

# ELS DRETS ESTATUTARIS<sup>1</sup>

Marc Carrillo

*Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra*

## 1. INTRODUCCIÓ<sup>2</sup>

Sens dubte, una de les novetats que aporta l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha estat la incorporació al contingut dispositiu d'un títol i la rúbrica del qual és «Dels drets, deures i principis rectors». Es tracta d'un títol dividit en cinc capítols: el primer inclou drets i deures de l'àmbit civil i social; el segon, drets de l'àmbit polític i de l'Administració; el tercer, drets i deures lingüístics; el quart es refereix a les garanties dels drets estatutaris i el cinquè conté un llistat de principis rectors ampli i prolífic. La constitucionalitat d'aquesta previsió estatutària es fonamenta en els següents arguments.

1. El contingut d'aquest article es correspon amb una part de l'article sobre la reforma estatutària realitzada a Catalunya que en llengua italiana serà publicat pròximament a la revista *Giurisprudenza Costituzionale*. Agraïxo al professor Alessandro Pace la seva amabilitat en facilitar-ne la publicació per a l'Institut d'Estudis Catalans.

2. Per seguir el debat sobre la constitucionalitat o no de la previsió estatutària d'una carta de drets, vegeu: M. CARRILLO, «Los derechos, un contenido constitucional de los estatutos de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 80 (2007), p. 49-73; L. M. DÍEZ-PICAZO, «¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 78 (setembre-desembre 2006), p. 63-75; F. M. CAAMAÑO, «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y estatutos de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 79 (2007), p. 33-46; V. FERRERES COMELLA, P. BIGLINO CAMPOS i M. CARRILLO, *Derechos, deberes en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, col·l. «Foro. La estructura territorial del Estado», núm. 8, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; J. GARCÍA TORRES, «Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma», a *El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 57-74; J. M. CASTELLÀ ANDREU, «El reconocimiento y garantía de los derechos y libertades en los estados compuestos. Una aproximación comparada», a M. A. APARICIO (ed.), *Derechos y libertades*

## 2. UNA DECLARACIÓ DE DRETS FORMA PART DEL CONTINGUT POSSIBLE DELS ESTATUTS D'AUTONOMIA

En el marc de l'ordenament jurídic espanyol, que un estatut d'autonomia pugui preveure una declaració específica de drets no pot oferir *ab initio* retret constitucional. El contingut de l'estatut, com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, és divers i si bé la Constitució estableix un mínim imprescindible i necessari per a la configuració institucional de l'autonomia política, això no comporta l'exclusió d'un contingut possible que el legislador estatuent pot decidir incorporar a la part dispositiva, a fi d'atribuir un major significat a l'exercici de l'autogovern, és a dir, amb la finalitat d'expressar de forma més precisa l'abast de l'autonomia política que l'estatut com a norma institucionalitza.

La naturalesa jurídica de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en determina el contingut. En la seva condició de norma institucional bàsica, de caràcter pactat, fruit de la confluència de dues legitimitats democràtiques, ambdues derivades de la Constitució, el seu contingut és indisponible de forma unilateral per al legislador ordinari, ja sigui l'estatal o l'autonòmic. Ha de ser a través del procediment de reforma estatutària que ha de dur-se a terme la determinació o reconsideració del seu contingut, d'acord amb les previsions que sobre això estableix la norma constitucional. D'acord amb aquesta, el contingut dels estatuts no està taxat de forma tancada, sinó que a partir d'uns elements comuns el contingut pot ser variable, en funció de la voluntat expressada pel legislador estatuent.

Així, i d'acord amb la línia argumental establerta pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya en el Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, fonament I, els estatuts han de tenir un contingut necessari que està necessàriament imposat per la Constitució espanyola (CE), norma de la qual deriven; poden tenir un contingut addicional, la concreció del qual depèn de la lliure disposició del legislador d'incorporar determinades competències, sempre que

---

*en los estados compuestos*, Barcelona, Atelier, 2005, p. 11-38; A. H. CATALÀ I BAS, «La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de autonomía», *Revista Española de la Función Consultiva* (València), núm. 4 (juliol-desembre 2005), p. 181-204; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Derechos humanos y estatutos de autonomía», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (Pamplona), núm. 3 (2006), p. 13-17; C. ORTEGA SANTIAGO, «Los nuevos estatutos de autonomía de las regiones italianas», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 78 (setembre-desembre 2006), p. 43-61; E. ROSSI, «Derechos de libertad y estatutos regionales. La situación italiana», a M. A. APARICIO (ed.), *Derechos y libertades en los estados compuestos*, Barcelona, Atelier, 2005, p. 201-234.

l'esmentat contingut presenti una relació de connexió suficient amb el contingut preceptivament exigut per la CE. I, finalment, els estatuts també poden tenir un contingut possible, en la mesura que la seva inclusió sigui un complement o una definició més precisa de l'abast del contingut necessari que els estatuts han de tenir. En el compliment d'aquest requisit rau la legitimitat constitucional de determinats continguts que poden ser inclosos als estatuts.

El contingut necessari preceptuat per la CE i, per tant, no disponible per al legislador estatuent queda determinat per l'article 147.1 CE, que com és sabut estableix que els estatuts d'autonomia «hauran de contenir»: la denominació de la comunitat autònoma que millor correspongui a la seva identitat històrica, la delimitació del territori, la denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies, les competències assumides dins del marc establert a la CE i les bases per al traspàs dels serveis corresponents a aquestes competències. Així mateix, cal afegir a aquest contingut que, també d'acord amb el que estableix l'article 69.5 CE, l'estatut haurà de regular el procediment de designació dels senadors que representin la comunitat autònoma a la cambra alta.

Un segon àmbit del contingut dels estatuts és aquell que la CE habilita perquè, en el seu cas, la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma pugui contenir, de forma addicional i disponible, també aspectes relatius a l'autogovern com són els següents: la determinació del règim de la llengua oficial pròpia (art. 3.2 CE); el reconeixement d'ensenyes i banderes pròpies (art. 4.2 CE); el règim del finançament, que es justifica en la mesura que la comunitat autònoma disposa de competència per establir i exigir tributs propis (art. 133.2 CE) juntament amb la possibilitat d'actuar com a col·laboradora o delegada de l'Estat per a la recaptació, gestió i liquidació dels seus recursos tributaris (art. 156.2 CE); la determinació dels casos, requisits i terminis per a la celebració de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes (art. 145 CE); les formes de participació en l'organització de les demarcacions judicials del seu territori (art. 152.1 CE); i, finalment, la creació i el reconeixement de circumscripcions territorials pròpies, constituïdes a partir de l'agrupació de municipis (art. 152.3 CE).

I un tercer àmbit per al contingut de l'estatut el conformen aquelles matèries pròpies de l'autogovern que són un contingut també addicional o possible, en la mesura que la seva inclusió sigui un complement o una definició més precisa de l'abast del contingut necessari que els estatuts han de tenir. En aquest context s'han d'incloure el títol I, dedicat al reconeixement dels drets, deures i principis estatutaris. Es tracta d'una previsió continguda a l'Estatut català que ha de merèixer especial atenció, a fi de justificar la constitucionalitat d'aquesta opció del legislador estatutari.

### 3. EL DRET COMPARAT OFEREIX EXEMPLES SIMILARS

En efecte, en primer lloc, cal assenyalar que en els estats políticament descentralitzats, amb independència de la forma que aquests hagin adoptat (ja sigui el clàssic d'estat federal o d'estat regional, els ens subestats del qual disposen d'autonomia política), no és inhabitual que les constitucions o els estatuts regionals incloguin com a part integrant del cos dispositiu una carta o declaració pròpia de drets i principis als quals s'ha de subjectar l'acció dels poders públics. Per tant, la previsió d'aquesta declaració per part de l'Estatut del 2006 no és una excepció en els exemples que aporta sobre això el dret comparat, en els casos d'estats compostos. En aquest sentit, són diversos els antecedents que es poden invocar d'ens subestats (estats membres, *länder*, cantons) integrats a estats políticament descentralitzats, que disposen d'una declaració pròpia de drets, a més de la que reconeix la constitució de l'estat del qual formen part. Aquest és el cas, entre d'altres, dels estats membres dels Estats Units, dels cantons de Suïssa, d'alguns *länder* a la República Federal d'Alemanya, d'algunes regions de la República Italiana, com és el recent cas que ofereix l'Estatut de la regió de la Toscana, a més dels de l'Úmbria i l'Emília-Romanya, i és en aquestes dues últimes on l'Estatut regional ha establert previsions respecte dels drets dels immigrants, qüestió que ha suscitat el pronunciament de la Cort Constitucional en les sentències de 2004 (372, 378 i 379) en un sentit, certament, poc favorable a la seva exigibilitat jurídica. I en el constitucionalisme llatinoamericà es pot citar el cas d'algunes de les províncies de la República Argentina, com és el cas de la capital federal, la Ciutat Autònoma de Buenos Aires, o el de les províncies de Catamarca, Córdoba o Jujuy.

En aquesta heterogeneïtat d'exemples, que responen a realitats històriques i constitucionals diverses, la singularitat que ofereixen les constitucions o normes institucionals dels ens subestats respecte de les previsions contingudes a la constitució de l'estat és variada, com ho és també l'abast i la rellevància dels drets reconeguts per les constitucions o les normes de *länder*, estats, cantons, províncies o regions. Però, en tot cas, sembla obvi que dels exemples que ofereix el dret comparat no es deriva que el reconeixement d'una carta o taula de drets pròpia per als ens subestats sigui únicament una característica pròpia dels estats descentralitzats de caràcter federal.

#### 4. EL RECONeixEMENT D'UNA DECLARACIó DE DRETS ÉS UN LÍMIT I, ALHORA, UN IMPULS A L'ACCIó DELS PODERS PÚBLICS

La inclusió d'un títol en el qual es conté una declaració pròpia de drets i deures és una forma de limitar el poder públic, sense perjudici del que amb la mateixa finalitat ha previst la Constitució espanyola de 1978 en el títol I. A més, la incorporació del catàleg de principis rectors ampli i prolix és una forma d'institucionalitzar uns criteris generals que han d'operar com un impuls als poders públics per al desenvolupament de polítiques públiques en l'àmbit de les seves competències.

En segon lloc, aquesta previsió d'un títol dedicat a determinar els drets, deures i principis no contradiu l'ordenació constitucional vigent. En efecte, cal precisar que, d'acord amb el que preveu el títol I de la CE, els ciutadans de Catalunya són titulars dels drets i llibertats allà reconeguts amb independència del que estableixi l'Estatut d'autonomia. Igual com en altres estats compostos, el títol I és una concreció o especificació del contingut de drets ja existents i reconeguts per la Constitució, sense perjudici d'incorporar-ne altres de nova formulació, encara que la seva matriu es trobi ja recollida en els drets i llibertats garantits per la CE.

L'opció de la reforma estatutària en el títol I s'emmarca en les aportacions de constitucionalisme comparat, en el qual la descentralització de l'autonomia política ha permès que les declaracions de drets i llibertats dels ens subestats incorporin en els seus textos constitucionals o estatutaris cartes de drets, deures i principis com una forma d'expressió d'identitat política. D'aquesta forma, i assumint la superior garantia que la constitució de la federació o de l'estat ofereix per als drets i llibertats dels ciutadans, la norma institucional de l'ens subestatal (*länder*, estat, província, comunitat autònoma o regió) especifica i desenvolupa el contingut dels drets i llibertats preexistents, però també n'hi afegeix altres de caràcter emergent que són fruit tant de l'evolució social com de les transformacions operades en les relacions entre els poders públics i els ciutadans, en les formes democràtiques de govern democràtic, en les quals l'administració pública constitueix un nou *Leviathan* davant el qual es fa necessari articular nous controls i tuteles a fi de garantir el principi de llibertat. I, sens dubte, en les noves incorporacions de drets no poden oblidar-se les aportacions procedents d'altres declaracions de drets contingudes en constitucions estatals o en textos de dret constitucional supraestatal, com, per exemple, és el cas de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, proclamada a Niça el 2000 i que en l'actualitat opera com a paràmetre interpretatiu per al dret vigent. Tot això posa en re-

lleu que la garantia dels drets i llibertats s'expressa a través de diversos nivells institucionals, en els quals, sense perjudici de l'hegemonia de l'estat o de la federació, aquests ja no ostenten l'exclusivitat en la formulació i reconeixement dels drets i llibertats dels ciutadans.

En una norma institucional bàsica, com són els estatuts d'autonomia, és a dir, en una norma de naturalesa subconstitucional, escau assenyalar que els drets i llibertats desenvolupen una funció plenament constitucional al territori dotat d'autogovern en el qual s'apliquen. Una funció constitucional que no és nova, sinó que s'endinsa en la teoria clàssica de la constitució. A saber: els drets i llibertats, com a límit a l'acció del poder públic, conjuntament amb el principi de la divisió de poders, formen part dels signes d'identitat de l'Estat de dret i del constitucionalisme racional normatiu, com així el va posar de manifest l'article 16 de la cèlebre Declaració francesa de Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789, incorporada a la Constitució de la V República Francesa de 1958. La CE de 1978, així com la majoria de les que es van promulgar després de 1945, és hereta d'aquesta tradició constitucional.

La incorporació d'un títol dedicat a drets, deures i principis en l'Estatut és una opció legítima des de l'òptica constitucional per dues raons fonamentals. La primera, perquè l'Estatut —cal reiterar-ho—, com a norma institucional bàsica de Catalunya (art. 147.1 CE) i també com a norma de l'Estat derivada de la Constitució, concreta el dret a l'autonomia política. Per la seva banda, els òrgans de la Generalitat, com a institució d'autogovern, i la resta dels poders públics a Catalunya exerceixen les funcions que l'Estatut els ha encomanat per dur a terme les polítiques públiques que estimin pertinents, d'acord amb la legitimitat que els dóna la representació política obtinguda en les eleccions, en el marc de les competències que l'Estatut, com a norma subconstitucional, ha establert. En aquest sentit, és un principi essencial del constitucionalisme democràtic que l'activitat dels poders públics està sotmesa a límits i les declaracions de drets i llibertats són la manifestació principal d'aquests límits, tant davant els poders públics com també respecte a les accions dels particulars (art. 9.1 CE). Per tant, el límit a l'acció dels poders públics i, en el seu cas, l'impuls a fi que aquests tinguin uns paràmetres per seguir en el desenvolupament de les seves polítiques públiques és una lògica conseqüència d'abast constitucional que l'Estatut ha d'establir, i la previsió d'un títol que determini drets, deures i principis és una opció que gaudeix de plena cobertura constitucional.

La incorporació, doncs, d'una declaració de drets i llibertats en l'Estatut és, en essència, una específica expressió d'autogovern però no significa augment de l'autogovern. És a dir, amb la incorporació del títol i el legislador estatutari expressa la seva autonomia política per establir uns límits i configurar uns princi-

pis d'actuació dels poders públics, que en uns casos —la majoria— són els propis de la Comunitat Autònoma i en alguns altres els destinataris són també els poders públics de l'Estat que actuen en l'àmbit d'aquella si es tracta d'una matèria competencial que correspongui a la Generalitat. La declaració o carta de drets és expressió d'autogovern en la mesura que el legislador de l'Estatut manifesta la seva voluntat de limitar l'exercici de les competències d'acord amb uns valors i principis, que han de gaudir de suport constitucional, a fi de garantir els drets dels ciutadans. I, amb la mateixa finalitat, la incorporació de l'ampli llistat de principis rectors —sens dubte, molt prolix, excessiu i retòric— ha de ser entès com un impuls per al desenvolupament d'un programa normatiu que el legislador, d'acord amb el valor indeclinable del pluralisme polític, haurà de concretar. En aquest sentit, doncs, els drets, deures i principis, en la condició de límit al poder públic que és imposat per l'Estatut (d'acord, és clar, amb la Constitució), són una expressió de l'autogovern i de la dimensió materialment constitucional de l'Estatut.

## 5. EL RECONeixEMENT D'UNA DECLARACIó DE DRETS ESTÀ VINCULAT A LES COMPETÈNCIES

Els drets, deures i principis que han estat incorporats a la Proposta de reforma no obeeixen a un acte de voluntarisme jurídic. La seva inclusió respon, en aquest sentit, a un criteri ben precís: la seva relació amb el contingut de les competències que són definides a l'Estatut. Així ho va posar també en relleu, en el Dictamen d'1 de setembre de 2005, el Consell Consultiu de la Generalitat.

En efecte, en la mesura que el títol IV de l'Estatut, d'acord amb la Constitució (art. 147.2d CE), ha determinat les competències amb una especial voluntat de concreció, tant pel que fa als aspectes materials com pel que fa als funcionals, és una conseqüència lògica que també es concretin tant els drets i deures que operen com a límits i impuls a l'exercici d'aquestes competències com també els principis que han d'informar l'acció futura del legislador autonòmic. Al cap i a la fi, la previsió d'un títol que, a més d'allò que preveu el títol I de la CE, consagri de forma específica una sèrie de drets i principis a què queda sotmesa l'activitat dels poders públics i dels particulars a Catalunya, és un contingut addicional que l'Estatut pot tenir sense contravenir ni violentar les previsions constitucionals, sobre la qual cosa els estatuts d'autonomia poden preveure (art. 147.2 CE).

## 6. LA DECLARACIÓ DE DRETS RESPECTA ELS LÍMITS CONSTITUCIONALS

L'Estatut s'adapta a tres prescripcions constitucionals ineludibles. La primera és el respecte a la reserva de llei orgànica referent al desenvolupament directe dels drets fonamentals i llibertats públiques de la secció primera del capítol II del títol I de la CE (art. 81 CE), una reserva que l'Estatut, malgrat el seu caràcter orgànic, no pot satisfer i a la qual la Proposta s'até; la segona, és la relativa a la subjecció a les condicions bàsiques que l'Estat hagi establert per garantir en tots els espanyols la igualtat a l'exercici dels drets i en compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE); i la tercera és la que es deriva de la pròpia naturalesa jurídica de l'Estatut, en la condició de norma institucional bàsica, la qual cosa significa que es tracta d'una norma dirigida de forma primordial a orientar i alhora limitar els poders públics de Catalunya, i, en el marc de les seves competències, els ens locals del mateix àmbit territorial. Tot i així, i atenent la seva condició —també— de norma estatal, no s'ha d'excloure que l'Estatut, en vincular els poders públics de Catalunya, pugui incidir simultàniament sobre l'exercici de competències estatals. En la seva formulació final, resultant del text aprovat en les Corts Generals, això es posa de manifest a l'article 37.1 de l'Estatut, en relació amb els drets i deures de coneixement i ús de les llengües i els drets lingüístics davant de les administracions públiques i les institucions estatals.

## 7. L'ORGANITZACIÓ DE LES GARANTIES DELS DRETS ESTATUTARIS: ESPECIAL REFERÈNCIA AL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

L'article 38.1 de l'Estatut estableix el següent: «El Consell de Garanties Estatutàries 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». En aquest últim precepte determina que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar, en els termes que estableixi la llei, en els casos següents: «[...] b) L'adequació a aquest Estatut i a la Constitució dels projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament i els decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament. c) L'adequació a aquest Estatut i a la Constitució dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern». Finalment —i aquí rau la novetat més rellevant per a les funcions d'aquest òrgan estatutari—, l'apartat 4 de l'article 76 determina: «Els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant amb relació als projectes de llei i les proposi-



cions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut».

L'atribució d'aquesta funció de tutela sobre els drets estatutaris al nou Consell de Garanties Estatutàries justifica el canvi de denominació que ha de tenir en el futur aquest òrgan. Les raons són les següents:

1) Sens dubte, el caràcter vinculant del dictamen del Consell de Garanties Estatutàries «amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets [...]» suposa un canvi parcial en la naturalesa jurídica de les funcions d'ordre consultiu que fins i tot han caracteritzat l'estatut jurídic i la tasca de l'actual Consell Consultiu. Ja que en matèria —únicament— de drets estatutaris, en vincular el dictamen al Parlament, la funció deixa de ser consultiva per adoptar un caràcter que bé podria catalogar-se com a quasi jurisdiccional. En efecte, la cambra legislativa s'haurà d'atenir al sentit del dictamen sense possibilitat de fer abstracció o prescindir del seu contingut, sinó que, en cas d'una declaració explícita d'inconstitucionalitat, haurà d'incorporar al projecte o proposició la decisió del Consell de Garanties Estatutàries, llevat que, una vegada conegut el dictamen, el projecte o proposició legislatius siguin retirats pels òrgans proposants. D'aquesta forma, amb aquesta participació prèvia en el procés d'elaboració de la llei autonòmica, el Consell adopta una posició institucional assimilable a la que en l'actualitat ostenta el sistema constitucional francès, el Consell Constitucional.

2) Aquest dictamen vinculant no posa en qüestió el monopoli del control de constitucionalitat de la llei que correspon al Tribunal Constitucional. És evident, la interpretació constitucional és una funció que es troba disseminada entre els diversos operadors jurídics, siguin aquests de caràcter jurisdiccional o no. Un d'ells, sens dubte, són els consells consultius de les comunitats autònomes i, de forma singularment especial, també ho serà el nou Consell de Garanties Estatutàries. En aquest context de participació en la interpretació constitucional de les normes amb rang de llei, el Consell i les funcions que li han estat atribuïdes en matèria de drets estatutaris són una expressió de l'autonomia institucional de la Generalitat, per la qual disposa de capacitat de decisió, d'acord amb la Constitució, per a l'organització de les seves institucions. És a dir, amb la seva funció definida per l'Estatut de tutela prèvia dels drets, està exercint una funció d'autocontrol participant en el procés d'elaboració de la llei que, tanmateix, en cap cas no qüestiona ni suplanta el control *a posteriori* sobre la llei autonòmica, un cop aquesta ja està incorporada a l'ordenament jurídic després de l'aprovació pel Parlament de Catalunya.

3) En aquest sentit, la llei autonòmica que, en el seu cas, sigui jutjada pel Tribunal Constitucional serà lògicament aquella que hagi estat aprovada

pel Parlament de Catalunya, d'acord —si per a això ha estat requerit prèviament— amb el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries. En conseqüència, aquesta llei autonòmica sempre serà el resultat de l'exercici de la potestat legislativa de què és titular el Parlament, que haurà d'assumir el dictamen del Consell o, si no ho fa, haurà d'instar el Govern a retirar el seu projecte o bé, si es tracta d'una proposició de llei, fer el seu propi projecte i no exercir la potestat de legislar amb el text censurat pel Consell de Garanties Estatutàries.

Per tant, la llei resultant després d'un dictamen del Consell no és producte d'una confluència de voluntats entre el Parlament i el Consell de Garanties Estatutàries. La intervenció prèvia d'aquest, que pot comportar la modificació del text aprovat per la institució legislativa, queda legitimada per disposició explícita de l'Estatut com a norma institucional bàsica. Certament, la controvèrsia que, sens dubte, pugui suscitar en aquest cas la relació entre la voluntat de l'òrgan legislatiu i l'opinió d'un col·legi de juristes ens ubica en un context similar al que en l'Estat social i democràtic de dret experimenta la relació entre democràcia i justícia constitucional.

4) L'objecte del dictamen són els projectes i proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts a l'Estatut. Aquesta formulació presenta problemes d'interpretació. En primer lloc, perquè assimila dos conceptes que són diferents: «[...] desenvolupin o afectin [...]». *Desenvolupar* és més precís que *afectar*, que raonablement cal deduir que és un concepte de contingut més genèric. En termes jurídics, *desenvolupar* un dret comporta la regulació dels elements bàsics del seu règim jurídic (aspectes relatius a titularitat, objecte, forma d'exercici, etc.), mentre que *afectar* és una noció més àmplia en la mesura que ha de servir per detectar la incidència d'una disposició normativa sobre el contingut general del dret. Entenc que, en aquest sentit, el precepte pot generar una notable confusió que, de segur, exigirà un esforç interpretatiu sobre l'abast d'aquesta important funció del Consell de Garanties Estatutàries. Probablement, en aquest sentit, puguin servir de referent per a aquest objectiu els criteris emprats pel Tribunal Constitucional sobre els límits materials que operen sobre el decret llei quan aquest pugui afectar els drets, deures i llibertats, continguts en la cèlebre Sentència del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 de desembre (*cas Rumasa*). Però també caldrà tenir en compte en el cas de l'afectació sobre drets estatutaris els supòsits —per exemple, dels principis rectors— d'incidència de la llei en el principi d'igualtat davant una acció normativa de caràcter prestacional del legislador.