

II. JURISPRUDÈNCIA

II.1. Tribunal Constitucional

Eva Pons i Parera*

Agustí Pou i Pujolràs**

Com ja succeïa en el número anterior, la present crònica jurisprudencial inclou un període de només tres mesos, d'octubre a desembre de l'any 2007. A partir d'ara, i un cop salvat el desfasament existent respecte de la secció legislativa d'aquesta *Revista de Llengua i Dret*, la periodicitat de la ressenya jurisprudencial tornarà a ser semestral.

Durant aquest període, destaquem el pronunciament sobre la constitucionalitat de l'Estatut valencià reformat l'any 2006, que en realitat afecta un precepte de contingut no lingüístic. Nogensmenys, aquesta impugnació és aprofitada pel Tribunal Constitucional per establir una doctrina general sobre la naturalesa i els límits constitucionals dels estatuts d'autonomia i, més concretament, sobre la legitimitat d'incloure declaracions de drets en els estatuts. Cal recordar que molt rarament el Tribunal Constitucional s'havia pronunciat directament sobre la constitucionalitat de preceptes estatutaris. La raó bàsica que ressalta la importància d'aquesta sentència és, doncs, el seu caràcter de precedent respecte del pronunciament que ha de recaure sobre els recursos d'inconstitucionalitat que afecten l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Caldrà estar amatents a com es concreta aquesta doctrina pel que fa a l'apreciació de la constitucionalitat dels preceptes lingüístics estatutaris que han estat impugnats pel Defensor del Poble i pel Partit Popular.

Sentències del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de desembre, i 249/2007, de 13 de desembre. Recursos d'inconstitucionalitat. Ple. Ponent: Javier Delgado Barrio.

* Eva Pons i Parera, professora titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

** Agustí Pou i Pujolràs, professor associat de filologia catalana de la Universitat de Barcelona.

Vots particulars: Vicente Conde Martín de Hijas, Javier Delgado Barrio, Roberto García-Calvo y Montiel, Jorge Rodríguez-Zapata Pérez i Ramón Rodríguez Arribas.

El Tribunal Constitucional resol dos recursos d'inconstitucionalitat, interposats respectivament pel Govern d'Aragó i pel Govern de Castella-la Manxa, sobre l'article 17 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril), que reconeix el «dret a l'aigua» dels ciutadans valencians. Dins la STC 247/2007 (la STC 249/2007 no té més interès, ja que es limita a reenviar a la fonamentació jurídica de la primera) crida fortament l'atenció la desproporció existent entre l'abast limitat de la impugnació —que afecta únicament el precepte esmentat— i el potent argumentari desplegat pel Tribunal Constitucional. Això darrer ha fet considerar als analistes que es tracta d'anticipar les bases de la doctrina jurisprudencial sobre els límits constitucionals de les reformes estatutàries, aplicables *a posteriori* i de forma singular a la impugnació d'abast general de què ha estat objecte l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006.

Així, abans d'entrar a analitzar la constitucionalitat del precepte impugnat, el Tribunal Constitucional analitza cinc grans qüestions d'abast general: *a)* els principis estructurals que conté la Constitució sobre l'organització territorial de l'Estat (FJ 4); *b)* la posició i funció dels estatuts d'autonomia en el nostre sistema constitucional de fonts (FJ 5 i 6); *c)* la delimitació general de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes (FJ 7 a 10); *d)* el contingut constitucionalment lícit dels estatuts d'autonomia (FJ 11 i 12), i *e)* la possibilitat que els estatuts d'autonomia regulin drets dels ciutadans (FJ 13 a 17). Atès l'objecte d'aquesta crònica, no entrarem a analitzar el tractament dels diferents punts dins la Sentència comentada des del punt de vista de les aportacions a la doctrina jurisprudencial precedent, ni tampoc pel que fa al grau de liberalitat o restricció observable en la interpretació general dels límits constitucionals dels estatuts. Igualment, entenem que resulta massa arriscat fer extrapolacions, a partir d'aquesta doctrina, pel que fa a possibles pronunciaments sobre la constitucionalitat de les prescripcions lingüístiques concretes de l'EAC de 2006 que han estat qüestionades. I, encara més, atesa la situació actual del Tribunal Constitucional, marcada per les recusacions o les futures renovacions parcials dels seus membres.

L'única referència directa de la STC 247/2007 al tema lingüístic apareix en analitzar la possibilitat que els estatuts regulin drets i deures dels ciutadans. La conclusió general del Tribunal Constitucional en aquest punt legitima la inclusió de catàlegs o taules de drets en les normes estatutàries. Amb tot, se-

guidament s'introdueix una distinció que discrimina els preceptes inclosos en les declaracions de drets en dues categories: d'una banda, drets públics subjectius formulats a partir d'una habilitació específica de la Constitució als estatuts per regular l'àmbit o matèria on es projecten (singularment, la llengua i les institucions d'autogovern); i, d'altra banda, la resta d'enunciats de drets que tenen una connexió amb les matèries de les competències estatutàries. A aquests darrers, el Tribunal els nega el caràcter de veritables drets subjectius, tot condicionant-ho a la formulació posterior com a tals per part del legislador ordinari. Respecte d'això, només apuntarem que ens resulta difícil albirar una raó jurídica plausible que justifiqui la conversió general de preceptes formulats estatutàriament com a "drets" en mers "objectius, directrius o mandats", amb la consegüent rebaixa de l'eficàcia dels preceptes estatutaris.

Quant als drets lingüístics estatutaris, en ser emmarcats dins la primera categoria, el Tribunal Constitucional no qüestiona la seva naturalesa de drets públics subjectius, dotats d'eficàcia immediata. Això no impedeix que, alhora, els drets lingüístics es connectin també amb la matèria competencial sobre llengua pròpia, explicitada en l'article 143 EAC.

És potser encara més important el fonament de la consideració dels drets lingüístics com a drets subjectius estatutaris, que es vincula dins la Sentència amb l'ampli marge de configuració jurídica que la Constitució atorga als estatuts d'autonomia per regular la qüestió lingüística. I també s'admet de forma expressa que l'Estatut pugui dur a terme aquest paper configurador de la matèria lingüística amb un major o menor grau de concreció.

Així doncs, a l'efecte d'una projecció futura a l'enjudiciament de la regulació de la llengua a l'EAC de 2006, l'actual doctrina jurisprudencial ofereix una cobertura clara a la inclusió en el títol I del capítol III, relatiu als «Drets i deures lingüístics», com també a l'ampliació notable del conjunt de la regulació lingüística respecte del text estatutari de 1979. Amb tot, la Sentència comentada no predetermina altres límits substantius que el Tribunal Constitucional, en analitzar directament aquesta qüestió, pugui fixar a l'ordenació lingüística estatutària. Per tant, resta oberta la qüestió bàsica relativa a l'abast concret que poden assolir els diferents drets i deures lingüístics estatutaris. La Sentència inclou diversos vots particulars, que es comenten al final.

Reproduïm a continuació el fonament jurídic quinzè de la Sentència, en què s'estableix aquesta doctrina:

*«Una vez apreciado que el art. 139.1 CE no impide al legislador ordinario de las Comu-
dades Autónomas la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan verdade-*

ros derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos, debemos preguntarnos aún si dicho precepto constitucional impide que sean los propios Estatutos de Autonomía los que contengan tales declaraciones o enunciados, formalizados como derechos estatutarios que vinculen a los poderes públicos.

Pues bien, si para responder a esta cuestión con la perspectiva de las competencias legislativas de las Asambleas autonómicas atendimos a la inserción sistemática del art. 139.1 CE en el conjunto de la Constitución, el tema suscitado ahora requiere un planteamiento similar. Es decir, nuestro punto de partida debe ser, de nuevo, la consideración del valor constitucionalmente atribuido al art. 139.1 CE y, específicamente ahora, el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía. Respecto al valor y alcance del art. 139.1 CE, damos por reproducido cuanto sobre el mismo se ha dicho. En cuanto al contenido de los Estatutos de Autonomía se trata, simplemente, de apreciar si caben legítimamente en dicho contenido las declaraciones, enunciados o tablas de derechos estatutarios, de acuerdo con lo que al respecto hemos dejado afirmado en el fundamento jurídico 12.

Entrando a examinar el contenido legítimo de los Estatutos de Autonomía con la finalidad señalada, procede recordar que, concretado a través del principio dispositivo, dicho contenido tiene como referencia principal lo dispuesto en el art. 147 CE y las restantes previsiones concretas que la Constitución contiene acerca de los Estatutos (arts. 3.2; 4.2; 69.5; 145.2; 149.1.29; 152.1 y 3; 156.2 y disposiciones adicionales 1ª y 4ª CE).

a) Abordaremos en primer lugar las previsiones de la Constitución no incluidas en el art. 147 CE. Pues bien, de su examen se deriva la determinante relevancia que la Constitución, al remitirse a los Estatutos de Autonomía, les otorga para la configuración jurídica de las cuestiones reguladas en dichos preceptos.

En efecto, el amplio margen de configuración constitucionalmente previsto de que gozan los Estatutos de Autonomía se caracteriza por dos notas. La primera, que la Constitución posibilita que los Estatutos realicen el indicado papel de configuración con diverso grado de concreción. Y la segunda, que de la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos, según ha confirmado la jurisprudencia constitucional incluso para supuestos en que la previsión estatutaria incide en los derechos fundamentales en sentido estricto (es el caso del art. 23.2 CE). Así lo hemos declarado, entre otras, en las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, F. 4 (reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos), 82/1986, de 26 de junio, FF. 2, 3, 5 y 14 (en relación con la cooficialidad lingüística), 4/1992, de 13 de enero, F. 3 (designación de Senadores por las Comunidades Autónomas) y 225/1998, de 25 de noviembre, FF. 6 y 7 (en relación con el sistema de representación proporcional de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas).

b) Afirmada, pues, 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, hay que entrar a examinar el alcance que sobre la cuestión debatida tiene, específicamente, el art. 147 CE. En cuanto al contenido estatutario regulado en ese precepto distinguiremos los dos elementos especialmente significativos para nuestro propósito: de un lado, «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» y, de otro, «las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución» (art. 147.2 c) y d)).

Abordaremos, en primer lugar, la posibilidad de que los Estatutos incluyan principios sobre la organización de «las instituciones autónomas propias» (art. 147.2 c) CE), constatando la estre-

cha conexión existente entre este precepto constitucional y el art. 152.1 CE antes examinado. Al respecto cabe recordar lo siguiente:

«La organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía, como “norma institucional básica” de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 y 2 c) CE); y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales — como, por ejemplo, las contenidas en el art. 152 CE.—, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa» (STC 179/1989, de 2 de noviembre, F. 6).

Pues bien, es claro que esta capacidad que la Constitución reconoce a los Estatutos de Autonomía para ordenar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas dentro del marco constitucional, tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos (así, respecto del sufragio activo y pasivo).

Asimismo, en relación con las instituciones autonómicas de autogobierno, pero en una perspectiva diferente, se constata que los derechos de participación y acceso a los cargos públicos también están determinados por las disposiciones estatutarias, pues así lo hemos mantenido al señalar, respecto del País Vasco, que “junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. En efecto, el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ..., integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno” (STC 76/1988, de 26 de abril, F. 5).

De cuanto hemos expuesto hasta aquí cabe con-

cluir que también respecto de lo establecido en el art. 147.2 c) CE se desprende 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.

c) Sin embargo, estos criterios no son predicables en la misma medida del contenido estatutario destinado a la atribución de competencias a favor de las Comunidades Autónomas (art. 147.2 d). En efecto, este precepto constitucional habilita a los Estatutos de Autonomía para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, correspondiendo a los órganos de autogobierno de éstas su ejercicio, lo que les permite configurar sus propias políticas, determinando con ello, como hemos afirmado en el fundamento jurídico 14, la existencia de verdaderos derechos públicos subjetivos de los ciudadanos.

Partiendo de este dato, nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, atribuya las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.

En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes

públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE).

Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente Estatuto.

De este modo, las referidas prescripciones de los Estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1 CE, pues aparte de ser manifestación del ejercicio por el legislador estatutario de un cometido que la Constitución le atribuye, dan lugar a que, en su desarrollo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos, salvaguardando, de un lado, el sustrato de

igualdad general en todo el territorio nacional de los derechos regulados en la Constitución y, de otro, las competencias que la misma atribuye al Estado.

En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya.

d) Por último, hay que señalar que teniendo los derechos constitucionales la condición de tales como consecuencia de su consagración en la Constitución, es claro que los mismos no pueden ser objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (aunque como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las Leyes los preceptos constitucionales: STC 76/1983, de 5 de agosto, F. 23; en igual sentido, STC 118/1996, de 27 de junio, F. 12, entre otras) lo relevante desde la perspectiva de su constitucionalidad será el alcance de dicha reproducción. En tal sentido, si el legislador estatutario va más allá de la mera reproducción e incide en los derechos fundamentales, tales previsiones, que tendrán la eficacia señalada en el párrafo c) anterior, sólo serán legítimas si, además, guardan relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario.»

Finalment, cal advertir que els cinc vots particulars a la Sentència reflecteixen una visió més restrictiva que la defensada per la majoria del Tribunal Constitucional sobre la funció constitucional de la norma estatutària, especialment

pel que fa a la inclusió de declaracions de drets. No obstant això, pràcticament tots els magistrats dissidents coincideixen a salvar expressament els drets lingüístics, atesa l'existència d'una habilitació constitucional expressa al legislador estatutari per regular-los. En aquest sentit, el magistrat Vicente Conde Martín de Hijas sosté una interpretació de l'article 139 CE (que determina que «Tots els espanyols tenen els mateixos drets i les mateixes obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat») contrària a la configuració estatutària d'una diversitat de drets dels ciutadans espanyols i qüestiona el paper dels estatuts com a seu normativa dels drets. A una conclusió similar arriba el magistrat Javier Delgado Barrio, per qui la regla general és la no viabilitat de la inclusió de drets en els estatuts, si bé n'exceptua els casos on «*la propia Constitución abre la posibilidad de que el Estatuto establezca derechos subjetivos —así, remisión al Estatuto en el art. 3.2 CE para las lenguas autonómicas— [...] posibilidad [que] deriva de la expresa previsión constitucional*». De forma semblant, Roberto García-Calvo considera «*que la Constitución no prevé que los derechos deban o puedan ser un contenido de los Estatutos de Autonomía, salvo los reconocidos constitucionalmente, como ocurre con los lingüísticos [...]*». I a la mateixa conclusió negativa general sobre la inclusió de drets subjectius arriba el magistrat Ramón Rodríguez Arribas, que exceptua «*Cuando es la propia Constitución en alguno de sus preceptos la que expresamente lo habilita, como es el caso de las lenguas cooficiales en aquellos territorios en que existen (art. 3.2 CE)*».

