics no legislatius es va traslladar a la via jurisdiccional, així com a una institució ja existent —el Síndic de Greuges—, que es va configurar com un òrgan de protecció i defensa dels drets i llibertats reconeguts a l'Estatut i a la Constitució, a través de la supervisió, amb caràcter exclusiu, de l'activitat de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local de Catalunya (art. 75 de la proposta final de la ponència redactora). Aquesta configuració del Síndic, tanmateix, va ser objecte de crítica pel Dictamen 269/2005 del Consell Consultiu, que la va considerar contrària a la Constitució per tal com, en la defensa dels drets del títol I CE, el Defensor del Poble té garantida la seva intervenció davant de qualsevol Administració (art. 54 CE). Segons el dictamen, si bé l'Estatut pot atribuir competències en la defensa dels drets constitucionals i estatutaris al Síndic de Greuges, aquest ha d'assumir-les, en el cas dels drets constitucionals, en concurrència amb el Defensor del Poble, de conformitat amb la Constitució i amb els mecanismes de coordinació que legalment s'estableixen —actualment, en la Llei 36/1985, de 6 de novembre— (FJ 4.3 Dictamen 269/2005); consideració que, com es veurà, ha estat apuntada també per la STC 31/2010.

A nivell de les garanties jurisdictionals, la creació d'un òrgan jurisdiccional a semblança del Tribunal Constitucional es va descartar d'entrada, ateses les dificultats de delimitar amb una mínima precisió l'àmbit competencial propi d'un hipotètic tribunal d'aquest tipus i el corresponent, amb caràcter suprem, al Tribunal Constitucional per als drets fonamentals. Per contra, la proposta de l'Institut d'Estudis Autònomic a la ponència redactora preveia, per al control dels actes no legislatius dels poders públics, l'establiment d'un recurs a una sala de nova creació del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, la qual cosa possibilitaria als ciutadans l'accés directe al màxim òrgan judicial de Catalunya. Aquesta opció és la que va acollir finalment la ponència redactora, atorgant exigibilitat als drets reconeguts a l'Estatut directament davant d'aquesta sala, disposició que, no obstant, seria posteriorment objecte de modificacions.

La discussió principal respecte d'aquest mecanisme jurisdiccional s'ha centrat entorn a la possible vulneració de la reserva constitucional a favor de la Llei Orgànica del Poder Judicial per a «la constitució,

²⁷ Documents de treball de l'Institut d'Estudis Autònomic, a Carrillo, M (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, op. cit, 2006, p. 192.

funcionament i govern dels jutjats i tribunals» (art. 122.1 CE) i de la distribució competencial existent en matèria de legislació processal, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva «sens perjudici de les especialitats que en aquest ordre es deriven necessàriament de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes» (art. 149.1.6^a CE).²⁸ La proposta final de la ponència redactora va atribuir al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya la facultat de conèixer de les vulneracions dels drets estatutaris, considerant que aquesta podia trobar suport en la competència de la Generalitat relativa a normes processals que derivin del dret substantiu de Catalunya, i preveient, no obstant, una remissió a la Llei Orgànica del Poder Judicial, que hauria d'establir el procediment concret de recurs (art. 37 de la proposta final de la ponència redactora). La Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local va precisar posteriorment aquesta garantia, establint que la tutela judicial davant la sala de garanties estatutàries del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya fa referència als drets dels capítols I, II i III del títol I, i a aquells que es reconeixin a la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya (art. 37.2 del dictamen de la Comissió); i va ampliar significativament la remissió a la Llei Orgànica del Poder Judicial, referint-la, no únicament al procediment de reclamació, sinó a la pròpia possibilitat de la reclamació, com indica l'expressió «en els termes i mitjançant el procediment establerts per la Llei Orgànica del Poder Judicial» (art. 37.2 del dictamen de la Comissió).

Sobre aquesta qüestió, el Dictamen 269/2005 del Consell Consultiu estableix que, malgrat que és conforme a la Constitució que l'Estatut contingui determinades disposicions raonables sobre algunes especialitats respecte l'organització i el funcionament del seu corresponent Tribunal Superior per tal com aquest òrgan judicial té una certa vinculació amb l'aplicació del dret autònom corresponent a la seva comunitat — cosa que queda corroborada pel principi d'esgotament d'instàncies processals davant dels òrgans judicials que estiguin al territori de la comunitat autònoma (art. 152.1 CE) i per la possibilitat d'atribuir als Tribunals Superiors de Justícia el coneixement de recursos extraordinaris o especials—; la creació d'una nova sala de garanties estatutàries suposa una nova modalitat d'òrgan judicial que, en la mesura en què pot afectar el principi d'unitat jurisdiccional, queda reservada a la Llei Orgànica del Poder Judicial (art. 122.1 CE).

D'acord amb el Consell, per tant, l'operativitat d'aquesta garantia requeriria una modificació de la Llei Orgànica del Poder Judicial que el legislador estatutari no pot imposar unilateralment, de manera que el precepte només podria ser constitucional si es modifiqués l'obligació de l'Estat de reformar la Llei Orgànica del Poder Judicial (Disposició addicional novena de la proposta de reforma), establint una disposició que, en lloc de preveure un mandat per als òrgans de l'Estat, desplaçés simplement l'eficàcia dels preceptes corresponents de l'Estatut al moment en què es produís la modificació de la citada llei orgànica (FJ 5.3 Dictamen 269/2005). Per altra banda, segons el Consell, l'article 37.2 de la proposta també seria constitucional si, en lloc de fer referència a una «sala de garanties estatutàries», establís simplement la tutela dels drets estatutaris davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, sense crear un nou òrgan judicial (FJ 5.4 Dictamen 269/2005). Aquestes consideracions no van ser acollides pel Parlament de Catalunya, si bé aquesta garantia va ser objecte de certes modificacions posteriorment, al Congrés dels Diputats.

Per últim, el règim de garantia dels principis rectoris era un aspecte en el qual el legislador estatutari tenia un menor marge de llibertat, atesa la pròpia naturalesa d'aquestes disposicions. La proposta de l'Institut d'Estudis Autònoms a la ponència redactora s'iniciava amb unes disposicions generals que precisaven el sentit

²⁸ Sobre aquesta qüestió, vegeu les Actes de les Jornades «Les garanties processals dels drets estatutaris», que van tenir lloc a Barcelona, els dies 18 i 19 de març de 2010, organitzades pel Grup de Recerca d'Estudis Federals i Autònoms de la Universitat Autònoma de Barcelona i el Grup d'Estudis sobre la Forma d'Estat de la Universitat de Barcelona.

i els efectes de la introducció a l'Estatut d'un títol dedicat als principis rectors, situant el seu efecte jurídic principal en la seva funció de directriu inspiradora de les polítiques públiques. Així, malgrat que el seu valor jurídic màxim dependria de com la llei els concretés finalment, del seu reconeixement estatutari estricte ja se'n derivava una obligació de capteniment per part dels diferents poders públics, en congruència amb el sentit i la finalitat amb què l'Estatut els formulava.²⁹ La proposta final de la ponència redactora va recollir aquestes consideracions, establint la vinculació dels poders públics als principis rectors de la Constitució i de l'Estatut en l'orientació de les seves polítiques, l'obligació de promoure'ls i d'adoptar les mesures necessàries per a garantir-ne la plena eficàcia, i proclamant el valor informador dels principis rectors respecte la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, així com la seva exigibilitat davant de la jurisdicció d'acord amb les lleis i altres disposicions que els despleguin (art. 38 de la proposta final de la ponència redactora).

3.2. El text aprovat pel Ple del Parlament de Catalunya

El Ple del Parlament de Catalunya va aprovar, el 30 de setembre de 2005, la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que va recollir parcialment les indicacions del Consell Consultiu, així com altres novetats que es van acordar en l'última fase de la tramitació.³⁰ Així, per exemple, es va assolir un acord en matèria educativa que va donar lloc a una nova redacció de l'article 21, preveient, d'acord amb els advertiments del Consell Consultiu, un ensenyament laic en les escoles de titularitat pública juntament amb el dret dels pares a que els seus fills rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves conviccions. Així mateix, es va incorporar una remissió a les lleis per a regular l'ús de les llengües en la relació del ciutadà amb els òrgans jurisdiccionals i constitucionals de l'Estat (art. 32.5 de la proposta d'Estatut) i es va limitar l'obligació de neutralitat als mitjans de comunicació de titularitat pública (art. 50.1 de la proposta d'Estatut). En canvi, en relació amb les garanties es va mantenir, en contra de les consideracions del Consell, el caràcter exclusiu en la funció del Síndic de Greuges (art. 78 de la proposta d'Estatut) i la tutela dels drets davant la sala de garanties estatutàries del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (art. 38.2 de la proposta d'Estatut).

D'altra banda, es va acordar la incorporació d'un Preàmbul que feia una àmplia referència en matèria de drets, esmentant, en concret, la tasca històrica de Catalunya en la construcció d'un sistema de drets i llibertats, la voluntat d'una democràcia de més qualitat basada en un equilibri de drets i deures i en la participació ciutadana, i l'orientació dels poders públics al servei de l'interès general i dels drets dels ciutadans, especialment «els drets al benestar, a la qualitat de vida, a viure en pau, a gaudir d'uns serveis públics eficients i de qualitat i a la protecció del medi ambient, a disposar d'un sistema de prestacions universals que afavoreixin la igualtat i la cohesió social, i la creació de riquesa i d'ocupació plena i de qualitat, amb un compromís permanent de lluita contra les desigualtats, les discriminacions, les injustícies i la pobresa» (paràgraf onzè del Preàmbul).

Així mateix, es va establir un nou precepte relatiu als drets i deures en l'àmbit cultural (article 22), tal i com s'havia proposat en el dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i el Govern Local, i es va concretar la titularitat passiva d'alguns dels principis rectors, en els quals es va modificar la

²⁹ Documents de treball de l'Institut d'Estudis Autonòmics, a Carrillo, M (ed.); *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, op. cit, 2006, p. 213.

³⁰ La votació final de conjunt en el Ple es va realitzar de forma pública per crida, amb el resultat de 120 vots favorables (CiU, PSC, ERC, ICV) i 15 vots en contra (PPC), assolint d'aquesta manera la majoria de dos terços necessària d'acord amb l'article 56 de l'Estatut de 1979.

referència als «poders públics de Catalunya» per l'expressió «poders públics», obrint així la possibilitat a la vinculació de les institucions de l'Estat a Catalunya.³¹

3.3. La tramitació del catàleg a les Corts Generals

La tramitació de la proposta de reforma de l'Estatut a les Corts Generals va tenir lloc en dues etapes, successivament, al Congrés dels Diputats —a través de la Comissió conjunta que es va constituir entre la Comissió constitucional del Congrés i una delegació del Parlament de Catalunya— i al Senat —en una Comissió conjunta similar—.³² El catàleg de drets va patir certes modificacions al Congrés, mentre que el Senat es va limitar a aprovar el mateix text sense ulteriors esmenes en la part de drets.

Les modificacions que es van efectuar al Congrés dels Diputats van tenir, en conjunt, un efecte reduït sobre el contingut dels drets i principis rectors reconeguts, mentre que, en canvi, presenten una incidència major en relació amb les seves garanties. L'aprovació d'un nou text complet del Preàmbul, que substituïa el text introduït en última instància al Ple del Parlament de Catalunya, va reduir les referències a la regulació de drets, esmentant únicament el nexa de la Generalitat amb «una història d'afirmació i respecte dels drets fonamentals i de les llibertats públiques de la persona» i la finalitat de fer possible la construcció «d'una societat democràtica i avançada, de benestar i progrés» (paràgraf tercer). Ja en el propi catàleg de drets, es van realitzar certes modificacions terminològiques sense efectes jurídics rellevants³³ i únicament en un precepte es van afegir nous continguts, establint en el dret a viure el procés de la mort amb dignitat un últim incís relatiu al dret a rebre tractaments pal·liatius (art. 20.1 de la proposta d'Estatut). En relació amb la part de principis rectors, es van incorporar nombroses remissions a les lleis, debilitant en certa mesura els efectes que podia tenir la seva previsió en la norma estatutària.³⁴

Les novetats més significatives es van produir, no obstant, en l'àmbit del sistema de garanties que es preveu per als drets reconeguts en el catàleg del títol I, en la línia de reduir el seu abast i de modificar-ne el funcionament. En relació amb les garanties normatives, es van introduir a l'article 37 dos elements de rellevància relativa —atès que ja es dedueixen, en realitat, de l'articulat anterior—: d'una banda, es va incorporar a l'apartat primer un incís final que estableix la vinculació de l'Administració General de l'Estat a Catalunya respecte els drets reconeguts en els articles 32 i 33 (drets lingüístics), excloent, per tant, la seva vinculació respecte els altres

³¹ En concret, aquesta modificació va afectar els principis rectors relatius a l'educació, la recerca i la cultura (art. 44); al medi ambient, la sostenibilitat i l'equilibri territorial (art. 46); a la mobilitat i la seguretat viària (art. 48); i a l'accés a les noves tecnologies de la informació i de la comunicació (art. 53).

³² La proposta de reforma de l'Estatut va ser presentada al Congrés dels Diputats el 5 d'octubre de 2005, i va ser qualificada com a proposta de reforma d'estatut d'autonomia, admesa a tràmit i tramitada en els termes establerts per la Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats per a la reforma d'un estatut de l'article 151 CE. Tot i que el grup parlamentari del Partit Popular va presentar una sol·licitud de reconsideració, ja que considerava que el text remès pel Parlament de Catalunya s'havia de qualificar i tramitar com a proposta de reforma constitucional, la Mesa del Congrés va confirmar la seva decisió anterior, donant lloc a un recurs d'empara del grup popular contra els dos acords de la Mesa, que no va ser admès a tràmit pel Tribunal Constitucional (Interlocutòria 85/2006). El Dictamen de la Comissió conjunta va ser elevat al Ple del Congrés, on va ser objecte de debat i votació el 30 de març de 2006, superant la majoria absoluta de vots favorables necessària per seguir la tramitació al Senat. El text va obtenir 189 vots favorables (PSOE, CiU, IV-IU-IC, PNB, CC i BNG), 154 vots en contra (PP, ERC, i EA) i 2 abstencions (Chunta Aragonesista i Nafarroa Bai).

³³ En l'article 7 de la proposta d'Estatut, relatiu a la condició política de catalans, se substitueix l'expressió «ciutadans de l'Estat» per «ciutadans espanyols». En l'article 46, relatiu als principis rectors sobre medi ambient, es modifica l'expressió «sostenibilitat» per la de «desenvolupament sostenible».

³⁴ Per exemple, la remissió a la llei que s'introdueix de forma nova a l'article 40.2 de la proposta d'Estatut, relatiu a la protecció de les diverses modalitats de família «previstes en les lleis»; o l'article 41.5, relatiu a l'obligació dels poders públics de vetllar per la lliure decisió de les dones, «en l'àmbit de les seves competències i en els supòsits previstos en la llei».

drets estatutaris;³⁵ d'altra banda, es va incloure una nova clàusula en virtut de la qual els drets i principis rectorcs reconeguts no poden suposar l'alteració del règim de distribució de competències, la creació de títols competencials nous o la modificació d'aquells ja existents (apartat quart).

En relació amb les garanties institucionals, si bé la configuració i funció del Consell de Garanties Estatutàries en la tutela dels drets no es va modificar, s'introduïren certes alteracions que afecten el Síndic de Greuges, en el sentit de delimitar el seu àmbit de supervisió. En concret, es van especificar les administracions que poden ser objecte de control per part del Síndic, incloent també les «persones amb vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen» i excloent, en contra del previst anteriorment, les Administracions de l'Estat a Catalunya (art. 78.1 de la proposta d'Estatut). A més, es va incorporar una referència a la col·laboració entre el Síndic de Greuges i el Defensor del Poble en l'exercici de les seves funcions (art. 78.2 de la proposta d'Estatut).

Les garanties jurisdiccionals van resultar, en la tramitació al Congrés, les més afectades per l'entitat de les modificacions a les quals es van veure sotmeses. El text resultant manté el recurs davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya pels actes que vulnerin els drets del catàleg estatutari o la Carta de drets i deures dels ciutadans, eliminant, no obstant, la referència a la sala de garanties estatutàries d'aquest òrgan judicial i el caràcter directe del recurs, que concretaven en certa mesura el règim i funcionament d'aquesta garantia de manera específica (art. 38.2 de la proposta d'Estatut). A més, la referència a la Llei Orgànica del Poder Judicial, que havia de regular els termes i el procediment d'aquest mecanisme, se substitueix per una remissió genèrica a aquells «procediments que estableixin les lleis», cosa que habilitaria el legislador ordinari —tant de l'Estat com de les comunitats autònomes— per a incidir en aquesta matèria a través de la legislació processal, si bé aquesta incidència quedaria limitada, segons sembla, al procediment d'exercici del recurs.³⁶ Així mateix, la disposició addicional novena, que subordinava l'eficàcia d'aquest i altres preceptes a la corresponent modificació de la Llei Orgànica del Poder Judicial, va quedar suprimida, la qual cosa contribueix a la indeterminació del significat i efectes de les remissions que l'Estatut efectua a aquesta llei orgànica.

4. La STC 31/2010: consideracions relatives al catàleg de drets

La Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, conté consideracions rellevants en relació amb el catàleg de drets estatutaris. En línies generals, es pot dir que la Sentència avala el catàleg de drets i el seu contingut quant als drets i principis rectorcs reconeguts, si bé alguns d'ells són reinterpretats —en especial, en l'àmbit dels drets lingüístics—, i malgrat que efectua modificacions molt importants en l'apartat de les seves garanties —ja sigui a través de la declaració d'inconstitucionalitat d'alguns preceptes, ja sigui realitzant una interpretació pròpia d'altres disposicions—.

³⁵ Aquesta qüestió pot plantejar problemes ja que, com a mínim, s'hauria d'assegurar la vinculació negativa de les institucions estatals a Catalunya respecte els drets estatutaris, amb el risc que, en cas contrari, aquestes duguin a terme actuacions que vulnerin aquests drets. Certs autors han apuntat també problemes d'interpretació en relació amb la vinculació que ha de tenir el poder judicial —un poder públic estatal— respecte els drets estatutaris. Sobre aquesta qüestió, vegeu Martín Núñez, E, Castellà Andreu, J.M; «Las garantías de los derechos del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en Aparicio, M.A (ed.), Castellà, J. M, Expósito, E (coords.); *Derechos y principios rectorcs en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 139.

³⁶ Sobre la possible incidència de les comunitats autònomes en la regulació d'aquest recurs vegeu les Actes de les Jornades «Les garanties processals dels drets estatutaris», que van tenir lloc a Barcelona, els dies 18 i 19 de març de 2010, organitzades pel Grup de Recerca d'Estudis Federals i Autònoms de la Universitat Autònoma de Barcelona i el Grup d'Estudis sobre la Forma d'Estat de la Universitat de Barcelona.

4.1. Consideracions sobre la inclusió d'un catàleg de drets a l'Estatut d'autonomia

La incorporació d'un catàleg de drets a l'Estatut d'autonomia de Catalunya constitueix una de les manifestacions de la qüestió que, segons el Tribunal Constitucional, se situa com a veritable nucli del recurs, això és, la definició de la funció, el contingut i la posició dels estatuts d'autonomia en el sistema de fonts, així com la seva relació amb la Constitució (FJ 1). La Sentència recorda que els estatuts d'autonomia constitueixen normes subordinades a la llei fonamental, que no representen l'expressió d'un poder sobirà sinó que són expressió de l'autonomia política de la comunitat autònoma, fonamentada en la pròpia Constitució, i que si bé poden exercir certes funcions de constitució material, s'integren a l'ordenament jurídic sota la forma de lleis orgàniques, de manera que es relacionen per jerarquia amb la Constitució i per competència amb la resta de lleis orgàniques i ordinàries (FJ 3).

D'aquesta manera, el Tribunal recupera la doctrina ja expressada a la STC 247/2007 en relació amb el contingut que pot ser objecte dels estatuts d'autonomia, distingint entre diversos continguts d'aquestes normes. El contingut constitucionalment explícit dels estatuts es concretaria, d'una banda, en un contingut necessari, integrat pel mínim que estableix l'article 147.2 CE —denominació, territori, organització institucional i competències— i per altres mandats constitucionals específics de regulació de certes matèries —per exemple, la designació de senadors autonòmics (art. 69.5 CE)—; d'altra banda, aquest contingut inclouria també un contingut addicional, format per altres aspectes que, segons la pròpia Constitució, poden regular els estatuts d'autonomia —per exemple, la declaració de cooficialitat d'una llengua (art. 3.2 CE) o el reconeixement de banderes i ensenyes pròpies (art. 4.2 CE)—. Més enllà d'aquest contingut explícit, no obstant, el Tribunal estableix que els estatuts d'autonomia poden regular altres matèries no expressament assenyalades a la Constitució, sempre que constitueixin un «complement adequat per la seva connexió amb les al·ludides previsions constitucionals, adequació que s'ha d'entendre referida a la funció que en sentit estricte la Constitució encomana als estatuts» (FJ 4).

Aquesta funció dels estatuts consisteix, segons la Sentència, a conferir diversitat a l'ordenament jurídic a través de la creació de sistemes normatius autònoms, respecte els quals constitueixen la norma institucional bàsica i —per remissió de la Constitució— la norma de garantia d'indemnitat del propi sistema autònom; i a realitzar, a més a més, l'atribució de competències, definint un àmbit privatiu de normació i perfilant, indirectament, les competències de l'Estat (FJ 4). Atenent a aquesta funció, per tant, els estatuts poden tenir un contingut implícit per inherent a la seva condició de norma institucional bàsica, amb el que implica en termes d'autogovern, autoorganització i identitat, que es pot concretar en disposicions de caràcter molt divers (FJ 5) i que troba, no obstant, certs límits en la seva pròpia naturalesa, tant a nivell quantitatiu —l'estatut no pot contenir regulacions massa concretes, sota risc d'una petrificació contrària a la regla general en democràcia—, com a nivell qualitatiu —l'estatut no pot regular aquells aspectes que pertanyen a una constitució, com la definició de categories i conceptes constitucionals o la definició de la competència de la competència— (FJ 6).

D'acord amb aquestes consideracions, i en relació amb el reconeixement de drets a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la Sentència se centra en la capacitat dels estatuts d'autonomia per a establir drets fonamentals, sense qüestionar, segons sembla, que aquestes normes puguin reconèixer altres tipus de drets. Partint de la concepció dels drets fonamentals com aquells que vinculen tots els legisladors —tant de l'Estat com de les comunitats autònomes— i que únicament poden ser proclamats, per tant, per la Constitució, el Tribunal afirma

que els drets reconeguts en els estatuts d'autonomia han de tenir una naturalesa diferent, atès que només poden vincular el legislador autonòmic corresponent i que, a més, han de tenir connexió amb les competències assumides per la comunitat autònoma que els proclama (FJ 16). La distribució competencial entre les diverses lleis orgàniques —que veta a l'estatut, malgrat ser una llei orgànica, regular tota la matèria que la Constitució reserva a aquest tipus de lleis— juntament amb la reserva de llei ordinària per a la regulació dels drets fonamentals (art. 53.1 CE) impliquen, segons el Tribunal, que l'estatut no pugui ni desenvolupar drets fonamentals ni tan sols regular el seu exercici, funcions que queden atribuïdes per la Constitució, en el primer cas, a la llei orgànica, i en el segon, a la llei ordinària, que podrà ser, això sí, una llei autonòmica (FJ 17).

El catàleg de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, per tant, no pot constituir un desenvolupament ni una regulació de l'exercici de drets fonamentals, però sí, segons es desprèn del raonament del Tribunal, reconèixer altres drets no fonamentals, que vinculin els poders públics catalans. El reconeixement de drets apareix, per tant, com un contingut possible de l'Estatut d'autonomia, la constitucionalitat del qual dependrà de dos criteris: que vinculin únicament el legislador català i que només ho facin en l'àmbit de les seves competències (FJ 16). Això amb independència de la naturalesa jurídica de les entitats proclamades en el catàleg que, segons el Tribunal, comprèn, sota la categoria “drets”, realitats normatives diferents, on no hi falten els drets subjectius *stricto sensu*, si bé hi predominen els mandats d'actuació als poders públics —ja siguin denominats “drets” o “principis rectors”— que operen com a pautes per a l'exercici de les competències —de caràcter prescriptiu en uns casos i directiu en d'altres— i que, malgrat que impliquen un natural principi de diferència, no suposen una vulneració dels articles 138.2 i 139.1 CE (FJ 16).

El Tribunal, per tant, tot i que sembla seguir la pauta de raonament de la STC 247/2007 quant al contingut propi de l'estatut, abandona la doctrina establerta en aquella Sentència, que admetia el reconeixement de drets estatutaris únicament en l'àmbit de les institucions autonòmiques però no en l'àmbit de les competències —en aquest cas, els considerava únicament principis (FJ 15)—; i admet com a contingut dels estatuts d'autonomia tant els drets subjectius com els principis rectors en l'àmbit de les competències autonòmiques, sent la concreta realitat normativa que es reguli en cada precepte l'element que, més enllà del nom que rebí, ha de determinar la constitucionalitat de la seva inclusió a l'Estatut.

Al marge d'aquesta conclusió final, no obstant, un aspecte problemàtic del raonament del Tribunal es planteja en relació amb el concepte de dret fonamental que utilitza, que, partint del criteri de vinculació a tots els poders públics, s'equipara a la noció de drets constitucionals, excloent així la intervenció del legislador estatutari fins i tot en aquells aspectes que no en constitueixen un desenvolupament directe. Els drets fonamentals, afirma el Tribunal, són aquells que vinculen tots els poders públics i, per tant, només poden ser establerts a la Constitució, de la qual cosa es dedueix que els drets reconeguts en els estatuts d'autonomia no són drets fonamentals, perquè no poden ser-ho. Això, unit a l'aprovació dels estatuts per llei orgànica i a la reserva de llei ordinària de l'article 53.1 CE, porta el Tribunal a considerar que els estatuts d'autonomia no poden regular cap dels aspectes relatius als drets fonamentals: el desenvolupament legislatiu directe queda reservat a la llei orgànica —però vedat als estatuts d'autonomia— i el desenvolupament d'altres aspectes queda reservat a la llei ordinària, i per tant també exclou la seva regulació a través de la norma estatutària, la qual cosa suposa que, a la pràctica, l'àmbit material de l'Estatut queda reduït a aquelles matèries que no siguin objecte de cap tipus de reserva de llei. Aquest raonament contrasta, tanmateix, amb el fet que el Tribunal declara la constitucionalitat d'alguns preceptes estatutaris que afecten clarament aspectes relatius a drets fonamentals (per exemple, el dret a l'educació).

4.2. Consideracions sobre la titularitat dels drets estatutaris

La titularitat activa dels drets estatutaris no és objecte de recurs directament en relació amb el catàleg de drets, però sí que s'impugna la definició dels ciutadans de Catalunya que conté l'Estatut (art. 7.1 EAC) i que determina, en alguns casos, els titulars dels drets del catàleg —en concret, en els drets de participació política (art. 29.1, 29.2, 29.3, 29.4 i 29.6 EAC) i en el dret d'opció lingüística davant d'òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal (art. 33.5 EAC)—. Malgrat que els recurrents consideren que els conceptes de “ciudadania” i de “ciudadà” només poden ser predicats dels espanyols en tant que únics titulars de la sobirania nacional, el Tribunal Constitucional estableix que la ciutadania catalana, tal i com es desprèn de l'article 7.1, del 6.2 i de l'11.2 de l'Estatut, no s'oposa a la ciutadania espanyola ni implica una condició diferent d'un subjecte aliè al poble espanyol que sigui titular d'algun tipus de sobirania, sinó que, per contra, és una espècie del gènere que constitueix la ciutadania espanyola, sense contradir-la (FJ 11).

Per tant, l'article 7.1 de l'Estatut estableix, segons el Tribunal, l'àmbit subjectiu de protecció del poder d'autogovern constituït amb l'Estatut d'autonomia en el marc de la Constitució, qualificant els ciutadans catalans com a individus que, pel fet de concórrer en unes determinades circumstàncies jurídiques —tenen veïnatge administratiu a Catalunya—, es consideren «destinatari primers dels drets i deures instaurats a l'Estatut d'autonomia» (FJ 11). La Sentència vincula, així, la condició de ciutadania catalana, no amb un poder de sobirania similar al del poble espanyol, sinó amb la titularitat de drets estatutaris, partint de la consideració, segons sembla, que els ciutadans catalans han de ser els subjectes actius primers d'aquests drets per tal com representen aquelles persones sobre les quals els poders públics catalans exerceixen habitualment el seu poder d'autogovern.

Aquest criteri de ciutadania per a la definició dels titulars dels drets estatutaris pot sorprendre en certa manera, en la mesura en què, com s'ha vist, el text literal dels propis preceptes del catàleg del títol I atribueix la seva titularitat, en la major part de casos, a totes les persones. Tanmateix, el Tribunal es reafirma en aquest criteri recolzant-se en l'article 15.1 de l'Estatut —«Els ciutadans de Catalunya són titulars dels drets i els deures reconeguts per les normes a què fa referència l'article 4.1»—, del qual dedueix que «els drets reconeguts a l'Estatut només poden vincular els poders públics catalans i tenir per titulars els ciutadans de Catalunya» (FJ 18). Malgrat que aquest criteri es flexibiliza, posteriorment, reconeixent que aquesta titularitat es pot estendre a d'altres espanyols, en aquest punt la Sentència es recolza en l'article 15.3 de l'Estatut, establint que aquesta extensió dependrà dels «termes que estableixin les lleis» —que podran ser també eventualment les de l'Estat (FJ 18)—, sostraint així al propi Estatut la possibilitat d'ampliar aquesta titularitat, en contra del que efectivament fa en la major part dels preceptes del catàleg.

Front a aquesta interpretació del Tribunal, que implica atribuir la titularitat únicament als ciutadans de Catalunya amb la possibilitat d'estendre-la a altres persones d'acord amb el que estableixin les lleis, una interpretació conjunta de les disposicions del catàleg estatutari podria donar lloc a una solució diferent. La titularitat dels drets estatutaris es desprendria, segons aquesta interpretació, d'allò establert en cada un dels preceptes i correspondria per tant, en la major part dels casos, a totes les persones —s'entén, totes les que es trobin en el territori de Catalunya—, d'acord amb les exigències del principi d'igualtat territorial (art. 139.1 CE). L'article 15.1 de l'Estatut recordaria únicament que els ciutadans de Catalunya, com a persones que es troben habitualment al territori de la comunitat, són titulars “primers” dels drets estatutaris, i l'article 15.3 establiria la

possibilitat d'estendre a d'altres persones aquells drets que l'Estatut només reconeix als ciutadans de Catalunya —això és, d'acord amb la literalitat dels preceptes, una minoria de drets, principalment els de participació—.

Pel que fa a la titularitat passiva dels drets estatutaris, la Sentència aborda la possible consideració dels poders públics estatals com a subjectes passius d'aquests drets, així com la possible vinculació dels particulars als drets estatutaris. En relació amb el primer dels aspectes, la Sentència conté una consideració de caràcter general i una sèrie de consideracions més particulars en referència a determinats drets. Així, el Tribunal estableix, a nivell general, la vinculació exclusiva dels drets estatutaris respecte el legislador autonòmic —s'entén, dels poders públics autonòmics— com una de les característiques que conformen aquesta categoria normativa, per oposició als drets fonamentals (FJ 16, 18). Els drets estatutaris, per tant, a diferència dels drets fonamentals, no poden vincular el legislador estatal i tenen com a únics subjectes passius, per definició, els poders propis de la comunitat autònoma.

En certs casos, tanmateix, el propi Estatut estableix expressament la vinculació de l'Administració general de l'Estat a Catalunya respecte a alguns continguts del catàleg —en concret, respecte els drets lingüístics reconeguts en els articles 32 i 33 de l'Estatut (art. 37.1 Estatut)—. El Tribunal considera, no obstant, que en aquests casos la vinculació als poders públics de l'Estat ve justificada pel propi contingut d'aquests drets —la matèria lingüística—, atès que troben el seu fonament en el principi de cooficialitat de les llengües que, segons l'article 3.2 CE, ha de tenir validesa i efectes jurídics en tot el territori de la comunitat autònoma, vinculant, per tant, totes les administracions independentment de la seva naturalesa estatal o autonòmica (FJ 14a). La cooficialitat de les llengües, per tant, ho és respecte tots els poders públics en el territori de la comunitat autònoma, sense exclusió dels òrgans de l'Administració central o estatal (FJ 21), la qual cosa atribueix als drets d'opció lingüística una particularitat que, escapant a la regla general per als drets estatutaris, els fa vinculants també per a les Administracions de l'Estat situades en el territori de Catalunya.

D'acord amb aquest raonament, els diversos drets d'opció lingüística que es recullen a l'Estatut en relació amb els jutges, magistrats, fiscals, notaris i registres públics (art. 33.2 EAC), així com els deures de coneixement adequat i suficient del català que s'estableixen per a aquests col·lectius (art. 33.3 EAC) i per a l'Administració de l'Estat situada a Catalunya (art. 33.4 EAC), suposen segons el Tribunal una constatació formal del principi de cooficialitat i estableixen els mecanismes necessaris per a assegurar el dret d'opció lingüística dels ciutadans en els àmbits competencials de l'Estat, per la qual cosa es consideren plenament constitucionals, malgrat que el seu exercici ha de quedar subordinat al que estableixin les lleis sobre la forma d'acreditació del coneixement del català —lleis que, segons el Tribunal, poden ser únicament les lleis estatals en virtut de les reserves dels articles 122.1, 124.3, 149.1.5, 8 i 18 CE— (FJ 21).³⁷

El únics òrgans que, segons el Tribunal, no estan subjectes al principi de cooficialitat lingüística són els òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal, l'activitat dels quals es projecta sobre tot el territori de l'Estat. El dret d'opció lingüística que estableix l'article 33.5 de l'Estatut davant d'aquestes institucions, per tant, únicament admet una interpretació conforme a la Constitució, segons la qual la legislació a la qual es remet aquest precepte —que ha de ser la de l'Estat, pels òrgans a què es refereix— ha de determinar, no només el mode d'exercir el dret i de fer-se efectiu sinó, encara abans, la definició completa del seu contingut i abast (FJ 21). El

³⁷ D'acord amb aquestes consideracions, també es consideren constitucionals els articles 102.1 i 102.4 de l'Estatut, que estableixen, en el títol relatiu al poder judicial, el deure dels magistrats, jutges i fiscals i del personal al servei de l'Administració de Justícia i de la Fiscalia que ocupi una plaça a Catalunya d'acreditar el coneixement adequat i suficient del català (FJ 51).

Tribunal subordina, per tant, tot el contingut del dret a allò que estableixin les lleis estatals, buidant de significat el precepte estatutari.

L'adopció d'un criteri diferent de titularitat passiva per a la major part de drets estatutaris i per als drets lingüístics, malgrat troba la seva justificació en l'article 3.2 CE, pot comportar dificultats en la seva aplicació i garantia, que s'ha d'assegurar en tot el territori de Catalunya. La presència d'institucions de l'Estat que operen en aquest àmbit territorial hauria de suposar, com a mínim, la seva vinculació negativa a tots els drets estatutaris, sota risc que, en cas contrari, puguin violar-los a través de la seva activitat, sense que el particular tingui vies de reacció front a aquestes actuacions. El Tribunal, però, no reconeix aquesta possibilitat, circumscribint la titularitat passiva dels poders públics de l'Estat a l'àmbit dels drets lingüístics, d'acord amb l'articulat de l'Estatut.

Per altra banda, la Sentència aborda una altra qüestió relativa a la titularitat passiva, que es concreta en la possible condició dels particulars com a subjectes passius dels drets estatutaris. En concret, la qüestió es planteja en relació amb l'article 34 de l'Estatut, que estableix el dret d'opció lingüística dels consumidors i usuaris front a les empreses (art. 34 EAC),³⁸ establint, per tant, un subjecte privat com a destinatari d'un dret estatutari. El Tribunal estableix, respecte a aquesta qüestió, que el deure de disponibilitat lingüística de les empreses respecte els consumidors és una conseqüència del dret d'opció lingüística que tenen tots els ciutadans (art. 33.1 EAC), de manera que, proclamat en abstracte, no vulnera el lliure desenvolupament de la personalitat o el lliure desplaçament de les persones, ni tampoc la llibertat d'empresa; si bé en la mesura en què és un deure que s'imposa a subjectes privats i no als poders públics, no pot significar la imposició d'obligacions individuals d'ús d'una llengua de manera general, directa i immediata —el deure de ser atès en qualsevol de les dues llengües oficials només existiria front als poders públics— (FJ 22). La vinculació dels particulars als drets estatutaris porta implícita, per tant, una certa modulació del seu contingut, que no pot comportar obligacions directes i exigibles per a aquests subjectes.

4.3. Consideracions sobre el contingut dels drets, els deures i els principis rectors

El Tribunal es pronuncia sobre el contingut concret de diversos preceptes del catàleg estatutari que són objecte d'impugnació pels recurrents: d'una banda, certs drets i principis rectors relatius a l'àmbit civil i social —els drets de les persones (art. 15 EAC), el dret a viure amb dignitat el procés de la mort (art. 20 EAC), els drets en l'àmbit de l'educació (art. 21.1 EAC), i dos principis rectors relatius a matèria de gènere (art. 41.5 EAC) i a mitjans de comunicació social (art. 52 EAC)—; d'altra banda, certs drets, deures i principis de l'àmbit lingüístic —els drets lingüístics de consumidors i usuaris (art. 34 EAC), els drets lingüístics en l'àmbit de l'educació (art. 35 EAC), dos principis rectors relatius al foment i difusió del català (art. 50.4 i 50.5 EAC) i un deure de coneixement del català que queda fora del catàleg estatutari (art. 6.2 EAC)—.

a) Drets i principis rectors de l'àmbit civil i social

³⁸ Els recurrents havien impugnat, per la mateixa raó, el principi d'utilització del català per les administracions de Catalunya i l'Administració local, així com per les empreses que en depenen (art. 50.5 EAC), si bé el Tribunal ha considerat que no es tracta d'un supòsit d'eficàcia dels drets entre particulars, sinó que el propi supòsit de la norma pressuposa que es tracta d'empreses en exercici de funcions públiques, que estan subjectes als drets estatutaris com a poders públics (FJ 23).

La Sentència del Tribunal Constitucional examina alguns drets i principis rectors en l'àmbit civil i social que resulten, com es veurà, avalats en tots els casos pel Tribunal, sense ser objecte de declaració d'inconstitucionalitat ni tampoc de reinterpretació conforme a la Constitució.

En relació amb l'article 15 de l'Estatut, al marge de les consideracions relatives a la titularitat dels drets estatutaris —a les quals ja s'ha fet esment (art. 15.1, 15.3 EAC)— els recurrents sostenien que el precepte excedia les reserves dels articles 81.1 i 147.2 de la Constitució. El Tribunal estableix, no obstant, que els drets proclamats a l'Estatut s'han d'entendre en tot cas d'acord amb els termes de l'article 37.4, que impedeix la creació de drets fonamentals diferents dels de la Constitució o que hi entrin en contradicció —ni tan sols poden afectar el règim d'aquests drets quant a la titularitat, la regulació i les condicions d'exercici—, així com suposar una alteració de les competències (FJ 18). Segons la Sentència, l'article 15.2 no conté drets subjectius sinó que constitueix una proclamació genèrica que enuncia valors i principis constitucionals de forma redundant amb l'article 10.1 de la Constitució, en una expressió formal de la voluntat de comunió de l'Estatut amb el fonament de la Constitució, la qual cosa resulta plenament conforme a la norma fonamental (FJ 18).

L'article 20 de l'Estatut, relatiu al dret a viure amb dignitat el procés de la mort i a rebre cures pal·liatives, és considerat també pel Tribunal Constitucional de conformitat amb la Constitució. Tot i que havia estat impugnat per considerar-lo contrari a l'article 15 CE, la Sentència sosté que el dret estatutari al tractament del dolor i a cures pal·liatives es compagina amb el dret constitucional a la vida i a la integritat física i moral, constituint inclús una conseqüència obligada de la garantia d'aquest dret fonamental, mentre que el dret a viure amb dignitat el procés de la mort constitueix, al seu torn, una manifestació del dret a una vida digna, sense que en cap cas pugui implicar el dret a una mort assistida o a l'eutanàsia (FJ 19).

L'article 21 de l'Estatut havia estat impugnat en els seus dos primers apartats, que estableixen el dret a una educació de qualitat i a accedir-hi en condicions d'igualtat, així com el mandat a la Generalitat d'establir un model educatiu d'interès públic que garanteixi aquests drets (apartat 1), i el dret dels pares per tal que els seus fills rebin, a les escoles públiques, en què l'ensenyament és laic, la formació religiosa i moral que vagi d'acord amb les seves conviccions (apartat 2). Segons els recurrents, aquests preceptes eren contraris als articles 27.3 i 16 CE, consideració que és rebutjada pel Tribunal, considerant que els dos apartats són innocus en contrast amb l'article 27 CE, ja que asseguren el dret a l'educació en termes idèntics, i que la referència expressa a l'article 37.4 de l'Estatut implica que no s'afecta el contingut essencial del dret a l'educació. D'acord amb la Sentència, el terme "laic" referit a l'ensenyament públic significa que aquest no es confia a les confessions religioses, sense perjudici del dret dels pares a que els seus fills rebin la formació moral i religiosa que estigui d'acord amb les seves conviccions, la qual cosa és, per tant, plenament respectuosa amb els articles 27.3 i 16 CE (FJ 20).

En relació amb els principis rectors de l'àmbit civil i social, el Tribunal estableix, en relació amb l'article 41.5 de l'Estatut —que preveu un mandat als poders públics de vetllar per la perspectiva de gènere i, en concret, perquè la decisió de la dona sigui determinant en tots els casos que puguin afectar la seva dignitat, integritat, benestar físic i mental i en particular al seu propi cos i salut reproductiva i sexual—, que no es vulnera la reserva de l'article 81.1 ni el dret a la vida —com sostenien els recurrents—, sinó que es tracta d'un principi rector que només vincula els poders públics de Catalunya i que es troba en connexió amb les seves competències, per la qual cosa és plenament constitucional (FJ 28). Per altra banda, pel que fa al principi rector relatiu als mitjans de comunicació social (art. 52 EAC), la Sentència considera que no es pot apreciar vulneració dels articles 18 i 20

CE ni violació de la reserva estatutària, per tal com es tracta d'una matèria en què Catalunya té competències en virtut dels articles 149.1.27 CE i 146 EAC (FJ 29).

b) Drets, deures i principis lingüístics

Al marge de certs drets i deures lingüístics que són impugnats per raons de la seva titularitat passiva — que ja han estat tractats—, el Tribunal es pronuncia sobre altres drets, deures i principis lingüístics que són impugnats pel seu contingut, reinterpretant-los en la major part de casos de conformitat amb la Constitució i d'acord amb la interpretació exposada del principi de cooficialitat de les llengües.

En relació amb el dret a rebre ensenyament en català i l'obligació d'utilitzar normalment el català com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i no universitari (art. 35.1 EAC), el Tribunal considera que l'ensenyament en una llengua cooficial de la comunitat autònoma és legítim i, aplicant la seva doctrina anterior, admet la legitimitat constitucional que, amb propòsits de normalització lingüística, quedi afectat l'ús de l'altra llengua oficial (STC 337/1994); si bé al mateix temps atribueix a l'Estat el deure de vetllar pels drets lingüístics en el sistema educatiu (STC 6/1982) i vincula el deure constitucional de conèixer el castellà amb el dret dels ciutadans de conèixer-lo a través dels ensenyaments rebuts en els estudis bàsics (STC 337/1994). Segons el Tribunal, la necessitat de fer compatible el dret a l'educació amb l'objectiu de normalització lingüística implica una modulació necessària del dret d'opció lingüística en l'àmbit de l'ensenyament, de manera que no es pot pretendre que aquest es faci de forma exclusiva en una o altra llengua, sinó que les dues han de ser objecte d'ensenyament i mitjà de comunicació.

Per tant, si bé la Sentència admet, recollint la doctrina anterior, un model de bilingüisme en què el català sigui el «centre de gravetat» atenent als objectius de normalització lingüística, no permet que s'exclouï el castellà com a llengua docent a la comunitat autònoma (STC 337/1994), de conformitat amb el principi de cooficialitat de les llengües. Això dona lloc, segons el Tribunal, a una única interpretació possible de l'article 35.1 de l'Estatut conforme a la Constitució, d'acord amb la qual, tot i que el precepte fa referència únicament al català com a llengua usada normalment com a vehicular i d'aprenentatge, el seu articulat no impedeix una igual utilització del castellà, cosa que condueix a afirmar l'existència del dret a rebre ensenyament també en llengua castellana (FJ 24).

Pel que fa als principis rectors en l'àmbit del foment i difusió del català, el Tribunal considera, en relació amb l'article 50.4 de l'Estatut —relatiu a la promoció de l'etiquetatge, embalatge i instruccions dels productes també en català—, que aquest principi és constitucional, ja que no resulta de la cooficialitat de les llengües sinó que respon als objectius de normalització lingüística de la comunitat autònoma i no sobrepassa la competència autonòmica en aquesta matèria. Malgrat tot, segons la Sentència, l'expressió “també en català” indica que no s'exclou la utilització del castellà en aquestes activitats (FJ 23).

Per la seva banda, l'article 50.5 de l'Estatut, que prescriu la utilització del català a les administracions autonòmiques i locals i a les empreses que en depenen —sense perjudici del dret dels ciutadans a rebre les comunicacions en castellà si així ho demanen—, és objecte d'una interpretació conforme pel Tribunal, que altera en certa mesura el sentit que inicialment tenia. Segons el Tribunal, en la mesura en què la cooficialitat de les llengües no pot implicar la preferència per una d'elles per part dels poders públics —només els ciutadans tenen un dret d'opció lingüística i, per tant, d'expressar la seva preferència—, el precepte s'ha d'entendre en el sentit

que, en el marc de la política de foment i difusió del català, aquestes administracions poden utilitzar el català amb normalitat, tot i que també podran fer-ho amb el castellà; i tot això sempre que s'arbitrin mecanismes suficients per tal que els ciutadans que tenen preferència per la llengua castellana en les comunicacions amb l'Administració no hagin de suportar formalitats ni obligacions que redundin, per a ells, en una càrrega o obligació (FJ 23). El Tribunal per tant, reinterpreta el sentit de l'article, extraient-ne un contingut diferent i entenent, tot i que el precepte estableix explícitament que les comunicacions són en castellà només quan ho demanen els ciutadans, que la preferència pel castellà no pot suposar una càrrega o obligació addicional per als individus.

Per últim, el Tribunal es pronuncia sobre un deure lingüístic que es troba fora del catàleg estatutari, això és, el deure dels ciutadans de Catalunya de conèixer el català i el castellà (art. 6.2 EAC). Segons la Sentència, a diferència del que succeeix amb el deure general de coneixement del castellà que estableix l'article 3.2 CE —que té el seu fonament en la facultat de les administracions públiques de dirigir-se al ciutadà en aquesta llengua sense que sigui possible al·legar-ne desconeixement—, les administracions que operen a Catalunya no tenen una facultat similar en relació amb la llengua catalana, per la qual cosa aquest precepte de l'Estatut no pot constituir un deure general, sinó que s'ha d'interpretar com un deure individualitzat i exigible, que opera únicament en determinats àmbits en què concretament s'estableix —àmbit lingüístic, funcionaris públics, entre d'altres— (FJ 14b). Així, el Tribunal realitza novament una reinterpretació del precepte que el buida de contingut, sense tenir en compte que el deure de conèixer el català podria tenir fonament en altres interessos legítims —entre altres, la integració de la persona a la societat on es troba—.

4.4. Consideracions sobre les garanties dels drets estatutaris

Les garanties dels drets estatutaris pateixen modificacions de gran rellevància per efecte de la Sentència —aquí es troben els dos únics preceptes del catàleg que es declaren plenament inconstitucionals i nuls—. En concret, són objecte d'impugnació l'article 37.1, en relació amb la vinculació de certs drets a l'Administració de l'Estat a Catalunya —ja vist—; l'article 38.1 i 76.1, 76.2 i 76.4, en relació amb el Consell de Garanties Estatutàries; l'article 78, relatiu al Síndic de Greuges; i l'article 38.2, referit a les garanties jurisdiccionals.

L'article 38.1 de l'Estatut, que estableix el Consell de Garanties Estatutàries com a òrgan de tutela dels drets estatutaris i de la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya, es considera plenament constitucional. En la mesura en què els drets estatutaris no es confonen amb els drets fonamentals ni poden suposar-los un perjudici, i que el propi precepte no estableix quina ha de ser la naturalesa de la tutela dispensada pel Consell o l'abast dels seus pronunciaments, el Tribunal considera que el precepte és conforme a la Constitució (FJ 27).

No obstant això, la Sentència analitza posteriorment la concreta forma de tutela del Consell, que s'estableix a l'article 76 de l'Estatut, considerant els dos primers apartats com a innocus a efectes de constitucionalitat —únicament estableixen el Consell com a institució i indiquen els supòsits en què pot emetre dictamen, d'acord amb la seva funció consultiva—; i declarant, per contra, la inconstitucionalitat del quart apartat, que establia el dictamen vinculant en els casos de projectes o proposicions de llei que desenvolupessin o afectessin drets estatutaris. Segons el Tribunal, la naturalesa vinculant del dictamen en aquests casos —independentment de la matèria de què es tracti— dilueix les diferències entre el control que realitza el Tribunal Constitucional i el que duria a terme el Consell, de manera que, qualsevol que sigui el model de control adoptat

pel Consell de Garanties Estatutàries, serà incompatible amb la Constitució (art. 161): un control en el moment de presentació d'iniciatives legislatives a la cambra es considera inadmissible per a l'autoritat i competències parlamentàries, i vulneraria els drets de participació política i la llibertat parlamentària; mentre que un control de les propostes un cop conclòs el procediment legislatiu, abans de la seva publicació, configuraria el Consell en termes massa pròxims —“materialment equivalents”— al control jurisdiccional que duu a terme el Tribunal Constitucional (FJ 32). El Tribunal, per tant, no espera a l'eventual impugnació de la llei que concreti la forma de control adoptada pel Consell sinó que imagina, pel seu compte, els models de control que es podrien establir, deduint, en tot cas, la inconstitucionalitat del dictamen vinculant, sense tenir en compte que la restricció a la llibertat parlamentària que suposaria el dictamen vinculant ha estat acceptada i referendada pels propis ciutadans de Catalunya, ni concretar o motivar tampoc quin és el grau de proximitat admissible respecte les seves funcions de control de constitucionalitat.

En relació amb l'altra garantia institucional que s'estableix per als drets estatutaris, representada en el Síndic de Greuges, la Sentència considera que el caràcter exclusiu de les seves funcions establert per l'article 78.1 de l'Estatut en relació amb l'administració autonòmica i local de Catalunya impediria al Defensor del Poble supervisar aquestes administracions, en contra del previst en l'article 54 CE, que li atribueix, per a la garantia de les llibertats i drets fonamentals, la supervisió de l'“Administració” —terme que s'ha d'entendre, per tant, referent a totes les administracions públiques— (FJ 33). L'incís “amb caràcter exclusiu” de l'article 78.1 queda, per tant, declarat inconstitucional i nul.

Per últim, el Tribunal es pronuncia sobre els articles 38.2 i 95.1 de l'Estatut, en relació amb la garantia jurisdiccional dels drets estatutaris. L'article 38.2 de l'Estatut, que estableix que «els actes que vulnerin els drets del catàleg o de la Carta seran objecte de recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya», podria entrar en conflicte, segons el Tribunal, amb la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació processal, que únicament admet la regulació autonòmica en relació amb «les especialitats que es deriven [...] necessàriament de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes» (art. 149.1.6^a CE). Aquest últim incís, segons el Tribunal, no permet introduir en els ordenaments autonòmics normes processals pel mer fet d'haver promulgat regulacions de Dret substantiu en exercici de les seves competències —això implicaria, segons la Sentència, buidar de contingut la competència estatal—, sinó que només habilita aquelles innovacions processals que “inevitablement” es dedueixin, des de la perspectiva de la defensa judicial, de les reclamacions jurídiques substantives configurades per la norma autonòmica en virtut de les particularitats del Dret creat per la comunitat autònoma (FJ 27).

No obstant això, aquesta consideració, que recupera la doctrina constitucional més restrictiva quant a la interpretació d'aquesta competència, es revela posteriorment irrellevant, per tal com el Tribunal considera que l'article 38.2 de l'Estatut no introdueix cap novetat en matèria processal, sinó que es limita a posar de relleu les funcions que ja té atribuïdes el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Així, segons la Sentència, si bé el precepte sembla referir-se a un recurs l'existència del qual és resolta i decidida pel propi Estatut, en realitat no introdueix cap innovació processal, atès que només qualifica determinats actes com a objecte de recurs —sense alterar les regles comunament aplicables per a la protecció de drets—, assumint la condició del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya com a òrgan al qual corresponen en el sistema ja existent determinades funcions de protecció dels drets, a les quals es vol fer referència per relació amb els drets estatutaris (FJ 27).

Segons el Tribunal, per tant, aquest precepte no suposa la introducció d'un nou recurs en el conjunt de mecanismes processals ja existents, que reforci la garantia dels drets estatutaris, sinó que únicament pretén posar en relleu la funció que correspon al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la garantia de drets, que tindrà repercussió també, evidentment, en relació amb els drets estatutaris. Els termes concrets en què aquesta condició del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'hagi de concretar en els drets estatutaris dependran dels procediments establerts en les lleis —a les quals es remet el propi 38.2 EAC— que, segons la Sentència, només podran ser les de l'Estat (FJ 27). D'acord amb aquesta reinterpretació, que modifica completament el contingut de la garantia prevista en el catàleg i es projecta així mateix a l'article 95.1 —relatiu a la competència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per a tutelar els drets reconeguts a l'Estatut (FJ 43)—, el precepte es considera constitucional.

5. Conclusions

L'evolució del catàleg de drets i principis rectors proclamats a l'Estatut d'autonomia de Catalunya al llarg de la seva elaboració parlamentària i, posteriorment, amb la Sentència final del Tribunal Constitucional, mostra un camí d'anada i tornada en l'intent de perfilar un conjunt de drets, deures i principis que, com a límits a les competències autonòmiques, poguessin contribuir a la creació d'un espai de convivència digna per als individus en el marc de la societat catalana.

L'esforç de rigor jurídic realitzat durant la tramitació de l'Estatut al Parlament de Catalunya, en el sentit de configurar un catàleg de drets amb un contingut precís, una titularitat àmplia i unes garanties fortes, en especial, front al legislador, ha anat quedant desvirtuat posteriorment, ja des de les modificacions introduïdes al Congrés dels Diputats —que limitaven l'efecte i l'abast d'aquestes garanties—, i de manera singular amb la STC 31/2010, que suposa una modificació cabdal d'aquests mecanismes, situant el catàleg en una òrbita diferent a la que havia pretès l'estatut català —els drets no queden ja garantits front al legislador ni tenen tampoc, segons la interpretació del Tribunal, una garantia jurisdiccional específica que els doti d'una especial protecció—.

Així, malgrat que el Tribunal sembla adoptar una posició més àmplia que en sentències anteriors respecte el contingut que poden tenir els estatuts d'autonomia, permetent-los la regulació de drets subjectius estatutaris en relació amb les competències autonòmiques —no únicament en relació amb les seves institucions—, i considerant la totalitat dels drets civils i socials reconeguts de conformitat amb la Constitució, la Sentència té efectes importants, per contra, en tres dels aspectes que havien estat més treballats al llarg de la tramitació parlamentària: la titularitat dels drets, el contingut dels drets i principis lingüístics, i les garanties institucionals i jurisdiccionals del catàleg.

La titularitat dels drets estatutaris, que d'acord amb la tramitació parlamentària s'atribueix, com a regla general, a totes les persones —llevat dels drets de participació política que corresponen expressament als ciutadans de Catalunya—, és objecte d'una interpretació més restrictiva per part del Tribunal, que estableix els ciutadans de Catalunya com a titulars “primers” d'aquests drets, depenent la possibilitat d'estendre'ls a altres persones d'allò que estableixin les lleis.

Per altra banda, el contingut dels drets i principis lingüístics, establerts des de l'inici de la tramitació en virtut de les competències de la Generalitat i amb l'objectiu de protegir l'ús i el coneixement de la llengua

catalana, com a llengua minoritària respecte el castellà, han estat objecte, en gran part, d'una reinterpretació del Tribunal que els buida de contingut o en modifica completament el sentit, en contra de la seva jurisprudència anterior, per tal de declarar-los conforme a les exigències que, segons interpreta, es deriven del principi de cooficialitat lingüística de la Constitució.

Per últim, les garanties dels drets estatutaris, llargament treballades i elaborades jurídicament com a mecanismes que poguessin respectar el marc constitucional i aprofitar i inserir-se en l'àmbit autonòmic propi, han quedat reduïdes, tant en la seva tramitació al Congrés dels Diputats com per la STC 31/2010, a un conjunt de declaracions gairebé retòriques, rebaixant-ne la intensitat i efectes i disminuint-ne, per tant, la capacitat d'assegurament dels drets estatutaris. En el cas del Consell de Garanties Estatutàries, que constituïa la principal novetat introduïda per a la garantia d'aquests drets, la seva naturalesa de garant queda totalment suprimida, en la mesura que es declara inconstitucional l'emissió d'un dictamen vinculant en aquesta matèria, deixant únicament la porta oberta a l'exercici d'un control que tindrà en tot cas un caràcter consultiu. En el cas de les garanties jurisdiccionals ha tingut lloc una operació similar, en virtut d'una interpretació segons la qual aquestes queden gairebé anul·lades, entenent el Tribunal que no es preveu cap recurs específic davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya —ni tan sols un recurs que estigui subjecte al que estableixin les lleis de l'Estat—, sinó que simplement es fa esment de la funció judicial que ja exerceix aquest Tribunal, i que té evidentment el seu corresponent efecte en la garantia de drets.

Si bé certes qüestions ja havien estat advertides anteriorment pel Consell Consultiu —com l'exclusivitat del Síndic de Greuges o la subjecció dels mecanismes jurisdiccionals a una modificació obligatòria de la LOPJ—, i malgrat que es podrien haver desenvolupat d'altres mecanismes amb més èxit —com les garanties administratives per als drets estatutaris—, la configuració final del catàleg ha quedat notablement afectada per la STC 31/2010, amb rellevància especial de qüestions que anteriorment s'havien considerat conformes a la Constitució, la qual cosa denota una certa manca d'autocontenció del Tribunal en el seu pronunciament en relació amb la voluntat del legislador estatuent.

Caldrà veure, a partir d'aquí, el desenvolupament dels drets estatutaris que es realitzi a través de la legislació i de la Carta de drets, tot i que la devaluació de les seves garanties suposa, almenys de moment, una desactivació notable del potencial transformador que tenia el catàleg, per tal com els seus efectes queden clarament reduïts i la seva virtualitat per al ciutadà es veu anul·lada gairebé de ple.