

Els drets, deures i principis rectors

Marcel Mateu Vilaseca
Joan Lluís Pérez Francesch

P08/03033/02507



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. La capacitat normativa estatutària en matèria de drets i deures	7
1.1. Els drets, deures i principis rectors com a contingut propi i necessari de l'Estatut	7
1.2. Els límits a la capacitat normativa estatutària en matèria de drets i deures	9
2. Els drets i deures a l'EAC	12
2.1. Estructura i contingut del títol I de l'EAC	12
2.2. Característiques generals del títol I	14
2.3. La titularitat dels drets	15
2.4. Les garanties dels drets estatutaris	16
2.4.1. Les garanties normatives	16
2.4.2. Les garanties institucionals	18
2.4.3. Les garanties jurisdiccionals	19
2.5. Especial referència als drets lingüístics	19
3. Els principis rectors a l'Estatut de 2006: contingut i garanties	23
Resum	24
Activitats	27
Exercicis d'autoavaluació	27
Solucionari	30
Glossari	31
Bibliografia	32

Introducció

En aquest mòdul s'estudia la regulació dels drets, deures i principis rectors a l'EAC. A diferència de l'EAC precedent de 1979, el qual només feia una remissió a la Constitució, ara hi ha un autèntic catàleg al llarg del títol I.

Aquesta regulació comporta un previsió específica de les relacions entre els poders públics i els ciutadans de Catalunya i dota l'EAC d'una nova força en aquest àmbit, en coherència amb la seva característica com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma. Com és natural, en la mesura que l'EAC és un norma infraconstitucional haurà de respectar sempre les previsions constitucionals. En matèria de drets fonamentals cal tenir en compte la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha sostingut que el legislador autonòmic ha de respectar la legislació orgànica d'acord amb l'art. 81 CE, i l'estàndard mínim de garantia de la igualtat de tots els ciutadans espanyols segons que estableixen l'art. 139.1 i l'art. 149.1.1 CE.

És important de destacar que la declaració estatutària de drets, deures i principis rectors fa referència només a les competències de la Generalitat i que no pot comportar mai una alteració del sistema de distribució de competències. A més, tot i que pot completar, ha de deixar sempre salvada la regulació constitucional i el desenvolupament legislatiu estatal. La relació dels drets i deures de l'EAC es pot veure completada per una carta de drets i deures aprovada per llei del Parlament de Catalunya, segons l'art. 37.2 EAC. Es pretén així tenir una porta oberta per a introduir-n'hi de nous sense que s'hagi de recórrer a una reforma estatutària.

Cal diferenciar entre drets i principis rectors. Mentre que els primers es caracteritzen pel seu caràcter de drets subjectius, els segons són orientadors de les polítiques públiques. Els diferents capítols del títol I fan referència als drets i deures en l'àmbit civil i social, en l'àmbit polític i de l'administració, als drets i deures lingüístics i a les garanties (normatives, institucionals i jurisdiccionals).

Objectius

Els principals objectius d'aquests mòdul són els següents:

- 1.** Identificar i classificar els diferents drets, deures i principis rectors recollits a l'EAC de 2006.
- 2.** Analitzar les garanties dels drets i dels principis rectors, a l'EAC.
- 3.** Interrelacionar normativament l'EAC i la CE pel que fa als diferents drets, deures i principis rectors, a fi i efecte de determinar el règim jurídic de cadascun.
- 4.** Reflexionar sobre si un estatut d'autonomia és una norma jurídica adient per a regular drets i deures.

1. La capacitat normativa estatutària en matèria de drets i deures

1.1. Els drets, deures i principis rectors com a contingut propi i necessari de l'Estatut

L'Estatut de 2006 conté una àmplia declaració de drets, deures i principis rectors, que contrasta amb l'EAC de 1979, el qual feia una minsa referència als drets i emprava la tècnica de la remissió a la Constitució. La novetat d'incloure aquesta regulació de drets a l'EAC de 2006 (que després ha estat seguida per altres estatuts) ha portat a discutir si un estatut d'autonomia és la norma adequada per a contenir una declaració de drets i deures. Alguns estudiosos han sostingut una resposta negativa, tot defensant que atès que aquest no és un dels continguts que estableix l'art. 147.2 CE, i entenent que el màxim que es podria fer és una remissió. Per la seva part, altres estudiosos creuen que, en la mesura que no hi ha una prohibició expressa, un estatut d'autonomia pot recollir una carta de drets, i a més, com que els estatuts d'autonomia han de contenir una referència a les institucions pròpies d'autogovern i a les competències que aquestes exerceixen, no hi hauria dubte que la regulació dels drets i deures pot ser una d'aquestes competències.

Cal destacar també que la resta d'estatuts d'autonomia que han estat reformats darrerament han incorporat una declaració de drets, tot i que només el de Catalunya ha rebut la crítica dels recursos d'inconstitucionalitat presentats pel Grup Popular i pel Defensor del Poble. En aquests recursos s'afirma que l'EAC seria inconstitucional perquè no és aquesta una matèria pròpia dels estatuts d'autonomia. Per contra, en la línia que estableix la STC 247/2007, de 12 de desembre (dictada en relació amb l'Estatut de la Comunitat Valenciana, i que reitera abundant jurisprudència anterior), entenem que res impedeix que un estatut reguli un catàleg de drets i deures, perquè ni està prohibit per la Constitució, ni aquesta impedeix la col·laboració autonòmica per una regulació complementària, ans al contrari, aquesta col·laboració sembla coherent amb l'estructura de l'Estat compost. En l'esmentada sentència, el Tribunal ha afirmat clarament

"la posibilidad de que los Estatutos contengan enunciados de verdaderos derechos públicos subjetivos dotados de eficacia jurídica directa en los ámbitos concretos en los que la propia Constitución abre tal posibilidad en algunos de sus preceptos." (STC2 47/2007, FJ 15)

Si l'Estat central té la competència per a garantir una homogeneïtat bàsica, això no vol dir que les comunitats autònomes no hi puguin incidir amb regulacions pròpies i per tant introduir-hi graus diversos d'heterogeneïtat. Les co-

Lectura recomanada

Vegeu Víctor Ferreres Comella; Paloma Biglino Campos; Marc Carrillo (2006). *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

munitats autònomes, per tant, en la mesura de les seves competències tenen capacitat per a regular els drets i deures previstos a la Constitució, i si escau per a regular-ne de nous que no hi estigui previstos.

STC 247/2007

Així, en la STC 247/2007 el Tribunal afirma que

"el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía está previsto en la Constitución de dos diferentes maneras: mediante disposiciones que contienen previsiones específicas al respecto (arts. 3.2, 4.2, 69.5, entre otros, CE); y a través de las cláusulas más generales contenidas en el art. 147 de la misma Constitución." (FJ 11)

I afegeix que

"los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, pero que opera, reiterémoslo de nuevo, dentro de los límites que se deriven de la Constitución". I per tant "los Estatutos de Autonomía pueden tener un contenido que, dentro del marco de la Constitución, exceda de las previsiones literales del art. 147.2 CE". (FJ 11)

En conclusió,

"el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo en los términos expuestos. Sin embargo, dicho contenido no puede ser entendido de manera difusa, en atención, entre otras razones, a la especial rigidez que les caracteriza. En definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma." (FJ 12)

El Tribunal també es planteja

"si el principio de igualdad, que se proyecta en la esfera de la ciudadanía, constituye un límite infranqueable para que los Estatutos de Autonomía contengan declaraciones o enunciados de derechos por conllevar la vulneración de los arts. 139.1 y 149.1.1 CE"

i afirma que

"es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas",

i en conseqüència el Tribunal afirma que

"el art. 139.1 CE no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada." (FJ 13)

Per al Tribunal, el principi d'igualtat, que es projecta en l'esfera de la ciutadania, no constitueix un límit infranquejable per tal que els estatuts d'autonomia continguin declaracions o enunciats de drets. Així, el Tribunal deixa clar, d'una banda que

"el art. 139.1 CE no impide al legislador ordinario de las Comunidades Autónomas la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan verdaderos derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos"

i a més, que

"son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos". (FJ 15)

D'altra banda, a diferència del que succeeix en molts altres articles reformats, **la introducció d'aquestes llistes de drets en els estatuts d'autonomia, no respon tant a l'objectiu d'ampliar l'autogovern de les comunitats autònomes sinó al de millorar-ne la qualitat.** En aquest sentit, si l'Estat de dret culmina quan l'ordenament jurídic al qual se sotmeten els poders públics consagra els drets dels membres d'una comunitat política sobre la qual actuen i aquest dret s'imposa fins i tot a les majories parlamentàries conjunturals, es pot afirmar que **la proclamació de drets estatutaris completa i culmina l'Estat de dret en els subordenaments autonòmics.**

En tot cas, l'Estatut de 2006 en lloc de deixar la regulació dels drets al legislador autonòmic, per a dotar-los de més rellevància "eleva el rang" i els situa al text estatutari, amb la pretensió de protegir-los, de "blindar-los", davant possibles regulacions estatals excessives o invasores de les competències de la Generalitat. Així mateix, la previsió estatutària també és un límit per al legislador català. En qualsevol cas, la inclusió d'un catàleg de drets posa de manifest que la Generalitat com a poder polític regula l'exercici dels drets i llibertats per als ciutadans de Catalunya, respectant els criteris i límits constitucionals.

La relació dels drets i deures de l'EAC es pot veure completada per una carta de drets i deures aprovada per llei del Parlament de Catalunya, segons l'art. 37.2 EAC. Es pretén així tenir una porta oberta per a introduir-n'hi de nous sense que s'hagi de recórrer a una reforma estatutària. Segons l'art. 62.2 EAC, la llei que aprovi la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya ha de ser una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, per la qual cosa necessita el vot a favor de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text.

1.2. Els límits a la capacitat normativa estatutària en matèria de drets i deures

Si entenem que la Generalitat pot regular un catàleg de drets i deures, és perquè la Constitució ho permet, però al mateix temps li imposa també uns límits, ja que l'EAC és una norma infraconstitucional. En aquest sentit, el mateix EAC es preocupa d'afirmar que el reconeixement de drets i de principis rectors no comporta una alteració del règim de distribució de competències ni la creació

de títols competencials nous o dels que ja existeixen (art. 37.4 EAC). Els ciutadans de Catalunya, com a ciutadans espanyols, són titulars i gaudeixen dels drets i deures que estableix la Constitució, però això no vol dir que d'acord amb el principi d'autonomia no en puguin tenir d'altres que defineix l'EAC o que el contingut i exercici d'aquells no pugui ser diferent, sempre que es respecti el mínim comú denominador per a tot l'Estat.

En matèria de drets fonamentals cal tenir en compte la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha sostingut que el legislador autonòmic ha de respectar la legislació orgànica d'acord amb l'art. 81 CE, i l'estàndard mínim de garantia de la igualtat de tots els ciutadans espanyols segons que estableixen l'art. 139.1 i l'art. 149.1.1 CE. Són límits, doncs, per al legislador autonòmic tant la reserva de llei orgànica com aquest estàndard mínim de garantia de la igualtat.

El principi d'igualtat de l'art. 139.1 CE consisteix en el reconeixement que

"Tots els espanyols tenen els mateixos drets i les mateixes obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat."

Malgrat una primera jurisprudència constitucional uniformitzadora, a partir de la STC 37/1981, de 16 de novembre, es canvia d'enfocament, tot considerant que l'art. 139.1 CE impedeix un tracte diferent dins de cada ordenament autonòmic, però no que el principi autonòmic s'expressi amb una regulació diferent i pròpia a cada comunitat autònoma. D'altra banda, d'acord amb l'art. 53 CE, els drets continguts al títol I de la Constitució tenen una reserva de llei, que és orgànica en el cas del desenvolupament dels "drets fonamentals i de les llibertats públiques" de l'art. 15 al 29 CE (secció primera, capítol II). Segons el tipus de dret de què parlem, la regulació també canvia. La reserva de llei podrà ser estatal o autonòmica en els casos de la secció segona del capítol II o en el cas del capítol III del títol I, segons els criteris del repartiment competencial. En el cas de la regulació dels drets fonamentals de la secció primera del capítol II, només podran ser desenvolupats directament per llei orgànica, tot i que això no vol dir que la Generalitat no pugui regular-ne el desenvolupament, però respectant els continguts de la llei orgànica estatal.

Pel que fa a la legislació autonòmica sobre drets fonamentals en sentit estricte, hi ha hagut una evolució en la jurisprudència constitucional. En un primer moment, com es pot observar en la STC 5/1981, de 13 de febrer, el Tribunal Constitucional va considerar que només l'Estat tenia competència per a elaborar lleis orgàniques i d'aquí va deduir que les comunitats autònomes no podien legislar (encara que no prohibia que es pogués fer un desenvolupament normatiu inferior i subordinat). Va associar la titularitat de fer lleis orgàniques amb la competència estatal de l'art. 149.1.1 CE. **En un segon moment, la jurisprudència constitucional va evolucionar en un sentit més pro autonomista.** A partir de la STC 137/1986, de 6 de novembre, s'admet que les comunitats autònomes puguin exercir les seves competències legislatives per

tal de fer efectives les competències pròpies, tot i que una part de la legislació orgànica estatal haurà de ser com a mínim supletòria i en d'altres reguladora del desenvolupament directe del dret. Més tard, l'evolució progressa perquè a la STC 173/1988, de 23 de juliol, s'afirma que la llei orgànica ha de regular el "desenvolupament directe" i els "aspectes essencials" dels drets i llibertats fonamentals. D'aquesta manera, **res impedeix avui que l'Estat elabori una llei orgànica per tal de regular els aspectes essencials d'un dret fonamental, i que la Generalitat de Catalunya mitjançant una altra llei completi i adapti determinades regulacions, sempre, però, respectant la regulació de la llei orgànica.** D'aquesta manera, es poden combinar a partir d'una interpretació sistemàtica els art. 81.1 i 149.1.1 CE i les competències autonòmiques per a regular determinats drets.

L'art. 149.1.1 CE estableix a favor de l'Estat la competència per a regular les condicions bàsiques que garanteixen una igualtat en l'exercici dels drets i deures per a tots els ciutadans espanyols. Cal recordar que "condicions bàsiques" vol dir regular el contingut primari, les condicions prèvies que haurà de respectar el legislador autonòmic. La competència estatal, però, haurà de ser reconeguda en alguns dels títols competencials que reconeix l'art. 149.1 CE i aleshores serà un límit a les competències autonòmiques. Però aquest article no podrà mai ser utilitzat com un límit *a priori* (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 17) sinó en cada cas concret, i això afecta més el legislador autonòmic que la inclusió d'un catàleg de drets i deures a l'Estatut.

La regulació dels drets a l'EAC fa referència en la majoria dels casos a drets que no estan proclamats a la Constitució com a drets fonamentals. Només en quatre casos (drets de participació política, dret d'accés a les administracions, dret a l'educació i dret a la protecció de dades personals) tenen aquest caràcter de dret fonamental, tot i que són drets que afecten directament matèries sobre les quals la Generalitat té competències i, per tant, es troben limitats a l'àmbit territorial de Catalunya, i poden representar una major protecció, sempre respectant l'àmbit de la llei orgànica i de les condicions bàsiques fixades per l'Estat.

2. Els drets i deures a l'EAC

2.1. Estructura i contingut del títol I de l'EAC

L'article 4 EAC, dins el títol preliminar amb l'expressió "Drets i principis rectors", conté en tres apartats uns mandats als poders públics de Catalunya, de promoció i foment de la llibertat i els drets. A l'apartat primer, afirma que els poders públics de Catalunya han de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen l'Estatut, la Constitució, la Unió Europea i altres textos internacionals. A l'apartat segon estableix que han de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat dels individus i dels grups siguin reals i efectives, facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social, i reconèixer el dret dels pobles a conservar i desenvolupar llur identitat. A l'apartat tercer, sosté que han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i el desenvolupament sostenible.

Però és al títol I (dividit en cinc capítols) amb el rètol "Dels drets, deures i principis rectors" on s'estableix el gruix de la regulació estatutària en aquesta matèria.

Així, l'estructura del títol I EAC és la següent:

- Capítol I: "Drets i deures de l'àmbit civil i social"
- Capítol II: "Drets en l'àmbit polític i de l'administració"
- Capítol III: "Drets i deures lingüístics"
- Capítol IV: "Garanties dels drets estatutaris"
- Capítol V: "Principis rectors"

El capítol I s'anomena "Drets i deures de l'àmbit civil i social" i regula els drets de les persones a viure amb dignitat i al ple desenvolupament de llur personalitat, on destaca l'art. 15.3 EAC, que sosté que els drets que es reconeixen als ciutadans de Catalunya

"es poden estendre a altres persones, en els termes que estableixen les lleis";

drets de les famílies (a rebre subvencions públiques per a atendre les càrregues familiars, art. 16 EAC); drets dels menors (art. 17); drets de les persones grans (art. 18), drets de les dones (art. 19, on l'apartat 2 insisteix en el dret a la igualtat d'oportunitats amb els homes); dret a viure amb dignitat el procés de la mort (art. 20, que va ser molt discutit, especialment l'apartat 1, que consagra el

"dret a rebre un tractament adequat del dolor i cures pal·liatives integrals i a viure amb dignitat el procés de llur mort").

L'art. 21 reproduïx el dret constitucional a l'educació, en què destaca l'apt. 2:

"Les mares i els pares tenen garantit, d'acord amb els principis establerts per l'article 37.4, el dret que els assisteix per tal que llurs fills i filles rebin la formació religiosa i moral que vagi d'acord amb llurs conviccions a les escoles de titularitat pública, en les quals l'ensenyament és laic."

Es reconeixen també drets en l'àmbit de la salut, serveis socials, laboral, habitatge, medi ambient, i consumidors i usuaris (art. 22 a 28). **El capítol I regula, a més, tres deures:** el de totes les persones a respectar i preservar el patrimoni cultural (art. 22.2) i el deure a fer un ús responsable dels recursos naturals i del paisatge per tal d'evitar el seu malbaratament (art. 27.1), a més de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i en la lluita contra la contaminació (art. 27.2).

El capítol II fa referència als drets en l'àmbit polític i de l'administració. En primer lloc es fa referència als drets de participació dels ciutadans de Catalunya (art. 29). Aquesta participació, que ha de ser en condicions d'igualtat, pot ser directa o mitjançant representants, i permet presentar-se com a candidat a unes eleccions. Es fa referència també al dret a presentar iniciatives legislatives al Parlament, i a participar en el procés d'elaboració de les lleis, a presentar peticions i queixes. Finalment, es diu que **els ciutadans de Catalunya tenen dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments.** Es tracta de drets de configuració legal, de manera que caldrà tenir en compte allò que estableixen l'EAC i les lleis (en especial la legislació electoral). L'article 30 fa referència al dret d'accés als serveis públics i a una bona administració i l'article 31 al dret a la protecció de les dades personals.

El capítol III està dedicat als drets i deures lingüístics. Més enllà de fer una remissió a l'epígraf 3.5 del mòdul didàctic 1, en què s'han examinat alguns aspectes relatius al règim jurídicolingüístic, recordem ara que aquest capítol conté drets i deures relatius al coneixement i ús de les llengües, drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals, drets lingüístics dels consumidors i usuaris, drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament i drets en relació amb l'aranès.

Les garanties dels drets estatutaris estan recollides al capítol IV (art. 37 i 38), agrupades en tres tipus: normatives, institucionals i jurisdiccionals. Es preveu també l'aprovació per llei del Parlament de Catalunya d'una Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya, amb les mateixes garanties que els drets estatutaris.

El capítol V incorpora una llarga llista de principis rectors que han de guiar l'actuació dels poders públics de Catalunya (art. 39-54) en àmbits als quals abans ha fet referència en la regulació dels drets, però també en altres com la cooperació al desenvolupament o la recuperació de la memòria històrica.

2.2. Característiques generals del títol I

a) És un títol que **suposa una novetat** perquè inclou una regulació dels drets, deures i principis rectors que no preveia ni l'Estatut del 1932 ni el del 1979, que pràcticament només contenia una remissió (art. 8.1) als drets i deures fonamentals establerts a la Constitució. Aquest títol **incorpora**, doncs, **un catàleg de drets, deures i principis rectors fins ara inexistent**.

b) És un títol **considerablement llarg**: conté 40 articles (art. 15 a 54), quasi el mateix nombre d'articles que hi dedica la Constitució. **Aquesta extensió no és només formal sinó també material**, perquè l'abast de la regulació és ampli: reconeix drets i deures en els àmbits civil, social, polític, administratiu i lingüístic, estableix llurs garanties i també principis rectors que bàsicament aprofundeixen en l'eficàcia dels drets estatutàriament reconeguts, i afecten també altres àmbits com la cohesió i el benestar socials, els mitjans de comunicació, l'accés a les tecnologies de la informació o la recuperació de la memòria històrica. En alguns casos, la regulació dels drets és molt detallista, la qual cosa ha estat criticada, per exemple, en els recursos d'inconstitucionalitat plantejats. Aquesta extensió està motivada no només per la complexitat de l'actual Estat social i democràtic de dret, sinó també per la voluntat de l'estatuent de complementar i superar el catàleg constitucional de drets i deures.

c) Aquest títol **pretén ser un complement i una superació del catàleg constitucional de drets i deures**. Cal no oblidar que la inclusió de drets a l'Estatut parteix d'una situació prèvia en la qual tant la Constitució com diversos tractats i convenis internacionals reconeixen un ampli conjunt de drets fonamentals dels quals són titulars els ciutadans i ciutadanes de Catalunya, independentment del que estableixi l'Estatut. Per tant, partint d'aquesta àmplia base, l'Estatut es limita fonamentalment a completar o ampliar aquesta base. Així, l'Estatut **ha completat o ampliat el text constitucional de quatre maneres diferents**: 1) reconeixent nous drets i deures no especificats a la Constitució; 2) establint drets ja reconeguts a la Constitució però estenenent-ne el contingut (facilitant les condicions d'exercici) i afegint-hi garanties addicionals; 3) transformant en drets subjectius el que eren principis rectors de la política social i econòmica del capítol III del títol I de la Constitució; i 4) establint un conjunt de principis rectors per aprofundir en cada un dels àmbits sobre els quals es projecten els drets.

d) És un text que **conté una certa vaguetat i ambigüitat (o polivalència)** en molts dels seus preceptes, en gran mesura **com a conseqüència dels pactes polítics** (al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals) **a la recerca del consens**. Cal recordar que en el procés d'elaboració es varen produir intenses

negociacions entre les diverses forces polítiques que en alguns casos acabaren afectant el nivell tècnic de la seva redacció final. Així, en el catàleg de drets, de manera semblant al que succeeix en molts articles de la Constitució espanyola, s'hi poden observar algunes ambigüitats volgudes o "calculades", precisament perquè vol ser un "marc de coincidències", sovint suficientment ampli perquè pugui ser concretat per opcions polítiques diverses. Tanmateix, en la redacció d'alguns articles manca la claredat necessària en un text jurídic tan important com l'Estatut.

e) És un títol **potencialment transformador** de la societat, a partir de la clàusula d'igualtat real de l'art. 4.2 EAC (directament inspirada en l'art. 9.2 CE) i de l'aplicació efectiva de les normes finalistes que contenen molts dels seus preceptes. En aquest sentit, **en el títol I hi predominen els drets socials i prestacionals** (bona part del quals són de nova creació), juntament amb els de participació i els que reforcen la identitat nacional.

f) Una última nota que podríem destacar és la **vinculació directa dels poders públics** (art. 37.1 EAC), **però alhora la subordinació al desenvolupament de la llei**. Així, d'una banda, les normes estatutàries que estableixen drets vinculen als poders públics en el sentit que el seu contingut ha de ser observat en tot el procés de creació i aplicació de les normes infraestatutàries. Però, d'altra banda, el problema de gran part dels drets del títol I és el de la subordinació al que determini la llei ("d'acord amb el que estableixi la llei"), la qual cosa dificulta o impedeix exigir judicialment el compliment del mandat o l'habilitació que contenen. Per tant, molt **sovint la regulació dels drets es caracteritza per la remissió a la llei**, de manera que malgrat la inicial contundència declarativa caldrà esperar al desenvolupament legislatiu per a determinar l'abast del seu exercici, aspecte especialment important en aquells drets que comporten una prestació dels poders públics. En tot cas, el fet que l'EAC inclogui tot un catàleg de drets es pot considerar un avenç significatiu de cara a la consolidació de l'Estat de les autonomies.

2.3. La titularitat dels drets

Respondre la pregunta de qui és el titular d'un dret és important per a saber després qui el pot exercir i en quines condicions. L'EAC es refereix a totes les persones o a determinats col·lectius (menors, gent gran, dones, treballadors, famílies, consumidors, etc). En ocasions es refereix als "ciutadans" (art. 29 en relació amb el dret de participació, i art.33.1 i 5 EAC referents als drets lingüístics –dret d'opció lingüística o de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals–), la qual cosa ens obliga a consultar la definició de l'art. 7 EAC. Recordeu que en el cas de la titularitat dels drets polítics, són ciutadans de Catalunya els ciutadans espanyols que tenen el veïnatge administratiu a Catalunya (residència habitual, estan inscrits al padró municipal i són majors d'edat, segons l'art. 16.2 LBRL), com hem vist al mòdul didàctic 1 (apartat 3.5). En aquest supòsit (quan l'Estatut es refereix als "ciutadans") cal tenir present que els menors no tenen la capacitat d'obrar per tal d'exercir el

dret i els estrangers resten exclosos de la titularitat. Cal recordar que a la nostra cultura política només els nacionals han estat tradicionalment titulars dels drets anomenats polítics, com ara el dret de vot, tot i les matisacions que es poden produir en les eleccions locals. A més, i en relació amb els estrangers, l'Estatut sembla obrir la possibilitat a una futura expansió de la titularitat de determinats drets, ja que segons l'art. 15.3 els drets que l'EAC reconeix als ciutadans de Catalunya es poden estendre a altres persones, en els termes que estableixen les lleis.

També cal tenir en compte que els drets tenen una titularitat passiva, és a dir, són generalment drets públics subjectius que s'exerceixen enfront d'un poder públic. L'art. 37.1 EAC estableix que "els drets que reconeixen els capítols I, II i III d'aquest títol vinculen tots els poders públics de Catalunya", per continuar afirmant que **els particulars també hi estan vinculats "d'acord amb la naturalesa de cada dret"**. En aquest darrer cas, ens trobem amb l'anomenada eficàcia horitzontal dels drets fonamentals. Finalment, en matèria de drets lingüístics (art. 32 –dret i deure de coneixement i ús de les llengües oficials– i 33 –drets lingüístics dels ciutadans–), l'Estatut insisteix que també vinculen l'Administració de l'Estat a Catalunya.

2.4. Les garanties dels drets estatutaris

El capítol IV del títol I de l'Estatut tracta de les garanties dels drets estatutaris (art. 37 i 38 EAC). La història contemporània ha posat de manifest que **tan important com la definició del contingut dels drets són les seves garanties, que són l'element fonamental per a l'organització efectiva del seu exercici.** Per això, tal com també trobem a la Constitució espanyola, **l'Estatut ha establert tres grans tipus de garanties: les normatives, les institucionals i les jurisdiccionals.**

2.4.1. Les garanties normatives

Pel que fa a les garanties normatives podem parlar de tres tipus: a) la vinculació directa; b) el principi de major eficàcia, i c) la reserva de llei.

a) La vinculació directa

L'art. 37.1 EAC estableix el principi de la vinculació als drets reconeguts als capítols I, II i III per part de tots els poders públics de Catalunya i d'acord amb la naturalesa de cada dret, als particulars. En un incís final de l'article 37 EAC, es posa èmfasi en el fet que els drets lingüístics reconeguts als art. 32 i 33 EAC vinculen també l'Administració general de l'Estat a Catalunya.

Es tractaria de drets que són d'aplicació directa als ciutadans, que poden reclamar-los en seu jurisdiccional; i també per als poders públics de Catalunya, que han de respectar-los en la seva actuació (vinculació positiva i com a límit a llur actuació). Tanmateix, cal recordar que l'EAC té una disposició transitò-

ria primera que disposa que "les lleis del Parlament i les normes amb rang de llei del Govern vigents en el moment d'entrada en vigor d'aquest Estatut que eventualment puguin resultar incompatibles amb els drets reconeguts pel títol I mantenen la vigència per un termini màxim de dos anys en el qual han de ser adaptades a la regulació establerta per aquest Estatut".

b) Principi de major eficàcia

Les normes que continguin drets s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable per a llur plena eficàcia (principi de *favor libertatis*). L'art. 37.4 afirma en el segon paràgraf:

"Cap de les disposicions d'aquest títol no pot ser desplegada, aplicada o interpretada de manera que redueixi o limiti els drets fonamentals que reconeixen la Constitució i els tractats i els convenis internacionals ratificats per Espanya."

Aquest principi de major eficàcia en matèria de drets comporta una presumpció de més vinculació o vinculació més forta a les normes relatives a drets, la inversió de la càrrega de la prova, i la necessitat de motivar els límits que els poders públics introdueixin.

c) Reserva de llei

S'haurà de regular necessàriament per llei del Parlament la regulació essencial i el desenvolupament directe del contingut dels drets reconeguts als capítols I, II i III (art. 37.2 EAC). Això vol dir que no es podrà fer per normes amb rang de llei –decrets legislatius i decrets llei–, ni per normes reglamentàries, les quals, però, sí que poden regular elements complementaris dels drets.

A més, el Parlament ha *d'aprovar per llei* la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya, la qual fa referència, com ja hem vist, a d'altres drets encara que no estiguin previstos a l'EAC.

D'altra banda, l'art. 37.4 EAC afirma:

"Els drets i principis recollits al títol I no comporten una alteració del règim de distribució de competències ni la creació de títols competencials nous o la modificació dels que ja existeixen."

Aquesta salvaguarda és important perquè caldrà respectar l'ordre de distribució de competències establert en cada moment per la jurisprudència constitucional i que, entre altres qüestions, obliga a considerar que és l'Estat qui pot regular els elements bàsics en els drets fonamentals. En tot cas, si bé el règim estatutari dels drets és complementari del constitucional, com ja hem comentat, en cada cas i tipus de dret caldrà atendre al desenvolupament legislatiu estatal i autonòmic.

2.4.2. Les garanties institucionals

Les garanties institucionals dels drets estatutaris que estableix l'Estatut són principalment el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i una autoritat independent designada pel Parlament que ha de vetllar pels drets relatius a la protecció de dades personals (a la qual l'Estatut no fixa el nom). Tanmateix, també cal tenir present que hi ha d'altres institucions que tenen per funció la garantia dels drets, com ara el Defensor del Poble (art. 54 CE), el Ministeri Fiscal (art. 124.1 CE) o, encara que sovint s'oblida, la policia (a la qual la Constitució encomana com a missió principal protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats, art.104.1 CE, i que només en un dels cossos que actuen a Catalunya, el Mossos d'Esquadra, està format per més de 14.000 agents).

L'art. 38 EAC crea el Consell de Garanties Estatutàries, òrgan que, entre d'altres funcions, tutela els drets que reconeixen els capítols I, II i III del títol I, i la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya. La funció d'aquest òrgan en matèria de drets és la de dictaminar sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya –amb dictamen vinculant en aquest cas–, els decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament i els projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern (art. 76.2 b) i c) EAC).

Cal tenir present que segons especifica la disposició transitòria primera, apartat segon, algunes normes anteriors a l'Estatut de 2006 poden mantenir llur vigència fins a un termini de dos anys, però en aquest termini els grups parlamentaris, els membres del Parlament, el Govern i el Síndic de Greuges poden sol·licitar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre la compatibilitat amb l'EAC de les lleis o normes amb rang de llei dictades abans de l'entrada en vigor d'aquest. El dictamen no té valor vinculant i pot fer recomanacions al Parlament o al Govern per modificar o derogar les normes que consideri incompatibles.

D'altra banda, el Síndic de Greuges és una institució de protecció dels drets i llibertats reconeguts a la Constitució i a l'Estatut (art. 78 EAC).

"Amb aquesta finalitat supervisa, amb caràcter exclusiu, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen."

L'art. 31 de l'EAC estableix que una autoritat independent designada pel Parlament ha de vetllar pels drets relatius a la protecció de dades personals. D'aquesta manera, s'ha elevat a rang estatutari l'existència de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, creada per la Llei 5/2002, de 19 d'abril.

2.4.3. Les garanties jurisdiccionals

L'art. 38.2 EAC estableix que els actes que vulnerin els drets reconeguts als capítols I, II i III del títol I, i per la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya, poden ser objecte de recurs davant el Tribunal Superior del Justícia de Catalunya, d'acord amb els procediments previstos a les lleis, dins dels quals tindrà un aspecte destacat el recurs contenciós administratiu.

Activitat

Vegeu les diferències entre l'actual redactat i el que preveia la proposta de reforma que va sortir del Parlament.

Això no obstant, el mateix EAC com a llei orgànica és directament al·legable davant els tribunals ordinaris.

L'art. 130 EAC estableix que correspon a la Generalitat dictar les normes processals específiques que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya, la qual cosa permetria al Parlament de Catalunya l'establiment d'un recurs propi.

2.5. Especial referència als drets lingüístics

L'Estatut dedica tot el capítol III del títol I a regular els drets i deures lingüístics. I ho fa començant per establir que totes les persones tenen el dret a no ser discriminades per raons lingüístiques, i que els actes jurídics fets en qualsevol de les dues llengües oficials tenen, pel que fa a la llengua, validesa i eficàcia plenes (art. 32 EAC).

A partir d'aquí, l'Estatut regula els drets i deures lingüístics agrupant-los en quatre grans àmbits: drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals (art. 33), drets lingüístics dels consumidors i usuaris (art. 34), drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament (art. 35) i drets amb relació a l'aranès (art. 36).

a) Drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals

L'art. 33 consagra el **dret d'opció lingüística**, que es concreta en el dret de totes les persones a utilitzar la llengua oficial que elegeixin, per a relacionar-se amb totes les institucions, organitzacions i les administracions radicades a Catalunya, així com les entitats privades que d'acord amb el dret exerceixen funcions públiques.

Es posa en relleu aquest dret en relació a l'Administració de justícia, el Ministeri Fiscal, el notariat i els registres públics; un dret que està pensat per a la normalització de l'ús del català en uns àmbits tradicionalment deficitaris o refractaris a aquest ús. Per això es diu que no es podrà patir indefensió ni dilacions inde-

gudes a causa de la llengua emprada, ni es podrà exigir cap traducció (art. 33.2 EAC). **I per a garantir aquest dret d'opció lingüística s'exigeix** que "els jutges i magistrats, els fiscals, els notaris, els registradors de la propietat i mercantils, els encarregats del Registre Civil i el personal al servei de l'Administració de justícia" **acreditin un coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, per a poder exercir a Catalunya.** Aquesta exigència s'haurà de fer d'acord amb el que disposi la LOPJ, la qual caldrà modificar per tal de passar a ser un requisit i no tan sols un mèrit com fins ara. També l'art. 102.1 EAC exigeix als magistrats, jutges i fiscals que ocupin una plaça a Catalunya que

"han d'acreditar un coneixement adequat i suficient del català per a fer efectius els drets lingüístics dels ciutadans en la forma i amb l'abast que determini la llei";

l'apt. 3 d'aquest art. 102 EAC estableix que haurà de ser valorat d'una manera específica i singular el coneixement de la llengua per a obtenir un trasllat de plaça, i l'apt. 4 exigeix un coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials (i per tant també del català) per part del personal al servei de l'Administració de justícia i de la Fiscalia de Catalunya. De la mateixa manera, i pel que fa a l'Administració de l'Estat a Catalunya, si bé ja restava vinculada a la legislació de política lingüística de la Generalitat, ara l'EAC recull aquesta idea i exigeix que també el seu personal acreditati un coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials (art. 33.4 EAC). En definitiva, l'EAC intenta solucionar els problemes que s'han plantejat en l'Administració de justícia sobre l'ús del català. Si d'una banda l'art. 13 de la Llei de política lingüística (LPL) afirma que són vàlides les actuacions fetes en qualsevol de les dues llengües oficials, l'art. 231 LOPJ estableix que totes les actuacions judicials seran en castellà, però es podrà utilitzar el català si cap de les parts no s'hi oposa al·legant desconeixement que li pugui provocar indefensió.

Finalment, l'Estatut estableix **el dret dels ciutadans de Catalunya de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal** (art. 33.5 EAC). **En aquest punt es remet a la llei estatal, que haurà de regular el procediment per a fer-ho,** aspecte que de moment no s'ha portat a terme.

En l'àmbit de les actuacions administratives, **la Llei de política lingüística determina que el català ha de ser la llengua d'ús en el funcionament i procediments que es portin a terme a la Generalitat, les administracions locals i les altres corporacions públiques de Catalunya** i les institucions, les empreses, els concessionaris de serveis públics, sens perjudici del dret dels ciutadans de fer actuacions en castellà (art. 9 LPL). **Pel que fa a l'Administració de l'Estat, l'ús preferent ho és en la forma en què ella mateixa determini,** la qual cosa en ocasions es fa difícil de combinar amb la legislació estatal de procediment administratiu, on sembla primar el castellà (art. 36 de la Llei 20/92), tot i que els ciutadans poden adreçar-s'hi i utilitzar també el català, la qual cosa condicionaria la llengua del procediment. Una altra qüestió problemàtica és que els documents o expedients no necessiten traducció del català al castellà

si han de tenir efectes només a Catalunya, però sí que hauran de ser traduïts, per l'Administració (si el procediment comença a Catalunya però acaba fora), o sino pel mateix interessat.

En l'àmbit de les actuacions administratives i en general, en l'actuació dels poders públics, l'ús de la llengua catalana ha de ser garantit en el seu funcionament, amb independència dels funcionaris concrets, que en ocasions poden presentar dèficits lingüístics. De cara al futur, l'exigència del coneixement del català per accedir als càrrecs públics a Catalunya (com un requisit i no només un mèrit) a totes les administracions, fins i tot la de l'Estat o els organismes judicials, és una fita que es proposa l'EAC, tot i les reaccions d'alguns sectors polítics, però sembla que és l'única manera de garantir els drets lingüístics de tots els ciutadans de Catalunya.

b) Drets lingüístics dels consumidors i usuaris

En aquest punt l'Estatut estableix el **dret de les persones a escollir la llengua oficial en la qual es vol ser atès** (art. 34 EAC). Per això, les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic estan sotmesos al *deure de disponibilitat lingüística* en els termes que digui la llei, que haurà de ser proporcional i raonable.

L'art. 32 de la LPL ja havia establert una previsió similar, en el sentit d'afirmar que les empreses que tinguin tracte amb el públic "han d'estar en condicions de poder atendre les persones usuàries i consumidores quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya".

c) Drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament

L'art. 35.1 EAC estableix que **el català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari**. En l'ensenyament, doncs, l'EAC consagra la política d'**immersió lingüística** portada a terme anteriorment per la legislació de política lingüística.

Així, l'art. 35.3 EAC estableix que els alumnes:

"tenen dret a no ser separats en centres ni en grups de classe diferents per raó de llur llengua habitual."

I com ja s'establia abans, aquells alumnes que s'incorporin més tard al sistema educatiu català o que necessitin atencions especials "gaudeixen del dret a rebre un suport lingüístic especial" per tal d'ajudar-los a seguir amb normalitat els seus estudis. El criteri general és fixat, però, a l'art. 35.2 EAC quan afirma que **els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari, i tenen el dret i el deure de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori**. En

efecte, **l'ensenyament a Catalunya ha seguit el sistema d'immersió lingüística i de conjunció lingüística**, iniciat per la Llei de normalització lingüística (LNL) de 1983 i continuat per la vigent Llei de política lingüística (LPL), de 1998, i els decrets que la desenvolupen. **El català és així la llengua pròpia de l'ensenyament en tots els nivells i modalitats, és a dir, el català és el vehicle en què s'imparteix normalment la docència, i es desenvolupen les activitats dels centres.** El professorat ha de estar en condicions de realitzar la seva feina en les dues llengües. En tot cas, del sistema establert destaca que no hi ha dret de triar la llengua ni per professors ni per alumnes, si més no en l'ensenyament no universitari.

d) Drets en relació amb l'aranès

Tal com hem vist al mòdul 1, **l'Estatut es refereix especialment a l'aranès, a la que considera "llengua pròpia" de la Val d'Aran i oficial a Catalunya** d'acord amb el que s'estableix al mateix Estatut i a les lleis de normalització lingüística (art. 6.5), i l'article 36 EAC regula de forma específica els drets amb relació a l'aranès, i ho fa diferenciant segons es tracti de dins o fora de l'àmbit territorial de l'Aran (a l'apartat primer i segon, respectivament). Així, **dins de l'Aran totes les persones tenen el dret de conèixer i utilitzar l'aranès i de ser ateses oralment i per escrit en aranès** en llurs relacions amb les administracions públiques i amb les entitats públiques i privades que en depenen (art. 36.1 EAC). I fora d'aquest territori, **els ciutadans de l'Aran tenen també el dret d'utilitzar l'aranès en les seves relacions amb la Generalitat** (art. 36.2 EAC). Finalment, l'Estatut reserva a la llei la decisió de determinar els altres drets i deures lingüístics amb relació a l'aranès (art. 36.3 EAC).

Finalment, més enllà de l'EAC, **també cal tenir present altres àmbits regulats per la vigent Llei de política lingüística com són els mitjans de comunicació**, concretament la ràdio i TV públiques gestionades per la Generalitat o ens locals catalans, on la llengua normalment emprada serà el català. I si la gestió es fa per ens privats s'estableix una quota del cinquanta per cent d'emissions en llengua catalana.

Pel que fa a les indústries culturals i el món socioeconòmic, la LPL estableix mesures de foment del català. En el cas del cinema ha estat conflictiu el tema de les quotes de pantalla.

Normalment, no s'estableixen sancions en cas d'incompliment de la LPL, però hi ha excepcions com el supòsit d'incompliment de les quotes lingüístiques en mitjans de televisió o de ràdio (art. 26LPL) o en el cas de l'incompliment de tenir una documentació o retolació en català (art. 15, 30, 31, 32.3 LPL).

3. Els principis rectors a l'Estatut de 2006: contingut i garanties

El títol I acaba amb un capítol V, relatiu als principis rectors, conjunt de normes finalistes que han d'orientar l'actuació dels poders públics de Catalunya. En general, podem considerar que es tracta d'una concreció del que preveu en termes generals l'article 53.3 CE. Només es podran al·legar davant els tribunals d'acord amb les lleis que els desenvolupin.

Després d'un article relatiu a disposicions generals (art. 39), de l'art. 40 al 54 es parla de la protecció de les persones i de les famílies, de la perspectiva de gènere, la cohesió i el benestar socials, el foment de la participació, la promoció de l'educació, la recerca i cultura, mesures en l'àmbit socioeconòmic, de medi ambient, desenvolupament sostenible i equilibri territorial, habitatge, mobilitat i seguretat viària, protecció dels consumidors i usuaris, foment i difusió del català, cooperació al foment de la pau i cooperació al desenvolupament, mitjans de comunicació social, accés a les tecnologies de la informació i de la comunicació, memòria històrica.

Podem considerar que els principis rectors **acompleixen una important funció com a complement dels drets i deures regulats als capítols anteriors**, en la lògica de la configuració concreta de l'Estat social i democràtic de dret. **Es tracta de guies d'acció dels poders públics de Catalunya**, que permeten portar a terme polítiques públiques sobre els àmbits esmentats. En aquest sentit, és un aspecte innovador que introdueix l'EAC de 2006.

Pel que fa al règim de garanties, és similar al de la Constitució: informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, i són exigibles davant la jurisdicció d'acord amb el que determinin les lleis i les altres disposicions que els despleguen (art. 39. 2 i 3 EAC).

Resum

Malgrat l'opinió d'alguns estudiosos, els estatuts d'autonomia (EA) regulen drets, deures i principis rectors. En tot cas, així ho han fet els EA aprovats la darrera legislatura, de manera que es pot entendre que l'Estat gaudeix de la competència per a garantir una homogeneïtat bàsica, però les comunitats autònomes poden completar aquella regulació o establir-ne de noves, tot introduint graus diversos d'heterogeneïtat. Això és una manifestació del principi d'autonomia i de la voluntat d'incrementar l'autogovern.

La incorporació d'un títol I dedicat als drets, deures i principis rectors és una de les novetats més destacades de l'actual Estatut, atès que regula àmpliament els drets, deures i principis rectors, en contrast amb el de 1979. Aquesta regulació no pot implicar una alteració del sistema de distribució de competències. També ha de respectar la regulació constitucional, en especial en tot allò referent als drets fonamentals i la reserva de llei orgànica estatal. De tota manera, la majoria de drets estatutaris no tenen aquest caràcter, i el que ha fet l'EAC és elevar el seu rang, ja que abans ja es trobaven regulats en la legislació sectorial catalana, per la qual cosa se'ls dota ara de més protecció i garanties. A més, l'EAC obre al porta a la incorporació de nous drets a través d'una carta aprovada per llei del Parlament.

Cal fer sempre una lectura sistemàtica de la CE i de l'EAC. El règim jurídic dels drets, deures i principis rectors al text estatutari català comporta l'establiment de drets ja reconeguts a la Constitució, però estén el contingut, amplia les condicions de l'exercici i estableix noves garanties; en ocasions transforma principis rectors en drets subjectius; recull nous drets i deures que no es troben a la Constitució o fixa nous principis rectors com a normes finalistes que han d'orientar els poders públics de Catalunya. D'aquesta manera, la regulació constitucional s'haurà de complementar per l'estatutària, segons les notes característiques de cada dret, deure o principi rector.

L'Estatut ha establert tres grans tipus de garanties dels drets estatutaris: les normatives (que són la vinculació directa, el principi de major eficàcia i la reserva de llei), les institucionals (principalment Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges i una autoritat independent per a vetllar per la protecció de dades personals, que ha acabat essent l'Agència Catalana de Protecció de Dades), i les jurisdiccionals (bàsicament recurs davant el Tribunal Superior del Justícia de Catalunya).

L'EAC diferencia entre drets i principis rectors. Els primers, generadors de drets subjectius, vinculen tots els poders públics de Catalunya i tenen una protecció jurisdiccional específica mitjançant un recurs davant el Tribunal Superior de

Justícia de Catalunya. Els principis rector es caracteritzen per una funció orientadora de l'activitat dels poders públics, sense perjudici que aquests regulin també els mecanismes per a fer-los exigibles.

Activitats

1. Indiqueu quins són els mecanismes de garantia dels drets i llibertats establerts a l'Estatut d'autonomia de Catalunya i reflexioneu sobre si són suficients per a assegurar la seva efectivitat.
2. Argumenteu a favor i en contra de la introducció d'un ampli catàleg de drets, deures i principis rectors a l'EAC.
3. Què és l'estàndard mínim de l'exercici dels drets?
4. Comenteu el següent paràgraf de l'article de C. Viver (2006, octubre). "L'Estatut de 2006".
A: *Activitat Parlamentària* (núm. 10, pàg. 43):

"La crítica relativa a la igualtat de drets dels espanyols, àmpliament emprada amb finalitats polítiques evidents, no té cap mena de fonament. És evident que els drets fonamentals han de ser iguals per a tots els espanyols. No tindria sentit que els catalans tinguéssim un dret a l'honor o una llibertat d'expressió més amplis que, per exemple, la dels asturians o extremenys. Però, més enllà d'aquest tipus de drets, pretendre igualar la resta de drets equival simplement a reinventar l'Estat centralista. L'Estat de les autonomies, amb l'existència de diverses comunitats dotades d'autonomia política i de capacitat legislativa pròpies, comporta necessàriament la possibilitat que les lleis autonòmiques consagrin drets diferents. Alguns dels qui no accepten aquesta obvietat solen citar els articles 138.2 i 139.1 de la Constitució, sense tenir present que el Tribunal Constitucional reitera, des de fa més de 25 anys, que si no es vol buidar de contingut l'autonomia política de les comunitats autònomes cal interpretar aquests preceptes com a prohibicions que les institucions autonòmiques tractin, cadascuna d'elles en el seu respectiu territori, de manera discriminatòria els espanyols que no tenen la ciutadania de la comunitat autònoma; però això no vol dir que totes les comunitats autònomes hagin d'actuar de la mateixa manera, i, en conseqüència, hagin de reconèixer els mateixos drets. El fet d'haver de recordar aquestes obvietats després de 25 anys de vigència de l'Estat de les autonomies posa de manifest que els principis més elementals en què es basa tota descentralització política digna d'aquest nom estan poc arrelats o, si es vol dir d'una altra manera, hi manca una cultura política sòlida i compartida sobre els valors de la descentralització, el pluralisme o la diversitat. Les comunitats autònomes també hauran de canviar pautes molt arrelades, com per exemple, enfortir els valors de la cooperació amb l'Estat i, molt especialment, amb les altres comunitats. Hem perdut 25 anys per bastir aquesta cultura comuna que és la base ineludible sobre la qual s'ha de construir qualsevol estat políticament descentralitzat. És difícil que prosperi cap reforma important de l'Estat de les autonomies si al mateix temps no canvia aquesta cultura política."

Exercicis d'autoavaluació

Respongueu si són vertaders o falsos els enunciats següents:

1. L'EAC de 2006, igual que el de 1979, conté una àmplia declaració de drets, deures i principis rectors.
a) Vertader
b) Fals
2. La regulació dels drets a l'EAC fa referència en la majoria dels casos a drets que no estan proclamats a la Constitució com a drets fonamentals.
a) Vertader
b) Fals
3. La Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya ha de ser aprovada per una norma amb valor de llei, ja sigui llei, decret llei o decret legislatiu.
a) Vertader
b) Fals
4. L'Estat de les autonomies, amb l'existència de diverses comunitats dotades d'autonomia política i de capacitat legislativa pròpies, comporta necessàriament la possibilitat que les lleis autonòmiques consagrin drets diferents.
a) Vertader
b) Fals

5. El principi d'igualtat de drets i obligacions en qualsevol part del territori espanyol reconegut a l'article 139.1 CE significa que els ciutadans espanyols són titulars i gaudeixen dels drets i deures que estableix la Constitució, però això no vol dir que d'acord amb el principi d'autonomia no en puguin tenir d'altres que defineixi el seu estatut d'autonomia o que el contingut i exercici d'aquells no pugui ser diferent, sempre que es respecti el mínim comú denominador per a tot l'Estat.

- a) Vertader
- b) Fals

6. El principi d'igualtat de drets i obligacions en qualsevol part del territori espanyol reconegut a l'article 139.1 CE també significa que els nivells tributaris han de ser els mateixos a totes les comunitats autònomes. Si alguna comunitat autònoma decidís modificar els seus tributs de manera diferent de les altres infringiria aquest principi.

- a) Vertader
- b) Fals

7. L'EAC estableix el deure de fer un ús responsable dels recursos naturals i del paisatge per tal d'evitar el seu malbaratament.

- a) Vertader
- b) Fals

8. Els drets i deures continguts a la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya han de tenir les mateixes garanties que els drets estatutaris.

- a) Vertader
- b) Fals

9. Els drets que l'EAC reconeix als ciutadans de Catalunya es poden estendre a altres persones, en els termes que estableixen les lleis.

- a) Vertader
- b) Fals

10. El Govern, les universitats i les institucions d'ensenyament superior han d'adoptar les mesures pertinents per a garantir l'ús del català en tots els àmbits de les activitats docents, no docents i de recerca.

- a) Vertader
- b) Fals

11. D'acord amb l'EAC, les polítiques de foment del català s'han d'estendre al conjunt de les comarques de Catalunya, però no a la resta de l'Estat, a la Unió Europea o a la resta del món.

- a) Vertader
- b) Fals

12. Els drets són regulats detalladament per l'Estatut, que en prohibeix expressament el desenvolupament per llei.

- a) Vertader
- b) Fals

13. Els reglaments no poden fer el desenvolupament directe dels drets estatutaris, però sí regular-ne elements complementaris.

- a) Vertader
- b) Fals

14. En relació amb les garanties dels drets, l'EAC estableix el principi de la vinculació als drets per part de tots els poders públics de Catalunya, però en cap cas dels particulars.

- a) Vertader
- b) Fals

15. Els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut són preceptius, però no tenen caràcter vinculant.

- a) Vertader
- b) Fals

16. El Síndic de Greuges pot supervisar l'activitat de l'Administració local de Catalunya.

- a) Vertader
- b) Fals

17. Els principis rectoris previstos a l'EAC es podran al·legar davant els tribunals sense necessitat d'esperar les lleis que els desenvolupin.

- a) Verdader
- b) Fals

18. El Consell de Garanties Estatutàries és un òrgan jurisdiccional de tutela dels drets estatutaris.

- a) Verdader
- b) Fals

19. L'EAC crea el TSJC, davant del qual es podrà recórrer contra els actes que vulnerin els drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

- a) Verdader
- b) Fals

20. D'acord amb l'EAC, els drets i principis recollits al títol I no comporten una alteració del règim de distribució de competències ni la creació de títols competencials nous o la modificació dels que ja existeixen.

- a) Verdader
- b) Fals

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. a

3. b

4. a

5. a

6. b

7. a

8. a

9. a

10. a

11. b

12. b

13. a

14. b

15. b

16. a

17. b

18. b

19. b

20. a

Glossari

Carta de drets i deures *f* Nous drets i deures no previstos explícitament a l'EAC, que han de ser regulats per llei del Parlament de Catalunya.

Consell de Garanties Estatutàries *m* Òrgan que, entre d'altres funcions, tutela el desenvolupament legislatiu dels drets dels capítols I, II i III del títol I, i la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

drets estatutaris *m pl* Prescripcions normatives que generen drets subjectius a les persones, en el nostre cas ciutadans de Catalunya. L'EAC fa referència a drets ja establerts a la Constitució però en altres ocasions en regula de nous.

EAC *m* Estatut d'Autonomia de Catalunya.

exercici dels drets *m* Condicions a les quals l'EAC sotmet el titular d'un dret per a exercir-lo. Sovint cal tenir en compte el desenvolupament mitjançant la llei

garanties dels drets estatutaris *f pl* Mecanismes de protecció per tal de fer efectives les declaracions de drets. Aquestes garanties poden ser de tres tipus: a) normatives (vinculació directa dels poders públics, major eficàcia o especial vinculació, la reserva de llei; b) institucionals (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges), c) jurisdiccionals (davant els tribunals).

principi de major eficàcia en matèria de drets *m* Principi que comporta una presumpció de més vinculació o vinculació més forta a les normes relatives a drets, la inversió de la càrrega de la prova, i la necessitat de motivar els límits que els poders públics introdueixin.

principis rectors *m pl* Normes finalistes que estableixen finalitats que han de seguir els poders públics de Catalunya.

reserva de llei per a regular els drets estatutaris *f* s'haurà de regular necessàriament per llei del Parlament la regulació essencial i el desenvolupament directe del contingut dels drets reconeguts als capítols I, II i III (art. 37.2 EAC).

Síndic de Greuges *m* Institució de garantia dels drets reconeguts a la Constitució i a l'EAC. Segons l'EAC supervisa "amb caràcter exclusiu" l'activitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, i els seus organismes dependents.

titularitat dels drets estatutaris *f* Persona o col·lectiu al qual l'EAC atribueix ser subjecte d'un dret.

Bibliografia

Aguado i Cudolà, Vicenç (2008). "La ley catalana de servicios sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?". REAF (núm. 7, pàg. 196-235).

Aparicio Perez, Miguel A. (ed.); Castellà Josep M. Andreu; Enriqueta Expósito Gómez (coords.) (2005). *Derechos y libertades en los Estados compuestos*. Barcelona: Atelier.

Aparicio Pérez, Miguel A. (ed.); Castellà Josep M. Andreu; Enriqueta Expósito Gómez (coords.) (2008). *Derechos y principios en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier.

Aparicio Wilhelmi, Marco; Pisarello Prados, Gerardo (2007). *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?* Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic ("El Clip", núm. 42).

Barceló i Serramalera, Mercè (1991). *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*. Madrid: Civitas.

Barceló i Serramalera, Mercè. (2005). "Drets i deures dels ciutadans de Catalunya". A: Diversos autors. *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.

Caamaño, Francisco (2007). "Si, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)". A: *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 79, pàg. 33-46).

Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel. (2007). "La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas a partir del artículo 149.1.1 CE". A: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos* (pàg. 83-111). Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.

Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel. "La relación derechos-estado autonómico en la sentencia sobre el estatuto valenciano". A: REAF (núm. 7, pàg. 106-144).

Carrillo, Marc. (2007, maig-agost). "Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía". A: *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 80, pàg. 49-73).

Castellà Andreu, Josep M. (coord.); Expósito Gómez, Enriqueta; Martín Núñez, Esther (2007). *Els drets davant l'Administració i les seves garanties en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública.

Diversos autors (2007). *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.

Díez-Picazo, Luis María (2006). "Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?". REDC (núm. 78, pàg. 63-75).

Expósito, Enriqueta (2007). "La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía". A: REAF (núm. 5, pàg. 147-202).

Ferreres Comella, Víctor; Biglino Campos, Paloma; Carrillo, Marc (2006). *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ortega Álvarez, Luis (2007). "Los derechos de los ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía". A: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos* (pàg. 55-81). Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.

Nieva Fenoll, Jordi (2007). "Los mecanismos de tutela de los derechos estatutarios". A: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos* (pàg. 113-130). Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.

Villaverde Menéndez, Ignacio (2007). "La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las Autonomías". A: *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* (núm. 5, pàg. 203-238).

Bibliografia sobre els drets lingüístics

Barceló Serramalera, Mercè (2007). "Els drets lingüístics com a drets públics estatutaris". A: *Revista de Llengua i Dret* (núm. 47, pàgs. 265-286).

Caminal Badia, Miquel (2007). "La reforma dels estatuts i la llengua catalana". A: *Revista de Llengua i Dret* (núm. 47, pàgs. 227-245).

Corretja Torrens, Mercè (2007). "La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya". A: *Revista de Llengua i Dret* (núm. 47, pàgs. 247-264).

Pla Boix, Anna M^a (2006). "La llengua al nou Estatut d'Autonomia de Catalunya". A: *Revista d'Estudis autonòmics i Federals* (núm. 3, pàgs. 259-294).

Milian Massana, Antoni (2007). "El règim jurídic de la llengua catalana amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç i perspectives". A: *Revista de Llengua i Dret* (núm. 47, pàgs. 307-351).

Pérez Fernández, José Manuel (coord.) (2006). *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona: Atelier.

Pons Parera, Eva; Pla Boix, Anna M. (2007). "La llengua en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia (2004-2006)". A: *Revista de Llengua i Dret* (núm. 47, pàgs. 183-226).

Vernet Llobet, Jaume (coord.) (2003). *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània.

