ELS DRETS LINGÜÍSTICS COM A DRETS PÚBLICS ESTATUTARIS[1]

Mercè Barceló i Serramalera

Catedràtica de dret constitucional
Universitat Autònoma de Barcelona

The abstract can be found at the end of the article.
Resumen al final del artículo.

Sumari

1. Les reformes estatutàries i la introducció d'un catàleg de drets públics subjectius
2. Els drets i deures com a matèria estatutària
   2.1. Els termes del debat
   2.2. Normes iusestatutàries complementàries de la Constitució i normes iusestatutàries de nova creació: posició dels drets i deures lingüístics estatutaris
3. Els drets i deures lingüístics com a drets estatutaris
   3.1. El reconeixement a l'Estatut dels drets i deures lingüístics
   3.2. Del rang legal al rang estatutari dels drets i deures lingüístics

1. Les reformes estatutàries i la introducció d'un catàleg de drets públics subjectius

Les reformes estatutàries ja aprovades o en curs d'aprovació (estatuts de la Comunitat Valenciana, Catalunya, Andalusia, Balears, Aragó, Canàries, Castella i Lleó, Castella-la Manxa) han introduït amb continguts diversos en la norma institucional bàsica de la respectiva comunitat autònoma un conjunt de previsions que, més enllà de definir els àmbits de l'autonomia en relació amb l'Estat central, estableixen les relacions entre les institucions pròpies i la ciutadania, i que donen lloc a veritables catàlegs de drets i deures.

1. Les principals tesis d'aquest treball sobre els drets públics estatutaris provenen de l'article elaborat conjuntament amb Miguel A. Aparicio Pérez titulat «Los derechos públicos estatutarios», a M. A. Aparicio Pérez (dir.) i J. M. Castellà i E. Expósito (coord.), *Derechos y principios en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2007 (en premsa).

Les competències de contingut servicial s'han transformat així en drets socials i prestacionals; les competències de regulació i d'ordenació institucionals, en drets de participació ciutadana en les institucions autonòmiques; i algunes reformes, des de competències de diversa naturalesa, han aprofitat la introducció del sistema de drets i deures per formular com a drets determinats fets diferencials.

En el cas de la reforma catalana, el nou títol I de l'Estatut («Dels drets, deures i principis rectors») preveu i regula tant els drets i deures de l'àmbit civil i social (capítol I) com els drets en l'àmbit polític i de l'Administració (capítol II). I les competències en matèria lingüística s'han desplegat per elevar a rang estatutari, en el capítol III, drets i deures regulats fins ara legalment tot i que se n'han creat de nous (per exemple, el deure de coneixement del català). Aquest catàleg de drets i deures es clou amb el reconeixement de les garanties normatives, institucionals i jurisdiccionals d'aquests drets estatutaris (capítol IV) i amb una llista de principis rectors (capítol V), els quals actuen com a complement material dels anteriors àmbits de projecció de les normes iusestatutàries.

Un nombre important dels drets que conté aquest títol I, de la mateixa manera que els reconeguts en els catàlegs d'altres reformes estatutàries, comparteix una característica comuna i és la de presentar components estructurals molt dèbils (de contingut, especialment) que, en ocasions, permet caracteritzar-los com a drets de configuració legal. Això no obstant, i aquesta altra característica sí que la posseeixen tots, tenen com a pretensió principal atribuir obligacions públiques als poders públics; de manera que es produeix una correlació entre aquestes obligacions i un titular subjecte actiu d'un dret. Aquesta característica estructural situa els drets estatutaris en la clàssica categoria de drets públics subjectius.

Efectivament, en el camp autonòmic pren forma jurídica una relació entre els poders públics i les persones en una sèrie de situacions en què aquesta posseeix obligacions (*statuts subjectionis*) o drets (la resta de *status*) enfront del complex institucional públic de la corresponent comunitat autònoma. I no es tracta aquí de restringir una sobirania de qualsevol tipus, ja que «autonomia no és sobirania», com ja va advertir el Tribunal Constitucional, sinó d'establir els camps de poder jurídic dels ciutadans i/o de les persones enfront del poder autonòmic. És així que l'Estatut, com a norma institucional bàsica, en sotmetre i modular el poder d'aquesta comunitat (bàsicament, la seva capacitat d'opció, com es veurà), situa els seus diferents poders institucionals en la posició de subjectes passius obligats pel corresponent dret públic subjectiu.[2]

2. Miguel A. Aparicio Pérez i Mercè Barceló i Serramalera, «Los derechos públicos estatutarios», *op. cit.*, pàg. 16-17 del text mecanografiat.

És, doncs, des d'aquesta caracterització com a drets públics subjectius com s'analitzarà aquí la formulació estatutària dels drets lingüístics.

2. Els drets i deures com a matèria estatutària

2.1. *Els termes del debat*

L'expressa intenció de regular un sistema propi de drets i llibertats que comportin l'expressió d'una de les principals facetes de l'autogovern manifestada d'aquesta manera en els estatuts d'autonomia posa en relleu la difícil dissociació en les actuals democràcies entre la possibilitat d'exercici d'un poder polític propi de naturalesa estatal i el reconeixement de drets de la ciutadania.

Per això, vist des d'aquesta perspectiva, la polèmica desfermada sobre la pertinença del reconeixement d'aquests drets en els estatuts d'autonomia, a més d'infèrtil, resulta interessada perquè en el fons es fonamenta en dos motius: l'un, l'acostament d'aquests textos estatutaris a l'aparença dels textos constitucionals; l'altre, l'alt grau d'intervencionisme (social, principalment) de la proposta.[3] D'aquí que l'embolcall jurídic amb què es pretén fonamentar la inconstitucionalitat d'aquestes normes iusestatutàries presenti un baix perfil d'argumentació.[4]

3. El catàleg de drets de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha estat qualificat d'operació objectable des de la tradició del constitucionalisme democràtic (Víctor Farreres Comella, «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», a *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, cpc, Madrid, 2006, pàg. 23-24); de causa d'estrenyiment del procés polític democràtic (Luis María Díez-Picazo, «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pàg. 71); o de text intervencionista (Paloma Biglino Campos, «Los espejismos de la tabla de derechos», a *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, cpc, Madrid, 2006, pàg. 58).

4. El posicionament de Miguel A. Aparicio Pérez i meu es troba a l'estudi esmentat «Los derechos públicos estatutarios» (nota 1): «Lo que importa destacar es que, en general, resulta palpable que uno de los mayores rechazos que producen las declaraciones de derechos estatutarias es ese innegable carácter intervensionista que rezuman. Por lo tanto, no es así extraño que se aúnen en esta contienda de crítica vectores ideológicos (normalmente encarnados en pretendidos análisis estrictamente jurídicos) de ropaje centralista y de alma neoliberal. Efectivamente, no deja de ser cierto, como se ha apuntado, que nos hallamos ante normas intervencionistas y finalistas que pretenden disminuir la libertad de decisión de los distintos titulares de los poderes públicos. Sin embargo, las líneas argumentales indicadas en su contra se muestran como reiteraciones tautológicas de la misma idea cuyo postulado justamente es lo que queda sin el menor asomo de demostración: el que los Estatutos no

El més radical en aquest sentit és el recurs presentat pel Defensor del Poble segons el qual la inclusió a l'Estatut d'autonomia de Catalunya d'un títol I en què es tracta el reconeixement d'una extensa llista de drets i deures, acompanyats d'una formulació d'una sèrie de principis rectors que limiten i orienten la futura activitat dels poders públics de Catalunya, difícilment es pot considerar com un conjunt de normes que integri el contingut propi d'un estatut d'autonomia. I això perquè els estatuts no són Constitució, perquè només els legisladors orgànic i ordinari (i no l'estatutari) poden regular el desenvolupament i l'exercici dels drets i llibertats, i perquè no correspon als estatuts atorgar als seus ciutadans drets diferents dels que el text constitucional atorga a tots els espanyols. Arriba, així, a la conclusió que el catàleg de drets constitueix un trencament de la reserva material estatutària continguda a l'article 147.2 CE i de la llibertat del legislador estatal com a legislador dels drets establerta a l'article 66.2 CE.[5]

---

puedan contener declaraciones de derechos porque limitan a los poderes públicos o porque, al no ser Constitución, no puedan regular derechos constitucionales. Ni las Cortes están esquizofrénicas o son abúlicas [termes emprats per Luis M.ª Díez-Picazo, vegeu nota 3] por "con-sentir" el principio autonómico que, en sí mismo, implica diferenciación y no uniformidad, ni tampoco los poderes públicos se hallan ilegítimamente constreñidos por la aparición de nuevas normas que contengan derechos: desde siempre todos los poderes públicos en *feed-back* permanente se hallan limitados por los derechos ciudadanos sin que el principio democrático se vea contradicho. Justamente, la plena libertad de un pretendido pleno legislador es la negación misma del constitucionalismo. Porque, por encima y al margen de esos gestos de desprecio hacia esas nuevas regulaciones estatuarias, ese es el intervencionismo que exige la forma social del Estado previsto por la Constitución española; y los derechos sociales, prestacionales o no, que ese tipo de Estado exige, funcionan no sólo como límites sino también como auténticas imposiciones positivas al legislador. Si, por otra parte, esa forma intervencionista de Estado se incardina en un modelo de autonomías territoriales en el que los sectores básicos de prestación de servicios ciudadanos se hallan en las competencias de naturaleza estatal de los territorios autónomos, el postulado de negar la posibilidad de derechos estatutarios que realizan los artículos 1.1 y 9.2 CE no es más que el disfraz para negar la posibilidad de existencia del Estado social como Estado constitucional» (pàg. 25-26 del text mecanoscrit).

5. Vegeu el «Recurso de inconstitucionalidad que interpone el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», pàg. 11 a 25 del text mecanografiat, en què s'argumenta: «Sin embargo, la inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de un Título 1 en el que se aborda el reconocimiento de un extenso listado de derechos y deberes y una serie adicional de principios rectores que limitan u orientan la futura actividad de los poderes públicos catalanes, difícilmente puede considerarse como un conjunto de normas que integre el contenido propio o natural de un Estatuto de Autonomía. En primer lugar, porque el "legislador estatuyente" es un legislador complejo y especial, con una misión constitucional claramente definida, distinto del legislador ordinario y del legislador orgánico que es a quienes el Constituyente ha llamado para regular el desarrollo y el ejercicio de los derechos y las

El recurs del Grup Popular també considera inacceptable que un Estatut pretengui suplantar la funció normativa de la Constitució o tractar d'equiparar-s'hi en el seu aspecte extern; i li recrimina haver modificat el sistema constitucional de garanties i incloure-hi drets fonamentals amb contingut innovador, en contra d'una reserva de llei orgànica prevista per al desplegament dels drets en la Constitució.[6]

---

libertades (arts. 53 y 81 CE) [...]. Los Estatutos de Autonomía no son Constituciones, ni el Estado de las Autonomías es un Estado Federal. No vale, por lo tanto, la apelación al Derecho Comparado para justificar la inclusión en el Estatuto de una declaración de derechos propia. Tampoco tiene virtud justificativa al respecto el hecho de que esa declaración amplíe los derechos fundamentales reconocidos por el Título I de la Constitución. El problema que la inclusión de esa declaración plantea es de otro orden. Concierne a la función que la Constitución asigna a los Estatutos de Autonomía, que no comprende en absoluto la tarea de otorgar a los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma derechos distintos a los que a todos los españoles garantiza la Norma Fundamental, sino simplemente la de organizar internamente la Comunidad Autónoma y recabar para ella las competencias correspondientes dentro de los limites que impone el artículo 149 de la Norma Fundamental. Añadir otros contenidos al Estatuto, salvo que ello fuera realmente necesario por su directa relación con la función constitucional que tienen asignada, limita el libre despliegue del Poder Legislativo más allá de lo que la Constitución ha considerado conveniente hacerlo y afecta, además, negativamente al principio de seguridad jurídica [...]. Además, en el presente caso la restricción que padece el Poder Legislativo, particularmente el Estatal, es especialmente intensa, tal y como ponen de manifiesto las previsiones estatutarias para la eventual reforma del Título I dedicado a la proclamación de derechos, deberes y principios rectores [...]. Llama la atención comprobar que, aún siendo este Estatuto de Autonomía una Ley Orgánica que el Estado ampara y reconoce como parte integrante de su ordenamiento jurídico, las Cortes Generales quedan desposeídas completamente de su capacidad de iniciativa legislativa en relación con todas las materias objeto de regulación en los Títulos I y II del Estatuto. [...] Esta expropiación de las facultades de iniciativa legislativa y de reforma que padecen las Cortes Generales y, en menor medida, el Parlamento autonómico, y que ha sido impuesta por el "legislador estatuyente" [...] carece de amparo y de justificación constitucional. [...] En cualquier caso, y a efectos de la argumentación que aquí se sostiene, lo relevante es que todo el conglomerado de derechos y principios rectores que el Estatuto incluye en su Título I quedan totalmente bloqueados ante cualquier iniciativa del legislador estatal, en una expropiación de sus competencias realizada por vía estatutaria que deriva del empleo ilegítimo de este especial tipo de norma para un fin no previsto en la Constitución. Por todo ello, esta Institución considera que el contenido del Título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña [...] desborda los limites constitucionales que afectan este especial tipo de normas, lo que implica la infracción del artículo 147 de la Constitución, así como también la del artículo 66.2, este último por la restricción legítima que ello supone para el libre ejercicio de la potestad legislativa del Estado».

6. Vegeu el «Recurso interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña». Text mecanografiat sense numeració de pàgines, en què s'argumenta: «Es constitucionalmente inaceptable que un Estatuto pretenda

I, essent aquells els pressupòsits ideològics, no gaires més arguments podrien aportar-se per defensar la inconstitucionalitat de les declaracions

suplantar la función normativa de la Constitución o tratar de equipararse, ni siquiera en su aspecto externo, a aquélla. Pero hecha esta constatación [...] también es preciso considerar si es o no posible que un Estatuto regule algunas cuestiones no consignadas en el artículo 147.2 u otros preceptos de la Constitución que contienen habilitaciones específicas a su favor [...]. El primer reproche general que puede hacerse a esta regulación es que se separa de lo establecido en la Constitución [...], ya que en la Norma Fundamental se ha establecido una distinción básica entre «los Derechos Fundamentales y las Libertades públicas» [...], los «Derechos y Deberes de los ciudadanos» [...] y «los Principios rectores de la política social y económica» [...]. El Título I contiene además otros dos Capítulos dedicados a las garantías de los derechos y libertades y a su suspensión [...]. Este juego de distinciones es esencial [...] por la manifiesta razón de que el sistema de garantías establecido en el artículo 53 de la Constitución es diferente dependiendo de la clase de derechos y libertades de que se trate. [...]. Toda esta ordenación [...] queda prácticamente volatilizada por la regulación introducida en el Estatuto que inyecta dosis de extraordinaria confusión sobre el sistema establecido. Lo hace al mezclar derechos fundamentales con derechos sociales en el Capítulo 1, al confundir derechos civiles y políticos con derechos de participación en la actividad administrativa, al configurar los derechos y deberes lingüísticos como derechos fundamentales, y, en fin, al no precisar las garantías que corresponden a cada uno de estos derechos, que el artículo 38 del Estatuto uniforma y concreta en un recurso que puede interponerse ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Esta alteración de garantías de los derechos establecida en el artículo 53.2 de la Constitución, cambiando también el régimen de los recursos disponibles, queda completamente fuera de la función constitucional del Estatuto. [...] Al margen de dichas relevantes cuestiones, de las que resulta un reproche serio de inconstitucionalidad contra las regulaciones estatutarias [...] la valoración de la constitucionalidad de los diferentes preceptos que integran el Título I del Estatuto de Cataluña, ha de hacerse necesariamente ateniéndose a las siguientes consideraciones: a) Diversos preceptos del Estatuto declaran o reconocen derechos contemplados en la Constitución en los artículos 14 a 29; son, por tanto, derechos y libertades fundamentales. Respecto de esta clase de preceptos estatutarios [...] ha de alegarse que no es constitucionalmente legítimo que una norma como el Estatuto incorpore regulaciones de ninguna clase.[...] Por dos razones esenciales: primera, porque, en cuanto a los derechos fundamentales, existe una reserva de Constitución que determina que la declaración o reconocimiento de los mismos haya de contenerse en aquélla precisamente y no en ninguna otra clase de norma inferior. Segunda, porque en la medida en que la delimitación del contenido de un derecho fundamental requiera una regulación complementaria, la Constitución establece una reserva en favor de las leyes orgánicas (artículo 81.1). Sólo el Estado tiene, además, competencias coercitivas (*ius puniendi*) que garantizan la intangibilidad de tales derechos fundamentales en la medida y forma que hayan sido desarrollados en las correspondientes leyes orgánicas. b) No puede decirse lo mismo en relación con los derechos de carácter económico y social, ni con los principios rectores de la política social y económica. En estos casos, como ya se ha señalado, la regulación no está reservada a leyes orgánicas del Estado, sino que sus desarrollos dependen esencialmente del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas fijado en la Constitución y los Estatutos. La regulación, [...] puede ser concretada por el Estatuto o la legislación autonómica complementaria, en la medida en que la Constitución permita que esas competencias se asuman plenamente por cada Comunidad Autónoma».

de drets estatutàries. Luis M. Díez-Picazo[7] reitera una vegada més l'argument de la reserva de la Constitució en matèria de drets fonamentals; i també el relatiu a l'establiment de límits materials a l'actuació del legislador que acotaria injustificadament l'àmbit de la regla de la decisió per majories.[8] Potser la novetat consisteixi a afirmar que admetre que els estatuts d'autonomia poden contenir declaracions de drets és tant com admetre que les Corts Generals poden donar uns drets a uns espanyols i uns altres drets a uns altres espanyols, argument que anomena del «legislador esquizofrènic» o del «legislador abúlic».[9]

Però aquests arguments no convencen: ni existeix una reserva de Constitució per al reconeixement i desenvolupament dels drets de caràcter públic, ni les reserves de llei estatutàries impedeixen o exclouen els supòsits de col·laboració internormativa (més o menys amplis en funció de si la reserva és o no de llei orgànica) tant amb els estatuts d'autonomia, com amb les lleis autonòmiques o amb qualsevol altre tipus de normes. És més, aquesta col·laboració esdevé obligada perquè en el sistema de distribució

7. Luis María Díez-Picazo, *op. cit.*, pàg. 63-75.

8. En aquest sentit afirma: «Admitir las normas estatutarias declarativas de derechos equivaldría, así, a admitir que en ciertas Comunidades Autónomas se puede estrechar dicho terreno del proceso político democrático; y esto es lo mismo que privar a los ciudadanos por vía estatutaria de algo que tenían por vía constitucional. Si no existieran esas normas estatutarias declarativas de derechos, se aplicaría sólo el Título I de la Constitución y los ciudadanos —o sus representantes— podrían debatir y votar sobre más cosas», *op. cit*, pàg. 71-72.

9. «El segundo argumento sustantivo contra la licitud constitucional de las normas estatutarias declarativas de derechos es aún de mayor calado y podría ser etiquetado como el «argumento del legislador esquizofrénico» o, dependiendo de los gustos, como el «argumento del legislador abúlico». Consiste básicamente en tomarse en serio el dato de que los Estatutos de Autonomía y sus reformas exigen la aprobación final mediante ley orgánica. Esto significa que no dimanan sólo de la voluntad del electorado y de los órganos de la correspondiente Comunidad Autónoma, sino también de la voluntad de las Cortes Generales. Siendo esto así, admitir que los Estatutos de Autonomía pueden recoger declaraciones de derechos es tanto como admitir que las Cortes Generales pueden dar unos derechos a unos españoles y otros derechos a otros españoles. Así, por seguir con el ejemplo usado más arriba, podría ocurrir que un Estatuto estableciese la facultad de hacer «testamento vital», mientras que otro previera que debe hacerse todo lo posible por evitar la muerte de los pacientes, y un tercero no dijera nada al respecto. ¿Qué habría que pensar de las Cortes Generales? ¿Que las tres posibilidades merecen simultáneamente su aprobación (esquizofrenia)? ¿Que, en el fondo, les da lo mismo (abulia)? Que las Cortes Generales, cuya intervención es necesaria, permitan que distintos Estatutos de Autonomía declaren derechos distintos implicaría, así, atribuirles una especie de función meramente notarial —o, mejor aún, certificatoria— de las proposiciones de reforma estatutaria provenientes de cada Comunidad Autónoma. Y que las Cortes Generales no tienen que limitarse a ratificar o rechazar dichas proposiciones es claro», *op. cit*, pàg. 72-73.

competencial no existeix una clàusula general d'atribució a l'Estat central o a les comunitats autònomes sobre la regulació de drets i deures constitucionals.

D'això es dedueix que, encara que els estatuts no siguin evidentment «constitucions» (ni per la seva posició subordinada en el sistema, ni per la seva naturalesa jurídica, entre altres motius manifestos), tampoc no tenen vedada la seva intervenció per regular matèries de competència pròpia. Això és justament el que els exigeix l'article 81.1 CE en connexió amb l'article 147.2 CE.

Així, a diferència del que succeeix amb altres tipus de lleis orgàniques en les quals forma i contingut coincideixen, en les lleis orgàniques aprovatòries dels estatuts d'autonomia la matèria reservada a aquest tipus de llei no és el contingut normatiu de l'estatut sinó la ratificació o aprovació d'aquest; és a dir, de la «norma institucional bàsica» de cada comunitat autònoma. En conseqüència, mentre que aquells altres tipus de llei orgànica compleixen una funció reguladora al si de l'ordenament, les que aproven els estatuts perfeccionen un acte normatiu preexistent, que integren a l'ordenament jurídic i el doten de força d'obligar.

D'aquesta manera, en el cas dels estatuts d'autonomia, la reserva es compleix en la mesura que la llei orgànica constitueix el seu acte d'aprovació o de ratificació. O dit en altres paraules: l'objecte de la reserva de les lleis orgàniques aprovatòries dels estatuts d'autonomia no es conté a l'article 147.2 CE, sinó en el mateix article 81.1 CE. Aquest darrer precepte estableix, així, quin és l'objecte de la reserva de llei orgànica: l'aprovació de la norma estatutària. Aquest plantejament modifica lògicament l'aproximació que tradicionalment s'ha seguit per precisar el contingut material d'aquestes lleis orgàniques. La clàssica distinció entre contingut obligatori —previst en l'article 147 CE— i contingut potestatiu dels estatuts perd el seu sentit, en la mesura que la llei orgànica no aprova aquests continguts concrets sinó la «norma institucional bàsica» de la respectiva comunitat autònoma. El significat de l'article 147.2 CE, per tant, en connexió amb l'article 81.1 CE, només s'assoleix si s'entén que aquell té la funció d'imposar certs continguts estructurals a l'estatut, la regulació del qual, tanmateix, no es defineix en relació amb cap matèria, sinó en atenció a la posició constitucional de l'ens que crea el mateix estatut. Objecte dels estatuts és, per tant, tot allò que fa referència a aquests subjectes territorials.

En conseqüència, el contingut estatutari ha d'introduir, determinar i regular el principi d'autogovern del territori autonòmic en seu «subconstituent», ja que ha d'establir, per complir amb la funció constitucional que té encomanada, l'entramat institucional de la comunitat autònoma, l'entra-

mat ordinamental, l'entramat d'autoreforma i l'entramat competencial i allò que implica de relacions jurídiques i de poder amb els seus propis ciutadans (drets i deures) .[10]

I és aquí on resulta rellevant el procediment d'elaboració i de reforma de cada estatut concret. Són les voluntats territorial i general, de comú acord per a alguns estatuts (per exemple, el de Catalunya) i unilateralment per a d'altres, les que estableixen com a objecte de regulació continguts derivables, i fins i tot aliens, a l'article 147.2 CE, el límit dels quals es troba en el text constitucional; tots, els uns i els altres, constituiran la materialització de l'objecte reservat a la llei orgànica. Per tant, qualsevol regulació constitutiva o fundacional de la comunitat autònoma que atengui a la seva posició institucional concreta, com és el cas dels drets i deures de la ciutadania deduïbles d'un exercici competencial concret, constitueix l'objecte reservat a la llei orgànica que aprova o modifica l'estatut d'autonomia

Des d'aquesta perspectiva, doncs, resulta impossible distingir entre estatut en sentit material (normació d'allò reservat en virtut de l'art. 147.2 CE) i en sentit formal (regulacions alienes a la reserva). Però també, des d'aquesta perspectiva, resulten ser contràries a la reserva (art. 81.1 CE) les clàusules estatutàries que remeten a altres lleis estatals o autonòmiques regulacions pròpies de l'àmbit material reservat a l'estatut. Encara més, i pel que aquí interessa: la renúncia de l'estatut a complir amb la reserva material constitucionalment encomanada, en concret, la renúncia a establir el marc fonamental de drets i deures dels ciutadans que han de vincular de manera directa els poders públics, incloent-hi el legislador, i donar, per contra, a aquest una carta en blanc en l'establiment i la regulació dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya, afebliria considerablement la seva posició com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma i com a norma superior de l'ordenament que ha de predeterminar les actuacions dels poders públics autonòmics. Sense l'existència d'aquest catàleg de drets i deures reconegut a l'estatut, el legislador autonòmic tindrà una cobertura formal en la regulació d'aquests drets —el títol competencial corresponent de l'àmbit material on es pot desplegar el dret, llibertat o deure amb els límits que deriven de la Constitució—, però la regulació estarà desproveïda de la delimitació de l'acció normativa que inicialment correspondria fer a la norma estatutària com a norma que encapçala l'ordenament jurídic autonòmic.

10. M. Barceló i Serramalera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona, 2004, pàg. 105-108.

El contingut regulador de drets i deures és, doncs, una manifestació legítima de la capacitat normativa estatutària. I la presència de normes estatutàries sobre drets i deures en els estatuts posa en relleu, per sobre d'altres aspectes, un component nou a la delimitació d'opcions al poder polític en la trajectòria seguida pels drets públics subjectius: les normes iusestatutàries no tenen com a objectiu principal impedir l'ús arbitrari del poder, car aquesta qüestió, en forma de drets fonamentals i de principis rectors, ja es troba sobradament garantida per la Constitució, sinó donar un pas més i prefigurar positivament l'acció normativa i de govern en l'exercici de les pròpies competències per assegurar esferes de poder participatiu, recepcions prestacionals[11] i poder de titularitat col·lectiva (entre d'altres, els drets lingüístics) als ciutadans.

2.2. *Normes iusestatutàries complementàries de la Constitució i normes iusestatutàries de nova creació: posició dels drets i deures lingüístics estatutaris*

Com és evident, el fonament de validesa de les normes iusestatutàries es troba en el sistema de repartiment competencial entre l'Estat central i les comunitats autònomes i en el respecte a les clàusules constitucionals d'homogeneïtat en matèria de drets i deures.[12] En aquest sentit, ja s'ha dit, el text

11. Miguel A. Aparicio Pérez i Mercè Barceló i Serramalera, «Los derechos públicos estatutarios», *op. cit.*, pàg. 8 del text mecanografiat.

12. Certament, la part dogmàtica de la Constitució, per si mateixa, no gaudeix de cap força igualadora en detriment del principi autonòmic i tot depèn del que disposin les normes de repartiment competencial establertes pels textos constitucional i estatutari. En canvi, també és cert que, en tot Estat compost, existeixen mecanismes que permeten, en defensa de l'interès general, garantir en la diversitat uns estàndards mínims d'homogeneïtat en les posicions jurídiques dels seus ciutadans. La Constitució espanyola, en aquest sentit, preveu almenys tres clàusules constitucionals que poden afectar l'exercici de competències autonòmiques en la regulació dels drets i deures dels seus ciutadans. Es tracta de les previsions contingudes en els articles 81.1 («reserva de llei orgànica per al desenvolupament dels drets fonamentals i les llibertats públiques»), 139.1 («tots els espanyols tenen els mateixos drets i les mateixes obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat») i 149.1.1 CE (l'Estat té competència exclusiva per a «la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en compliment dels deures constitucionals»). Però, tot i acollint la interpretació restrictiva (en relació amb les competències autonòmiques) que d'aquestes clàusules ha fet la jurisprudència constitucional, seguiria essent inqüestionable que les comunitats autònomes estan facultades, en virtut d'alguns dels seus títols competencials, per regular certs drets i deures dels ciutadans que hi estan territorialment vinculats, car no existeix en aquesta matèria una atribució en bloc a l'Estat.

constitucional exclou en bloc una atribució a favor de l'Estat central en la regulació dels drets; i, en la necessària col·laboració normativa, el títol VIII de la Constitució determina fins a quin punt l'Estatut pot ser coextensiu o no a la norma constitucional. Així, si el constituent ha volgut una regulació continguda exclusivament en la Constitució i complementada per normes estatals ha dotat l'Estat central d'una competència exclusiva (bàsicament, per a la majoria de drets de la secció primera del capítol II del títol I, que es reforça, a més, amb una reserva de llei orgànica). Si, per contra, ha considerat que només caldria exigir un mínim d'homogeneïtat, ha reconegut, normalment, una competència a l'Estat central per dictar la normativa bàsica (per exemple, en matèria d'ensenyament). I si ha decidit que la millor solució es troba, per a un grup de drets determinats, en una regulació en la qual predomini l'heterogeneïtat, ha permès que sigui assolida per les comunitats autònomes en tota l'amplitud i l'extensió.

En conseqüència, les normes iusestatutàries han actuat, «ampliant» el text constitucional en quatre direccions diferents: *a*) formulant drets ja reconeguts en la Constitució, ampliant-ne el contingut, facilitant les seves condicions d'exercici o establint garanties addicionals; *b*) transformant en drets subjectius alguns principis rectors de la política social i econòmica previstos en el capítol III del títol I; *c*) reconeixent nous drets i deures no previstos en la Constitució, i *d*) preveient un seguit de principis rectors per reforçar cada un dels àmbits sobre els quals es projecten els drets anteriors.

L'àmbit material sobre el qual es projecten aquestes possibilitats d'actuació ha estat bàsicament, ja s'ha dit, el dels drets socials i/o prestacionals i el dels drets de participació; però la reforma estatutària catalana també s'ha estès al reconeixement dels drets i deures lingüístics. I mentre que els dos primers grups materials de drets es mourien majoritàriament en l'esfera de la concreció i complementació de les disposicions principals i iusconstitucionals (*a* i *b*), els drets i deures lingüístics (conjuntament amb altres drets, certament pocs, del primer grup material; per exemple, el dret a una bona administració) constituirien drets de nova creació (*c*).

Precisament, és aquesta diferent posició que adopten uns i altres drets i deures en relació amb el text constitucional la que predetermina i condiciona el seu règim jurídic. Pel que fa a les principals característiques d'aquest en relació amb els drets i deures estatutaris que actuen com a concreció i complement de les normes constitucionals, caldrà remetre's al treball ja esmentat elaborat conjuntament amb M. A. Aparicio.[13] El règim jurí-

13. *Ibídem*. pàg. 18-21, on resumidament se sosté que, a més de les garanties estatutàries, és la naturalesa constitucional del dret a la qual es pot adscriure la regulació iusesta-

dic del segon tipus de drets i deures és el que es tractarà aquí, referint-nos exclusivament als drets lingüístics, malgrat que el que es digui sigui extensible a tots aquells altres supòsits de creació de nous drets amb rang i naturalesa estatutària.

3. Els drets i deures lingüístics com a drets estatutaris

3.1. *El reconeixement a l'Estatut dels drets i deures lingüístics*

Els drets i deures lingüístics i els principis rectors que reblen en la protecció del seu àmbit de projecció constitueixen veritables drets, deures i principis de nova creació en relació amb la Constitució, llevat dels que estableix l'article 3 CE. Això té com a conseqüència immediata que el règim jurídic que regeix aquestes normes de reconeixement és únicament i exclusiva el que es deriva del mateix Estatut, sense que la Constitució hi pugui estendre cap plus específic de protecció o modificar-ne el règim, a diferència del que succeeix amb els drets i deures estatutaris que la concreten i complementen.

a) En concret, la reforma estatutària introdueix els drets i deures lingüístics següents:

— Totes les persones tenen el dret d'utilitzar les dues llengües oficials i els ciutadans de Catalunya tenen el dret i el deure de conèixer-les (art. 6.2).
— Totes les persones tenen dret a no ésser discriminades per raons lingüístiques (art. 32).
— Els ciutadans tenen el dret d'opció lingüística. En les relacions amb les institucions, les organitzacions i les administracions públiques a Catalunya, totes les persones tenen dret a utilitzar la llengua oficial que elegeixin. Aquest dret obliga les institucions, organitzacions i administracions públiques, incloent-hi l'Administració electoral a Catalunya, i, en general, les entitats privades que en depenen quan exerceixen funcions públiques (art. 33.1). Aquest dret es concreta sectorialment en els termes següents:

---

tutària la que determina el seu propi règim de garanties: els drets vinculats als principis rectors i els drets derivats estaran protegits en els termes que determinin les lleis processals (supòsit general); i només els drets que s'entronquin amb autèntics drets fonamentals tindran, fins i tot, la protecció del recurs d'emparament.

- Totes les persones, en les relacions amb l'Administració de justícia, el Ministeri Fiscal, el notariat i els registres públics, tenen dret a utilitzar la llengua oficial que elegeixin en totes les actuacions judicials, notarials i registrals, i a rebre tota la documentació oficial emesa a Catalunya en la llengua sol·licitada, sense que puguin patir indefensió ni dilacions indegudes a causa de la llengua emprada, ni se'ls pugui exigir cap mena de traducció (art. 33.2).
- Els ciutadans de Catalunya tenen el dret de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal, d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent. Aquestes institucions han d'atendre i han de tramitar els escrits presentats en català, que tenen, en tot cas, plena eficàcia jurídica (art. 33.5).
- Totes les persones tenen dret a ésser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que elegeixin en llur condició d'usuàries o consumidores de béns, productes i serveis. Les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic a Catalunya estan subjectes al deure de disponibilitat lingüística en els termes que estableixen les lleis (art. 34).

— Totes les persones tenen dret a rebre l'ensenyament en català, d'acord amb el que estableix aquest Estatut (art. 35.1). Aquest dret es concreta, segons l'àmbit o el titular, de la manera següent:

- Els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari. També tenen el dret i el deure de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori, sigui quina sigui llur llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament (art. 35.2).
- Els alumnes tenen dret a no ésser separats en centres ni en grups classe diferents per raó de llur llengua habitual (art. 35.3).
- Els alumnes que s'incorporen més tard de l'edat corresponent al sistema escolar de Catalunya gaudeixen del dret a rebre un suport lingüístic especial si la manca de comprensió els dificulta seguir amb normalitat l'ensenyament (art. 35.4).
- El professorat i l'alumnat dels centres universitaris tenen dret a expressar-se, oralment i per escrit, en la llengua oficial que elegeixin (art. 35.5).

— A l'Aran totes les persones tenen el dret de conèixer i utilitzar l'aranès i d'ésser ateses oralment i per escrit en aranès en llurs relacions amb les administracions públiques i amb les entitats públiques i privades que en depenen. Els ciutadans de l'Aran tenen el dret d'utilitzar l'aranès en llurs relacions amb la Generalitat. S'han de determinar per llei els altres drets i deures lingüístics amb relació a l'aranès (art. 36).

b) Aquests drets i deures són reforçats amb un conjunt de mandats al legislador, principis rectors i garanties d'institut:

— Declaració de la propietat de la llengua catalana i de la cooficialitat lingüística (art. 6.2).
— La Generalitat i l'Estat han d'emprendre les accions necessàries per al reconeixement de l'oficialitat del català a la Unió Europea i la presència i la utilització del català en els organismes internacionals i en els tractats internacionals de contingut cultural o lingüístic (art. 6.3). Les polítiques de foment del català s'han d'estendre al conjunt de l'Estat, a la Unió Europea i a la resta del món (art. 50.3).
— La Generalitat ha de promoure la comunicació i la cooperació amb les altres comunitats i els altres territoris que comparteixen patrimoni lingüístic amb Catalunya. A aquests efectes, la Generalitat i l'Estat, segons que correspongui, poden subscriure convenis, tractats i altres mecanismes de col·laboració per a la promoció i la difusió exterior del català (art. 6.4).
— Per garantir el dret d'opció lingüística, els jutges i els 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, per prestar llurs serveis a Catalunya, han d'acreditar, en la forma que estableixen les lleis, que tenen un nivell de coneixement adequat i suficient de les llengües oficials, que els fa aptes per a complir les funcions pròpies de llur càrrec o de llur lloc de treball (art. 33.3).
— Per a garantir el dret d'opció lingüística, l'Administració de l'Estat situada a Catalunya ha d'acreditar que el personal al seu servei té un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, que el fa apte per a complir les funcions pròpies del seu lloc de treball (art. 33.4).
— El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari (art. 35.1).

— L'ensenyament del català i el castellà ha de tenir una presència adequada en els plans d'estudis (art. 35.2).
— Els poders públics han de protegir el català en tots els àmbits i sectors i n'han de fomentar l'ús, la difusió i el coneixement. Aquests principis també s'han d'aplicar respecte a l'aranès (art. 50.1). Sectorialment aquest principi es concreta de la manera següent:

  - El Govern, les universitats i les institucions d'ensenyament superior, en l'àmbit de les competències respectives, 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 (art. 50.2).
  - Els poders públics han de promoure que les dades que figurin en l'etiquetatge, en l'embalatge i en les instruccions d'ús dels productes distribuïts a Catalunya constin també en català (art. 50.4).
  - Els poders públics han de garantir l'ús de la llengua de signes catalana i les condicions que permetin d'assolir la igualtat de les persones amb sordesa que optin per aquesta llengua, que ha d'ésser objecte d'ensenyament, protecció i respecte (art. 50.6).
  - L'Estat, d'acord amb el que disposa la Constitució, ha de donar suport a l'aplicació dels principis que estableix aquest article (art. 50). S'han d'establir els instruments de coordinació i, si escau, d'actuació conjunta perquè siguin més efectius (art. 50.7).

— La Generalitat, l'Administració local i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en llurs actuacions internes i en la relació entre ells. També l'han d'emprar en les comunicacions i les notificacions dirigides a persones físiques o jurídiques residents a Catalunya, sens perjudici del dret dels ciutadans a rebre-les en castellà si ho demanen (art. 50.5).

c) I aquestes normes iusestatutàries es protegeixen amb un conjunt de garanties institucionals, normatives i jurisdiccionals.

c.1) Pel que fa als principis rectors (art. 50), el seu reconeixement, respecte i protecció informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics i són exigibles davant la jurisdicció, d'acord amb el que determinen les lleis i les altres disposicions que els despleguen (art. 39.2 i 3).

c.2) Quant als drets i deures els articles 37 i 38 estableixen:

a) Garanties normatives:
— Vinculen tots els poders públics de Catalunya i, d'acord amb la naturalesa de cada dret, els particulars. Els drets que reconeixen els articles 32 i 33 també vinculen l'Administració general de l'Estat a Catalunya.
— Les disposicions que dictin els poders públics de Catalunya han de respectar aquests drets i s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable per a llur plena efectivitat.
— La regulació essencial i el desenvolupament directe s'han de fer per llei del Parlament.

b) Garanties institucionals:
— El Consell de Garanties Estatutàries tutela els drets que reconeixen els capítols I, II i III d'aquest títol i la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya, d'acord amb el que estableix l'article 76.2.*b* i *c*.
— Protecció i defensa dels drets i deures a través del Síndic de Greuges (art. 78).

c) Garanties jurisdiccionals:
Els actes que vulnerin aquests drets són objecte de recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, d'acord amb els procediments que estableixen les lleis.

3.2. *Del rang legal al rang estatutari dels drets i deures lingüístics*

Tot i ser drets i deures de nova creació en relació amb els previstos en la Constitució, una bona part dels drets i deures lingüístics estatutaris (llevat, per exemple, del deure de coneixement del català) constitueixen ja drets reconeguts i garantits legalment. Com és sabut, la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (art. 4) protegeix i empara, entre d'altres, el dret de coneixement del català i del castellà, així com el d'expressar-se, d'ésser atès i d'emprar lliurament qualssevol d'aquelles dues llengües, que constitueixen també, com s'ha vist, els drets nuclears estatutaris. La qüestió que es planteja, per tant, és la de si el nou reconeixement en normes iusestatutàries implica per als titulars dels drets lingüístics més protecció. La resposta, com seguidament es justificarà, només pot tenir sentit afirmatiu.

D'entrada, el fet que els drets i deures lingüístics es trobin regulats en l'Estatut d'autonomia els dota de la mateixa posició ordinamental d'aquest: si bé els estatuts no són lleis constitucionals, ja que en el nostre sistema no existeix aquest tipus normatiu i es troben evidentment subordinats a la Cons-

tució, constitueixen una categoria normativa intermèdia entre aquesta i la resta de lleis (incloent-hi la resta de lleis orgàniques) en la mesura que, com a norma institucional bàsica d'una comunitat autònoma, exerceixen la funció d'incorporar a llurs mandats normatius les remissions constitucionals sobre el model d'organització territorial i, en especificar-les, actuen com a norma de coextensió i d'integració directes de la pròpia normativitat constitucional. La seva posició a l'ordenament és, així, de clara superioritat funcional respecte de les altres normes i això té, forçosament, conseqüències en cas de col·lisió.[14]

Aquesta superior posició ordinamental dels drets lingüístics com a drets públics estatutaris es veu reflectida en les garanties abans descrites: algunes també afecten els drets lingüístics de rang legal, però d'altres amplien el seu àmbit d'irradiació quan s'emparellen amb normes situades a la capçalera d'un ordenament. Des d'aquesta perspectiva, garanties com ara la previsió de reserva de llei en sentit formal, la protecció pel Síndic de Greuges o la defensa davant dels tribunals no serien les notes essencials que permetrien establir diferències de règim jurídic entre els drets lingüístics estatutaris i els drets lingüístics de rang legal. En canvi, sí que ho serien la proclamació de la vinculació directa d'aquests drets, reforçada amb el control normatiu del Consell de Garanties Estatutàries.

La proclamació de vinculació directa (art. 37.1) cal interpretar-la, quan és formulada des de la norma estatutària, en dos sentits: un primer sentit es referiria a l'eficàcia o a l'aplicabilitat directa o immediata de les normes iusestatutàries, entesa com la nota que acompanya aquestes propostes normatives i que és capaç de generar els efectes pretesos en el mandat, incloent-hi el moment jurisdiccional però no considerant-lo com a exclusiu. Aquest efecte, que en altres tipus de drets pot presentar dubtes quant al seu desplegament, afecta la major part de drets i deures lingüístics, i el seu mandat, en estar formulats com a drets reaccionals (*v. gr.* a no ser discriminat) i/o de llibertat (d'elecció de llengua, per exemple), és perfectament realitzable, sense necessitat de mediació legal, des de la norma estatutària.

Un segon sentit del principi de vinculació directa faria referència al poder de conformació integrativa de l'Estatut de la resta de l'ordenament autonòmic (també de l'estatal, com es dirà). Des d'aquesta darrera perspectiva, l'aplicació de les normes iusestatutàries en el seu vessant integratiu o interpretatiu vincula de manera directa tots els poders públics i els parti-

14. M. Barceló i Serramalera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, Atelier, 2004, pàg. 149 i seg.

culars, de manera que el seu contingut ha de ser observat en tot procés de creació i d'aplicació de les normes infraestatutàries.

Així, tot i que el primer efecte de la nota de vinculació directa és també perfectament aprehensible des del reconeixement legal dels drets lingüístics (en la mesura que els seus titulars poden realitzar sense més mediació el mandat contingut en la llei), la veritable aportació del nou sistema la constitueix aquesta entrada en escena del vessant integratiu o interpretatiu de les normes iusestatutàries sobre la resta de normes de l'ordenament jurídic. Vessant que no només vincula tota la producció normativa dels poders públics de Catalunya, sinó també la de l'Estat central: així ho proclama el mateix article 37.1 en relació amb els drets lingüístics estatutaris reconeguts en els articles 32 i 33 de l'Estatut, en perfecta sintonia amb la seva condició de norma estatutària; és a dir, en perfecta sintonia amb la seva posició superior en l'ordenament de l'Estat global en els termes anteriorment indicats. D'aquesta manera, el respecte d'aquests drets actuarà com a condició material de validesa de les normes autonòmiques i de les normes estatals quan regulin àmbits lingüístics de la competència respectiva.

I com s'ha dit, el vessant integrador de les normes iusestautàries, almenys pel que fa al seu desplegament en el si de l'ordenament autonòmic, es potencia a més amb les facultats de control que l'Estatut atorga al Consell de Garanties Estatutàries en el procés de creació normativa. Així, d'acord amb l'article 76 EAC, correspon a aquest Consell, entre altres competències, emetre dictamen sobre l'adequació a les normes iusestatutàries dels projectes i proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament; dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament, i dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern. Aquest dictamen serà vinculant amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que despleguin o afectin drets reconeguts per l'Estatut.[15]

D'aquesta manera, doncs, la vinculació directa del legislador als drets lingüístics es tradueix en el moment de les operacions de delimitació i limitació legislatives en la preservació de tots els elements estructurals d'aquests drets estatutàriament reconeguts, de manera que la seva contravenció pot

15. Essent com és que la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets s'ha de fer per llei en sentit formal, no acaba d'entendre's per què està previst que el Consell de Garanties Estatutàries pugui dur a terme el control de decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament i dels projectes de decrets legislatius. Com que per aquesta via no es pot donar entrada al desplegament dels drets per mitjà de normes amb rang de llei aprovades pel Govern per ser matèria reservada a la llei parlamentària, només es pot entendre que aquelles normes amb rang de llei poden «afectar» drets i deures estatutaris i, en aquesta mesura, ser controlades pel Consell.

comportar la declaració d'antiestatutorietat per part del Consell de Garanties Estatutàries.

La vinculació directa a l'Administració (autonòmica i estatal, en els termes indicats) comportarà l'aparició d'una sèrie d'obligacions estatutàries en relació amb els seus actes que l'obligaran a la realització d'accions positives en favor dels drets lingüístics estatutaris, l'incompliment de les quals pot generar la nul·litat de les pròpies actuacions tant per haver vulnerat el contingut estatutari d'aquests drets com per haver omès el deure general de protecció. Apareix així amb especial força el principi de major eficàcia dels drets (declaració d'interpretació i aplicació en el sentit més favorable per a la plena efectivitat dels drets que preveu l'article 37.1), com a clàusula no tant d'interpretació (que es desplegaria especialment davant dels òrgans jurisdiccionals) com de creació d'obligacions concretes en l'actuació normativa i executiva de l'Administració i que, essencialment, es projecta en tres àmbits: el de la presumpció de major vinculació a les normes relatives als drets lingüístics estatutaris; el de la inversió de la càrrega de la prova, i el de la necessitat de motivar els límits que s'imposin a aquest tipus de drets.

La vinculació directa als òrgans judicials comportarà que els drets lingüístics estatutaris, a diferència dels principis rectors, podran ser al·legats no només d'acord amb el que disposin les lleis que els despleguin, sinó també contra aquelles lleis i, fins i tot, en absència de llei.

En fi, la vinculació directa també afecta els particulars perquè ho possibilita la naturalesa dels drets lingüístics estatutaris, que estan formulats com a drets de llibertat o reaccionals.

Potser el balanç respecte del nou sistema estatutari de drets no pugui expressar-se en termes tan positius respecte d'altres drets públics estatutaris; però no hi ha cap dubte que la transformació de rang dels drets lingüístics legals en drets estatutaris, la qual ha permès reconèixer la seva vinculació directa als poders públics i als particulars, ha comportat una evident elevació del seu grau de protecció.

Linguistic rights as public rights under the Statute

Mercè Barceló i Serramalera

This article analyzes the legal significance of the inclusion of language rights in the catalogue of rights and obligations contemplated in Title I of the Statute. Language rights had heretofore only been recognized in the legal sphere. After appeals were filed questioning the constitutionality of the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, a debate ensued regarding the possibility that statutes of autonomy might contain a charter of rights. As part of its analysis, this paper considers the terms of this debate. It concludes that while the statutes are clearly not "constitutions", nothing prohibits them from regulating areas that fall within their own jurisdiction. In this sense, the regulatory content of rights and obligations may be viewed as a legitimate manifestation of the capacity of statutes to establish regulations. And the presence of Statute-derived regulations on rights and obligations highlights a new component in the delimitation of options for political power in the path taken by subjective public rights: the main objective of juridical regulations derived from the Statute is not to prevent the arbitrary use of power (this is already amply guaranteed by the rights enshrined in the Constitution). The idea is to go one step further and establish in advance a positive configuration for regulatory and governmental action in the exercise of each autonomous region's own powers to ensure spheres of participatory

Los derechos lingüísticos como derechos públicos estatutarios

Mercè Barceló i Serramalera

Este artículo analiza el significado jurídico de la inclusión de los derechos lingüísticos en el catálogo de derechos y deberes que prevé el título I del Estatuto, reconocidos hasta ahora sólo en el ámbito legal. Con esta finalidad, plantea cuáles han sido los términos del debate (surgido como consecuencia de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña) en torno a la posibilidad de que los estatutos de autonomía contengan un catálogo de derechos. Se concluye en este punto que, aunque los estatutos no sean evidentemente «constituciones», tampoco tienen prohibida la intervención para regular materias de competencia propia. El contenido regulador de derechos y deberes se entiende, así, como una manifestación legítima de la capacidad normativa estatutaria. Y la presencia de normas estatutarias sobre derechos y deberes en los estatutos pone de relieve un componente nuevo en la delimitación de opciones al poder político en la trayectoria seguida por los derechos públicos subjetivos: las normas iusestatutarias no tienen como objetivo principal impedir el uso arbitrario del poder (eso ya se encuentra sobradamente garantizado por la Constitución en forma de derechos), sino dar un paso más y prefigurar positivamente la acción normativa y de gobierno en el ejercicio de las propias competencias para asegurar esferas de poder participativo, recepciones

power, acquisition of benefits and the power of collective ownership (including, among others, language rights) for the citizenry.

The obvious constitutionality of these catalogues of rights opens the door for a discussion of whether the elevation of language rights to a higher plane is partially reflected in a higher level of protection: although some of the safeguards provided for by the Statute in Articles 37, 38 and 78 can also extend to language rights established by law, others expand their coverage when they are joined with regulations set by the Statute (and because they are derived from the Statute, they enjoy a status just under the Constitution but above the remainder of laws in the Spanish legal system). From this perspective, safeguards such as the provision that certain areas be governed by legislation (laws) as opposed to regulations, in the formal sense of the word, the protection of the ombudsman or the right to a defense in a court of law would not be the essential aspects that would make it possible to establish differences in legal systems between the linguistic rights guaranteed by the Statute and language rights established by law. On the other hand, what would constitute such a distinction would be the proclamation of the direct linkage, reinforced through the regulatory control of the Council of Safeguards Provided for in the Statute, between these rights and the statement of interpretation and enforcement in a way that would most favor their full effectiveness. The examination of the scope and effectiveness of these safeguards vis-à-vis the language rights guaranteed by the Statute (especially, the fact that they constitute a parameter for the validity of the laws and for administrative

prestacionales y poder de titularidad colectiva (entre otros, los derechos lingüísticos) a los ciudadanos.

La obvia constitucionalidad de estos catálogos de derechos abre la puerta a plantearse si la elevación del rango de los derechos lingüísticos se refleja, en parte, en un mayor grado de protección: aunque algunas de las garantías que prevé el Estatuto en los artículos 37, 38 y 78 son también extensibles a los derechos lingüísticos de rango legal, otras amplían su ámbito de irradiación cuando se emparejan con las normas iusestatutarias (situadas, por lo tanto, en la cabecera de un ordenamiento). Desde esta perspectiva, garantías como la previsión de reserva de ley en sentido formal, la protección del Síndico de Agravios o la defensa ante los tribunales no sería las notas esenciales que permitirían establecer diferencias de régimen jurídico entre los derechos lingüísticos estatutarios y los derechos lingüísticos de rango legal. En cambio, sí lo sería la proclamación de la vinculación directa de estos derechos, reforzada con el control normativo del Consejo de Garantías Estatutarias. El examen del alcance y la efectividad de esta garantía en relación con los derechos lingüísticos estatutarios (especialmente, el hecho de constituir parámetro de validez de las leyes y de la actuación administrativa autonómica y estatal) permite formular un balance positivo, desde la perspectiva de su protección, en cuanto a la inclusión de los derechos lingüísticos en el título I del Estatuto y su consiguiente elevación de rango normativo.

trative action by the autonomous region and the central government) allows us to favorably assess the protection afforded by the inclusion of language rights in Title I of the Statute and their consequent upgrade in regulatory status.