

**LAS GARANTÍAS PROCESALES DE
LOS DERECHOS ESTATUTARIOS.
ASPECTOS COMPETENCIALES Y
JURISDICCIONALES⁵⁶****Miguel Angel Cabellos Espiérrez**
Profesor titular de Derecho Constitucional
Universidad de Girona

Artículo recibido el día 27.06.2011
Artículo aceptado el día 21.07.2011

1. Introducción

Como es sabido, la Constitución reconoce en su artículo 149.1.6 competencia exclusiva al Estado en materia de “(...) legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”. La formulación del artículo es sumamente vaga en relación con el ámbito de competencia que quedará en manos de las CCAA, y ello ha hecho que el Tribunal Constitucional haya tenido que interpretar esa previsión constitucional, pero de un modo tal que ha cerrado el paso prácticamente a toda posibilidad de incidencia autonómica, contrariamente a lo que ocurre en otros Estados compuestos⁵⁷.

En los apartados que siguen se analizará la interpretación hecha por el TC sobre el artículo 149.1.6 CE y sus consecuencias en relación con la posibilidad de que las CCAA

⁵⁶ Una versión más amplia de este trabajo fue publicada en el libro coordinado por los profesores Miguel Angel Aparicio y Mercè Barceló: *Las garantías procesales de los derechos estatutarios*, Atelier, Barcelona, 2010, págs. 19-49. Por lo demás, en las presentes páginas se ha incorporado la referencia a la sentencia 31/2010, dictada con posterioridad a la elaboración del primer trabajo. Asimismo, este trabajo se encuadra en el proyecto de investigación financiado por el MCINN con referencia DER2010-15778, sobre “Los cambios en la relación entre Poder Judicial y Comunidades Autónomas: perspectivas de interpretación a la luz del Derecho comparado”.

⁵⁷ Sobre ello, vd. las págs. 20 a 23 del trabajo mencionado en la anterior nota a pie de página.

puedan contribuir con sus propias normas a la protección de los derechos estatutarios. Seguidamente, se estudiará si las últimas reformas estatutarias introducen alguna novedad en la competencia de que tratamos así como en la determinación de qué tribunales puedan conocer de las vulneraciones de dichos derechos. Como se verá, de todo lo anterior habrá que concluir que, hoy por hoy, y si no se produce un cambio muy sustancial en la jurisprudencia del TC, las dificultades para que las CCAA tengan alguna intervención en la regulación de la protección procesal de los derechos estatutarios son máximas.

2. La interpretación hecha por el Tribunal Constitucional del marco constitucional y estatutario anterior a las actuales reformas de los Estatutos

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado de tal manera la referencia del art.149.1.6 CE a la legislación procesal y a las especialidades que podrían introducir las CCAA, que ha vaciado completamente de contenido la posible competencia de estas, haciendo de la referencia del precepto constitucional a dichas especialidades una previsión prácticamente testimonial, y en buena parte carente de contenido. Aun cuando la sentencia 47/2004 haya supuesto una tímida apertura respecto del anterior estado de cosas, la conclusión anterior sigue siendo esencialmente válida, y parece que puede afirmarse, sin demasiado temor a errar, que el peso de la jurisprudencia constitucional en este punto ha influido fuertemente durante la elaboración de los nuevos estatutos que, como se verá en el siguiente apartado, al menos en el ámbito material que tratamos no han podido suponer un punto de inflexión respecto del estado de cosas previo.

A) La “uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales” como presupuesto y la “inevitabilidad” de las especialidades procesales como requisito.

El Tribunal Constitucional se enfrentó de manera directa por primera vez a la interpretación del alcance de la competencia en materia de legislación procesal en la STC 71/1982, y lo hizo en los términos restrictivos que serían mantenidos en lo sucesivo. El punto

de partida del Tribunal es claro y se deriva de lo que indica la Constitución: hay una competencia del Estado en materia de Derecho procesal que, cuando se justifique la concurrencia de particularidades propias del Derecho sustantivo autonómico, convive con una competencia autonómica y con la subsiguiente posibilidad de regulaciones de las CCAA en la materia.

El problema, claro está, radica en el hecho de que el Tribunal interpreta de manera muy restrictiva la posible concurrencia de las mencionadas particularidades, y no dándose estas, cualquier regulación relacionada con el proceso corresponderá al Estado y toda regulación autonómica que se aparte de lo establecido por éste estará introduciendo lo que el Tribunal denomina un *novum*, una innovación respecto de la regulación estatal, que incurrirá en inconstitucionalidad. Así sucedió en la sentencia mencionada, que estudió la ley vasca 10/1981, del estatuto del consumidor. La ley introducía en su art.32 dos vías de legitimación:

“En la primera (...) se atribuye a las asociaciones de consumidores la legitimación para promover la defensa de los intereses colectivos, en áreas que no se constriñen a lo jurisdiccional; en la otra, se articula una legitimación que ha de entenderse como sustitutoria, pero no excluyente, del ejercicio de la acción individual, si el consumidor o usuario perjudicado optare por este ejercicio” (FJ 20).

La primera de ellas, considera el Tribunal, se podría considerar próxima pero no idéntica a la contenida en el art. 32 LJCA, y la segunda directamente no tiene cabida en ninguna previsión estatal preexistente. Por ello:

“las fórmulas legitimadoras reguladas en el precepto que estamos estudiando, si bien se insertan en un cuadro deseable de la defensa o de la protección jurídica del consumidor (...) no pueden reconducirse a la sola regla del art. 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa o al reconocimiento de soluciones contenidas en leyes vigentes” (FJ 20).

La pregunta que hay que hacerse entonces es si corresponden estas variaciones, este *novum*, a particularidades del Derecho sustantivo vasco. El TC, sin más argumentaciones, concluye que no:

“dicho artículo aporta un *novum*, cual es la generalización de la legitimación colectiva y de la legitimación por sustitución en el área de la defensa del consumidor. Como la norma se inserta en el ámbito de la legislación procesal, y no responde a particularidades del derecho sustantivo del País Vasco, incurre en incompetencia. Por lo demás, la atribución de la legislación procesal al Estado y, por tanto, la determinadora de la legitimación, como toda regla del proceso que no esté justificada por la indicada particularidad, responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales” (FJ 20).

Resulta reveladora esta referencia a la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales, porque se convertirá en realidad en el único elemento que adoptará el TC como norte de su jurisprudencia posterior alrededor de esta materia, descuidando en cambio de manera palmaria el papel que hubiera de tener la referencia constitucional a las especialidades procesales autonómicas, elemento cuyo posible contenido no se preocupará de analizar con un mínimo detalle hasta llegar a la sentencia 47/2004.

Debe subrayarse, llegados a este punto, que precisamente la existencia de esa mención constitucional a la competencia autonómica en este ámbito es incompatible con la propia idea de uniformidad: cuando la Constitución quiere uniformidad en un ámbito material concreto, otorga al Estado una competencia exclusiva sin excepciones; si lo que le otorga es una competencia que ha de coexistir con otra autonómica, por limitada que ésta pueda ser, ya no habrá, lógicamente, uniformidad, ni la Constitución la pretende.

Por lo demás, la afirmación de que el *novum* no responde a particularidades del derecho sustantivo del País Vasco se formula de forma tan categórica como carente de todo razonamiento o explicación. Añádase a ello, por otra parte, que no es en absoluto pacífico en la doctrina procesalista que la legitimación tenga naturaleza exclusivamente procesal.

La STC 83/1986 (que será reiterada por la 123/1988, FJ 2) entrará algo más (pero todavía de manera genérica) en el elemento relativo a las “necesarias especialidades”, añadiendo, y este es un aspecto que debemos destacar por las consecuencias que tendrá, el elemento de la “inevitabilidad” de éstas. Se analizaba la Ley de normalización lingüística de

Cataluña, que en su art. 4.2 apoderaba el Consejo Ejecutivo de la Generalitat para poner en marcha “las acciones políticas, administrativas o judiciales necesarias para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art.3 del Estatuto y en la presente ley”. Según el Tribunal:

“debe excluirse la atribución al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de la facultad de interponer recursos administrativos o acciones judiciales que supongan la introducción de un nuevo supuesto de legitimación en favor del citado Consejo, en defensa de derechos o intereses de terceros, ya que con ello se vulneraría la competencia estatal para llevar a cabo la legislación procesal y el procedimiento administrativo común” (FJ 2).

Se vuelve a recordar la necesidad de “salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales, pudiendo decirse lo mismo del procedimiento administrativo común”, y no se considera que la previsión de la ley derive de ninguna particularidad autonómica:

“tampoco cabe interpretar que el art. 149.1.6.^a de la Constitución permite innovar el ordenamiento procesal a las Comunidades Autónomas en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses jurídicos que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6.^a de la Constitución. Como indica la expresión «necesarias especialidades», se tienen en cuenta tan sólo las que inevitablemente se deduzcan, desde el punto de vista de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del derecho creado por ellas. En el presente caso, no se advierte qué particulares relaciones singularizadas se crean por la Ley de Normalización Lingüística entre aquella como entidad pública y otros sujetos públicos o privados, de las que hayan de derivar especialidades procesales necesarias” (FJ 2. La misma línea puede hallarse en la STC 121/1992, FJ 4)

Por tanto, se hace una interpretación muy restrictiva de cuáles puedan ser las posibles especialidades: sólo aquellas que “inevitablemente” se deduzcan “desde el punto de vista de la defensa judicial”, de las “reclamaciones jurídicas sustantivas” que configure la norma autonómica “en virtud de las particularidades del Derecho creado por ellas”.

Como se ve, aparte de una carrera de obstáculos, resulta una manera no especialmente clara de delimitar la noción de “necesarias especialidades”, y en la que el elemento clave es el de la “inevitabilidad”. No se pone en absoluto el acento en la mejor defensa o protección de los derechos de los ciudadanos que se podría conseguir por la vía de añadir especialidades procesales en las leyes autonómicas, a fin de lograr una elevación de los estándares de protección respetando y partiendo de la regulación estatal, sino en la protección cueste lo que cueste de la uniformidad procesal, que por ser tal uniformidad no puede ser rota si no es en contadas ocasiones: cuando esto sea “inevitable”, lo que, llevada la interpretación de ese

término al extremo, no ocurriría nunca. El punto de referencia del TC no es, pues, el de cómo potenciar la protección de los derechos, sino el de preservar la uniformidad de la competencia estatal en materia de legislación procesal, uniformidad que, como ya se ha dicho, la propia Constitución no exige en la medida en que abre un espacio a la competencia autonómica.

Lógicamente, pocas cosas serán tan “inevitables” como para romper la monolítica uniformidad procesal que se persigue si partimos de los presupuestos de los que parte el TC. Pero debemos subrayar que la Constitución no habla de que para introducir una especialidad procesal en el Derecho autonómico aquella deba ser “inevitable”, sino de que sea necesaria. Y necesaria lo podría ser para aumentar la protección de los derechos de los ciudadanos (en la línea de las leyes vasca y catalana examinadas como se ha visto por el TC) finalidad esta que parece más que legítima. El Tribunal, en cambio, convierte “necesario” en “inevitable”, y todo aquello que no sea inevitable lo considera meramente conveniente o adecuado, pero en ningún modo necesario:

“En otras palabras, la norma impugnada constituye una innovación del ordenamiento procesal, que puede considerarse más o menos adecuada desde la perspectiva de la política legislativa en función de la realidad lingüística, pero que no resulta ser una «necesaria especialidad procesal que se derive de las particularidades del Derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma de Cataluña» (STC 83/1986, FJ 2).

Lo mismo se decía en la sentencia de 1982, antes citada, de las normas autonómicas rechazadas: éstas “se insertan en un cuadro deseable de la defensa o de la protección jurídica del consumidor (...)” pero deseable (o adecuado) no es, lógicamente, inevitable.

El Tribunal continuaría en esta línea en las pocas sentencias que en los años posteriores se ocuparían de esta cuestión. Por un lado, la STC 121/1992, relativa a la ley valenciana de arrendamientos históricos, cuyas referencias a que la declaración de reconocimiento de aquellos podría ser impugnada ante la jurisdicción contenciosa fue declarada inconstitucional por cuanto la norma señalaba el orden competente, cosa que indica el TC que solo podría hacer la LOPJ, no derivándose además de ninguna particularidad de la materia regulada⁵⁸.

58 También puede citarse la STC 159/1991, que declaró inconstitucional que el art. 39 de la ley 6/1984, del

Por otro lado, merece destacarse la STC 173/1998, relativa a la ley vasca de asociaciones, buen ejemplo de aplicación de la doctrina restrictiva hasta ahora descrita. El Tribunal, en el FJ 16, considera contrario al art. 149.1.6 CE que la ley vasca:

-regule la impugnación de los acuerdos de los órganos de las asociaciones.

-fije el plazo de la acción de impugnación en 40 días naturales (porque ello “limita el acceso a los tribunales, y por ende atañe al núcleo del derecho fundamental de acceso a la justicia”)⁵⁹.

-establezca que determinados libros de las asociaciones deben ser habilitados por la autoridad judicial (porque “definir las atribuciones de los juzgados y tribunales, y asignarles funciones en garantía de cualquier derecho, son aspectos que corresponden exclusivamente a la legislación procesal del Estado”).

-se refiera, reiterando las normas estatales, a la competencia de los órdenes contencioso y civil (ello, “sea una mera reiteración de la actual división entre esos dos órdenes jurisdiccionales [como era el caso] o, por el contrario, introduzca una novedad (...) es inconstitucional y nulo por proceder de un legislador que carece de competencia para promulgarlo”).

Principado de Asturias, previese el aforamiento en materia penal de los consejeros autonómicos. En este caso, no obstante, la clave radicaba en que el Estatuto asturiano no lo había previsto, de manera que se consideró que la ley autonómica no podía hacerlo por sí sola. El razonamiento del Tribunal no deja de ser un tanto confuso; invoca el art. 149.1.6 CE como precepto vulnerado, por ser a su juicio la regulación de dicho aforamiento cuestión propia de la competencia estatal derivada de dicho título, pero al mismo tiempo reconoce que el Estatuto hubiera podido prever dicho aforamiento, en cuyo caso la consecuencia lógica sería que la ley autonómica hubiera podido igualmente recogerlo en su texto, pese a lo antes dicho sobre el art. 149.1.6.

59 Pero téngase en cuenta que, frente a lo que el Tribunal da por indiscutido, no está claro en la doctrina que la fijación de plazos para impugnar, como tampoco las reglas sobre legitimación, carga de la prueba, o caducidad y prescripción, tengan naturaleza exclusivamente procesal, siendo predominante la opinión de que tienen, cuando menos, naturaleza mixta, por concurrir en ésta tanto elementos de norma procesal como de norma sustantiva. Vd. sobre ello Cachón Cadenas, M., “La competencia autonómica en materia procesal”, en Aparicio, M.A., y Barceló, M., *Las garantías procesales...*, ob.cit., pags.51-60, esp. págs. 58-59.

En esta sentencia ni siquiera se hace mención del elemento de la inevitabilidad, que parece darse por obvio que no concurre, y se procede a anular toda cuanta referencia procesal se halle en la ley, como si la mención del art. 149.1.6 a las especialidades procesales no existiera⁶⁰.

B) De la “inevitabilidad” a la “conexión directa”

En cualquier caso, la inevitabilidad había sido el concepto clave empleado por el TC en toda su jurisprudencia, y no empezará a relativizarse hasta llegar a la sentencia 127/1999, y en especial a la 47/2004. En la primera de ellas, en efecto, se introducirá un nuevo término, y hablará el Tribunal de “conexión directa” en vez de inevitabilidad:

[El art.149.1.6] “no permite, sin más, a éstas [las CCAA] introducir en su ordenamiento normas procesales, por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo, en ejercicio de sus competencias. Como pone de manifiesto la expresión «necesarias especialidades», las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas” (FJ 5).

Obviamente, que una norma procesal tenga “conexión directa” con otra -la norma sustantiva- es algo diferente a exigir que una norma se derive inevitablemente de la otra -la mencionada norma sustantiva-. Pero para el TC, en esta sentencia, en la práctica el resultado fue el mismo: el Tribunal decide que la Disposición Adicional tercera de la Ley 13/1989 de Galicia, de montes vecinales en mano común, que establecía que «todos los procedimientos, salvo el de clasificación, serán sustanciados por el trámite de incidentes ante el Juzgado de Primera Instancia», invade la competencia estatal en materia de legislación procesal.

Como se ha dicho antes, dicho cambio se verifica en la sentencia 47/2004⁶¹, que

60 La STC 135/2006, como se verá, se remitirá a esta sentencia de 1998 para anular preceptos de la ley catalana 7/1997, de asociaciones, relativos a la caducidad y a la competencia de los órdenes contencioso y civil.

61 Véase un detenido análisis de la misma en Bustos Lago, J.M., “Ámbito de la competencia de los TSJ en materia de derecho civil: especialidades en la regulación autonómica del recurso de casación en materia de derecho civil propio de Galicia. A propósito de la STC 47/2004, de 25 de marzo”, *Derecho privado y*

conoció de la impugnación del Gobierno estatal contra la ley del Parlamento gallego 11/1993, sobre el recurso de casación en materia de Derecho Civil propio, ley que introducía determinadas especialidades en el procedimiento jurisdiccional mencionado⁶². El Tribunal fija al principio el que deberá ser su método de análisis a través de varias fases, y como veremos introduce algún matiz de interés:

“La primera operación jurídica ha de ser la de determinar cuál es en este caso el Derecho sustantivo de Galicia, pues solamente a las particularidades que presente tal Derecho se les reconoce por el constituyente capacidad para justificar, en su caso, una normación autonómica específica en el orden procesal. El segundo estadio de nuestro análisis consistirá en señalar respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador gallego. Finalmente, habremos de indagar si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo de Galicia y las singularidades procesales incorporadas por el legislador gallego en la Ley impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales, es decir, que las legitime como “necesarias” en los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE, teniendo presente que la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas” (FJ 5).

Como se ve, se retoma la idea de “conexión directa” utilizada en la sentencia de 1999 y ligada a la “necesidad”, y ya no se habla de inevitabilidad (término que solo aparece fugazmente antes, en el previo FJ 4, cuando se hace un resumen de la jurisprudencia pasada). Pero lo que resulta relevante es que además parece como si el Tribunal quisiera huir conscientemente de los resultados a los que le llevaba la tesis de la inevitabilidad: la necesidad, dice el Tribunal, no puede ser entendida como absoluta (como pasaba cuando se la equiparaba a “inevitabilidad”), pues se vaciaría de contenido la reserva competencial que hace

Constitución, 18, 2004, págs. 89-142. Del mismo autor puede verse su trabajo previo en el núm. 13 (1999) de la misma revista: “Competencias legislativas de las CCAA sobre las necesarias especialidades procesales que se deriven de su derecho sustantivo propio. Comentario a la STC 127/1999 de 1 de julio”, págs. 81-116.

62 Resulta de interés que nos refiramos a cómo justificaba dichas especialidades la Xunta de Galicia, en su escrito de alegaciones, porque su interpretación del art. 149.1.6 CE permitiría dar virtualidad a la previsión de éste relativa a las especialidades procesales. Indicaba el escrito de la Xunta, según se expone en el antecedente 5 de la sentencia, que las “particularidades del Derecho sustantivo propio pueden exigir, unas veces, normas específicas sobre legitimación, capacidad, atribución de competencias a determinados órganos jurisdiccionales estatales, limitación de medios probatorios...; otras veces, la modificación de determinados trámites de los procedimientos estatales, la alteración del sistema de recursos o incluso la instauración de algún procedimiento específico para la tramitación de ciertas cuestiones litigiosas, dentro del debido respeto a las normas constitucionales, en especial, a los derechos fundamentales, y sin que sea posible reducir las garantías que establece la legislación estatal a favor de las partes”. Como se ve, esta concepción, mucho más respetuosa con el art. 149.1.6, se halla en las antípodas de la concepción tradicional del TC.

el art.149.1.6 a las CCAA.

Esto ya es en sí mismo un gran adelanto, aunque a partir de aquí el TC continúe aplicando criterios restrictivos (no en vano la jurisprudencia anterior sigue pesando), pero al menos servirá para salvar alguna de las previsiones de la ley enjuiciada, cosa que con el criterio de la inevitabilidad evidentemente no hubiera sido posible.

En concreto, el Tribunal considera aceptable que el art.1 a) de la ley impugnada señale que accederán a la casación foral las sentencias de determinados tribunales “cualquiera que sea la cuantía litigiosa” cuando en cambio la *suma gravaminis* de la casación la fijaba el art. 472.2 LEC al decir que habrá casación “cuando la cuantía del asunto excediere de veinticinco millones de pesetas” (150.253,03 euros). El TC expone, sin embargo, que:

“Las instituciones reguladas en la Ley de Derecho civil de Galicia, ley 4/1995, que ha derogado la Ley sobre la Compilación 7/1987, se integran por relaciones jurídicas muy vinculadas al ámbito rural de Galicia y, por ello, a su economía esencialmente agraria, sobre la base de una propiedad de carácter minifundista. Los pleitos para solventar las discrepancias sobre los derechos derivados de tales instituciones tienen, pues, como sustrato económico cuantías litigiosas escasas, muy por debajo (...) de la que actualmente señala el art. 477.2.2 de la vigente LEC, en la cifra de veinticinco millones de pesetas. Así las cosas, si se aplicase el criterio de una cuantía mínima para el acceso a la casación foral, los derechos de los litigantes sobre materias del Derecho civil de Galicia podrían verse seriamente afectados (...). [Además] la aplicación de la exigencia de una cuantía litigiosa mínima, como requisito para abrir la vía de la casación foral impediría, *de facto*, la uniformidad en la interpretación y aplicación del Derecho civil de Galicia, con el riesgo consiguiente de criterios dispares de las diversas Audiencias Provinciales del territorio gallego en torno a una misma institución jurídico-privada integrante de su Derecho civil propio, y sin posibilidad efectiva de su unificación por vía de la jurisprudencia emanada de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, a través de las Sentencias dictadas en casación” (FJ 11).

El Tribunal ve una conexión, pues, entre el ámbito rural y agrario en el que se aplica el Derecho Civil gallego y la necesidad de eliminar la barrera económica para acceder a la casación, pues de lo contrario resultaría muy complicado acceder a ésta y los derechos de los litigantes se verían, dice el Tribunal, seriamente afectados.

Una segunda especialidad que el TC aceptará es la relativa a incluir como específico

motivo de casación foral el siguiente:

“Error en la apreciación de la prueba que demuestre desconocimiento por parte del juzgador de hechos notorios que supongan infracción del uso o costumbre. Los usos y costumbres notorios no requerirán prueba. A los efectos de este recurso son notorios, además de los usos y costumbres compilados, los aplicados por el Tribunal Supremo, por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia o por la antigua Audiencia Territorial de Galicia”.

Por lo tanto, se incluye no sólo la infracción de normas escritas, sino también el desconocimiento de hechos notorios que supongan infracción de usos y costumbres, y ello se explica, dice el Tribunal, porque:

“no podemos por menos de reconocer (...) que el carácter marcadamente consuetudinario de su Derecho civil foral constituye una de sus particularidades más relevantes y que informa tal ordenamiento civil” (FJ 13).

Y por esta razón tanto el específico motivo de casación como la exoneración de prueba cuando haya notoriedad o la indicación que se hace de qué usos y costumbres son notorios, son considerados conformes al art.149.1.6 CE.

Más allá de lo anterior, el Tribunal rechaza otras previsiones de la ley gallega, por entender que reiteran normas procesales estatales. Tal sucede con la mayor parte del artículo 1, con el art. 2.1, o con el 3. Y ello pese a que el Tribunal, antes de proceder a anular estos preceptos, indica, de un modo un tanto contradictorio con lo que decidirá después que, frente a lo que dijo en su STC 71/1982, la prohibición de repetir normas procesales estatales “no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (FJ 8). Pese a ello, como se ha dicho, se anulan una serie de preceptos que, pese a su carácter reiterativo, perfectamente podrían justificarse en dicha finalidad de dotar de coherencia a la regulación legal.

El artículo 4 de la ley, que regula las costas procesales, estableciendo el criterio de la temeridad o mala fe procesales para imponer, con expresa motivación, las originadas en la

tramitación del recurso de casación, es anulado por el TC por cuanto difiere de la normativa procesal estatal sin que, a juicio del Tribunal se justifique por parte de los representantes de la Xunta que dicho criterio “derive necesariamente de las particularidades sustantivas del Derecho civil especial de Galicia” (FJ 16). Obsérvese no obstante que, si el Tribunal hubiese aplicado este criterio al examinar la cuestión de la suma gravaminis, hubiera tenido que anular también la regulación sobre ésta. A este aspecto se volverá de inmediato.

Así pues, se ha producido una cierta tolerancia, todavía mínima pero real, respecto de la posibilidad que las CCAA introduzcan especialidades procesales, lo cual contrasta con la anterior jurisprudencia en que el TC había eliminado toda virtualidad de la cláusula final del art.149.1.6, en una especie de reescritura de éste. Todavía, no obstante, las consecuencias que se extraen en la sentencia de la posibilidad que abre este precepto son discretas, y de la lectura de aquélla se deriva fácilmente que estamos delante de una matización, pero no de un cambio radical, de la jurisprudencia tradicional⁶³.

Con todo, no puede dejar de hacerse notar que las especialidades procesales que el TC acepta las deriva en el primer caso no del Derecho sustantivo de la Comunidad, sino de características, desde luego extrajurídicas, propias del territorio gallego: “su economía esencialmente agraria, sobre la base de una propiedad de carácter minifundista”. Curiosamente, pues, el Tribunal, que siempre ha sido extraordinariamente restrictivo en la interpretación de cuándo son necesarias las especialidades, acaba por prescindir del requisito constitucional de que éstas se deriven del Derecho sustantivo, y además lo hace de modo contradictorio, pues cuando examina la regulación sobre costas procesales del artículo 4 (vd. *supra*) recupera dicho requisito para, en consecuencia, fundamentar la anulación de dicho precepto.

63 Pese a lo cual, ha habido autores como Pérez-Cruz Martín que han hablado de que esta sentencia ha supuesto una “grave quiebra en la doctrina general sentada por dicho órgano [el TC] en orden a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal”. Vd. Pérez-Cruz Martín, A., “El recurso de casación foral gallego”, en: *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en homenaje al profesor Almagro Nosete*, Madrid, 2007, pág. 493.

C) ¿La vuelta a la inevitabilidad?

La evolución jurisprudencial descrita, no obstante, no puede considerarse aún definitivamente consolidada, al menos si atendemos a la sentencia más reciente en este ámbito, la 135/2006, relativa, como ya se indicó antes, a la ley catalana de asociaciones de 1997, y a la 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña. En la primera se produce un curioso caso de reinversión de la propia jurisprudencia. En efecto: el Tribunal cita la STC 47/2004 de modo parcial, para hacerle decir lo que en realidad no dice, y finalmente acaba prescindiendo de ella cuando ha de decidir sobre las concretas impugnaciones. Quizá la explicación de todo ello deba buscarse en el hecho de que, siendo la mayor parte de los preceptos impugnados por presunta oposición al art. 149.1.6 CE idénticos a otros tantos de la ley vasca de asociaciones anulados en 1998 por el Tribunal, a éste le resultaba muy difícil corregirse a sí mismo y fallar ahora en un sentido diverso al juzgar la ley catalana. Pero no deja de ser llamativo comprobar cómo lo evita: en el FJ 2 e) el Tribunal reitera el resumen que la STC 47/2004 había hecho en su FJ 4 de la jurisprudencia que la antecedía, pero prescinde de todo lo que viene después en dicha sentencia, es decir, de la evolución jurisprudencial que ésta supone respecto de la jurisprudencia recaída antes de 1999, año en que por primera vez, como se ha visto, el TC empieza a variar su modo de interpretar el art. 149.1.6 CE.

Así, el Tribunal comienza por anular, como se ha dicho, algunos preceptos coincidentes con otros previamente anulados en la vasca, y lo hace sin más, sin seguir la senda interpretativa iniciada en 2004, limitándose a remitirse a lo dicho en 1998, haciendo incluso expresa mención a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales (vd. FJ 12 c), proclama ésta que había sido relativizada en las sentencias de 1999 y 2004. Por otra parte, rechaza asimismo el Tribunal que entre dentro de la competencia autonómica regular la facultad de cualquier persona interesada de pedirle al juez de primera instancia del domicilio social, cuando la asamblea no haya sido convocada, no se haya celebrado o no se hayan dictado determinados acuerdos, que convoque la asamblea o disuelva la asociación. Tal regulación, para el Tribunal, constituye “un cauce para la resolución

heterónoma de conflictos, precisando no sólo los sujetos activamente legitimados para hacer uso del mismo sino también el concreto órgano jurisdiccional al que corresponde su resolución”, lo que constituye competencia estatal ex art. 149.1.6 CE (FJ 12 c). No dedica el Tribunal ningún esfuerzo argumentativo a demostrar por qué realmente se está fijando un cauce para tal resolución heterónoma, y a determinar si concurre o no el elemento de la conexión directa con la norma sustantiva, elemento que simplemente se ignora.

Llegados a este punto, cabía preguntarse si de cara al futuro la jurisprudencia profundizaría en la línea marcada (realmente) por la sentencia de 2004, o bien perseveraría en la reinención de ésta realizada en la sentencia de 2006, una especie de sorprendente regreso al pasado. Pues bien: la sentencia 31/2010, al analizar el art. 38.2 EAC (al que más adelante volveremos a referirnos) apoya esta segunda posibilidad: el TC establece en ella (FJ 27) que cuando el mencionado precepto habla de la protección de los derechos estatutarios ante el TSJ “de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes”, tales leyes procedimentales “obviamente solo pueden ser las del Estado”. El Tribunal llega a dicha conclusión afirmando, con cita de la sentencia de 2004, que el art. 149.1.6 CE “no les permite, sin más, [a las CCAA] introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo” y que “como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir [las CCAA] aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma”. Pero obsérvese que este fragmento de la sentencia de 2004 pertenece, como el propio Tribunal hace constar, a su FJ 4, allá donde el TC resumía la jurisprudencia previa. Pero como ya se ha dicho, en el FJ 5 la sentencia de 2004 abandona la inevitabilidad para pasar a hablar de conexión directa. De este último matiz (bien relevante) prescinde la sentencia de 2010 como ya lo hiciera la de 2006.

En definitiva, si llevamos a cabo una visión de conjunto de la jurisprudencia hasta

ahora examinada, se deriva de la misma que, para el TC, el legislador autonómico no puede en ningún caso:

- referirse a qué orden jurisdiccional debe conocer de determinada reclamación (STC 121/1992 y 173/1998).
- definir las atribuciones de los juzgados y tribunales, y asignarles funciones en garantía de cualquier derecho (STC 173/1998 y 135/2006).
- limitar de cualquier modo el acceso al proceso, por ejemplo fijando un plazo de impugnación (STC 173/1998).
- establecer reglas de legitimación (STC 71/1982, 83/1986 y 135/2006, entre otras).
- referirse a los criterios que determinen la condena en costas (STC 47/2004)

En algunos de estos casos se llega a aceptar, por hipótesis, que las regulaciones rechazadas serían admisibles si constituyeran necesarias especialidades que se derivasen de las particularidades del Derecho sustantivo de la Comunidad. Junto a todo ello, es cierto, como ya se ha visto, que ha habido en la jurisprudencia constitucional una evolución en el ámbito que estudiamos, pero en cualquier caso una evolución mínima: pese al teórico paso de la “inevitabilidad” de las especialidades procesales a la “conexión directa” entre las particularidades del Derecho sustantivo y las especialidades procesales que se quiera introducir, y de los avances parciales de la STC 47/2004 en la interpretación del art. 149.1.6 CE de un modo algo más favorable a las posibilidades autonómicas, no se va mucho más allá, y a partir de la sentencia de 2006, a la que sigue la de 2010, se emprende de nuevo el camino hacia atrás.

D) Recapitulación

Una vez examinada la jurisprudencia constitucional relevante, debemos hacer algunas consideraciones adicionales. En un Estado compuesto no hay ninguna necesidad de que haya una absoluta o casi absoluta “uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales”, recordando los términos empleados por el Tribunal en el año 1982⁶⁴. Claro está que esto será más difícil de hacer entender mientras también exista un Poder Judicial tan fuertemente centralizado como el que tenemos. O mientras existan tantas prevenciones en relación con la diversidad de derechos de los ciudadanos a lo largo del territorio (prevenciones de las que la última muestra es la sorprendente sentencia 247/2007, que reduce todos los derechos estatutarios vinculados a competencias autonómicas a meros principios, sin ofrecer argumentación ni razonamiento alguno para hacer entender esa reescritura en bloque de los Estatutos; la STC 31/2010, más allá de matices, no ha variado el estado de cosas establecido por aquella)⁶⁵. Pero las incongruencias que todavía perviven en nuestro Estado compuesto no deben darse por buenas por el mero hecho de su persistencia en el tiempo, sino que se ha de aspirar a someterlas a revisión.

En el aspecto que aquí se trata, ello solo se puede lograr mediante una interpretación del art.149.1.6 por la que las “necesarias especialidades que se deriven de las peculiaridades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” se interpreten de una manera menos restrictiva, y que en particular se tolere que en materia de derechos de los ciudadanos la

64 Uniformidad que, por cierto, como recuerda Nieva Fenoll, convive con la tendencia del Estado a la dispersión procesal a través de la hiperinflación de procedimientos especiales, que ha ido creando paulatinamente, lo que no parece tener mucha lógica. Vd. Nieva Fenoll, J., “La recuperació del dret processal català...”, ob.cit., Possibilitats constitucionals de desenvolupament” *Revista Catalana de Dret Privat*, 4, 2004, pág. 216.

65 Vd. sobre ella, desde diversas ópticas, Cabellos Espiérrez, M.A., “La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 7, 2008, págs. 107-144; De la Quadra-Salcedo Janini, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 5, 2008; Fernández Farreres, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008. Riu Fortuny, R., “Sobre la reforma de l’Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana. Comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de desembre”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2, 2008, págs. 485-504.

protección que ofrezca a estos el Derecho sustantivo autonómico incluya también la introducción de especialidades procedimentales. Los ejemplos que hemos visto en los que el Tribunal rechazó normas autonómicas relativas a la legitimación, plazos de impugnación, o costas, pueden ser ilustrativos de lo que no tendría que rechazarse. También parece exagerado que las CCAA no puedan prever instrumentos de resolución extrajudicial de conflictos (vd. STC 62/1991, FJ 12)⁶⁶.

Y es que si se aceptaron en la STC 47/2004 peculiaridades derivadas de las características del territorio, atendiendo al peso del elemento rural, también se pueden aceptar, por poner un ejemplo, peculiaridades derivadas de la población (que haya colectivos con dificultades por litigar, por ejemplo, lo cual justificaría que el art. 4.2 de la LNL, antes citado, apoderara al Consejo Ejecutivo de la Generalitat para poner en marcha “las acciones (...) administrativas o judiciales necesarias para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art.3 del Estatuto y en la presente ley” o las previsiones sobre legitimación de la ley vasca 10/1981). Haría falta únicamente justificar que las mencionadas previsiones sirven directamente para proteger los derechos de los ciudadanos de la Comunidad reconocidos por las respectivas leyes o por su Estatuto, y sin que la necesidad de introducir tales normas deba ser confundida de ninguna forma con la “inevitabilidad”, sino identificándola con la conexión directa existente entre las mismas y la necesidad de proteger dichos derechos.

La inclusión en buena parte de los nuevos Estatutos de catálogos de derechos debiera poder dar pie a poder profundizar por esta vía en relación con aquellos, de carácter social, que los Estatutos configuran como tales derechos yendo así más allá del nivel o estándar constitucional, en que la mayoría no pasan de ser principios rectores. El reconocimiento de estos como tales derechos estatutarios, o en general la previsión en los Estatutos de derechos que van más allá de lo previsto en la Constitución, plantea la necesidad de prever sus formas

66 Por el hecho de que “siendo el arbitraje un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil (esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada), es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo es materia propia de la legislación procesal civil, relacionada, en cuanto a los efectos del laudo arbitral y al sistema de recursos, con la Administración de Justicia”.

de tutela jurisdiccional, tutela que, como ha analizado en detalle Nieva Fenoll, no siempre se conseguiría de modo idóneo a través de la aplicación sin más de las vías procesales actualmente previstas, sino que sería preciso, cuando menos, introducir algunas variaciones⁶⁷. El autor citado estudia los ámbitos civil y administrativo, tanto desde el punto de vista de la competencia objetiva y territorial como de las partes como de, finalmente, el procedimiento. En relación con este último, aboga por evitar la creación de nuevos procedimientos especiales y, para el ámbito civil, propone utilizar el proceso verbal pero con contestación escrita (en vez del procedimiento ordinario que sería en principio el aplicable). Para ello sería precisa la correspondiente previsión legal, que Nieva Fenoll estima más oportuno que la realice con carácter general el Estado, “habida cuenta de la estrecha competencia autonómica en esta materia (...) y teniendo muy presente la jurisprudencia constitucional en este punto, todavía más restrictiva”⁶⁸. En el ámbito contencioso aboga por acudir, por analogía, al procedimiento de protección de derechos fundamentales de los arts. 114 y ss. LJCA como mejor vía frente a las diversas alternativas que pudieran barajarse. También aquí considera “nuevamente recomendable que la remisión la realice la legislación estatal, y no la autonómica, por las razones de jurisprudencia constitucional que ya indiqué”⁶⁹.

Ya hemos visto que efectivamente la jurisprudencia constitucional ha puesto de todo menos facilidades. También podría argüirse, no obstante, que se dictó antes de que los Estatutos reformados se aprobasen, con nuevos catálogos de derechos y nuevas necesidades de tutela. Habría entonces que analizar si aquellos contienen alguna previsión que permita potenciar, dentro de lo constitucionalmente posible (que es más de lo que el Tribunal Constitucional ha querido ver) la competencia autonómica en materia procesal, y a partir de ella la tutela de los derechos estatutarios. De ser así, resultaría más sencillo abogar por que fuera la Comunidad Autónoma la que introdujera las especialidades procesales que el mencionado autor proponía, u otras que se considerasen igualmente necesarias, y no el Estado. Como se verá a continuación, en el momento actual dicha posibilidad parece lejana, como lejana parece la

67 Véase el excelente estudio de J. Nieva Fenoll: “Los mecanismos de tutela de los derechos estatutarios”, en el libro *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, IEA, Barcelona, 2007, págs. 113 y ss.

68 Ob.cit., pág. 125.

69 Ob.cit., pág. 128.

afirmación de una hipotética competencia autonómica para incidir en la regulación de la defensa procesal de los derechos estatutarios, pues las nuevas regulaciones estatutarias no apuntan a ningún cambio en el tradicional estado de cosas en el ámbito que estudiamos.

3. ¿Qué posibilidades abren los nuevos estatutos?

Los nuevos Estatutos, como se verá, no conllevan por sí mismos un cambio en la materia objeto de estas páginas. A continuación examinaremos brevemente las regulaciones relativas al título competencial sobre normas procesales, y las relativas a la tutela jurisdiccional de los derechos estatutarios en aquellos estatutos en que se haga alguna mención de interés a nuestros efectos.

En cuanto a lo primero, en el caso de Catalunya su art. 130 indica que: “Corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña”, en formulación que, como se ve, poco varía respecto de la del 149.1.6 CE por más que resulte un poco menos precisa desde el punto de vista descriptivo. De mucho mayor interés resulta, sin embargo, la formulación que se contenía en la propuesta de Estatuto aprobada en el Parlament:

“Correspon a la Generalitat dictar les normes processals específiques que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya. Aquesta competència inclou, en tot cas, les normes processals que tinguin per finalitat millorar la protecció dels drets dels ciutadans que estableixen aquest Estatut i les altres normes autonòmiques, i la interpretació i l'aplicació adequades del dret propi pels òrgans jurisdiccionals”.

En la línea de lo que se hace en el Estatuto con el resto de las materias, se intentaba establecer un elenco de submaterias que, en todo caso (pues la enumeración realizada no es un *numerus clausus*) se incluirían en la materia sobre la que se otorga competencia a la Comunidad. Una de ellas, particularmente relevante, ligaba la competencia para prever especialidades procesales a la mejora de los derechos de los ciudadanos, lo que sin duda abría el camino a un notable número de posibilidades. La referencia a la aplicación e interpretación adecuadas del derecho propio apuntaba por su parte a regulaciones como las que vienen haciendo las CCAA con derecho civil propio sobre la casación relativa a éste, aunque naturalmente la competencia podría ir más allá de esto.

Sin embargo, la enmienda presentada por el Grupo Socialista en el Congreso, tendente a eliminar desde “Aquesta competència inclou” hasta el final⁷⁰, supuso el fin del intento de explicitar el contenido de la competencia autonómica en materia procesal con la intención de dotarla de una cierta operatividad real.

Por su parte, nada hay que destacar en el caso valenciano, más allá de la formulación de la competencia mezclándola con la relativa al procedimiento administrativo. Así, el artículo 49.1.3 establece que “Es competencia exclusiva de la Generalitat dictar “Normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat”. Cabe sobreentender que en esta formulación conjunta de dos ámbitos competenciales, las normas procesales se refieren a las particularidades del Derecho sustantivo, y las de procedimiento administrativo a las especialidades de la organización de la Generalitat.

En el Estatuto andaluz no se menciona la competencia que estudiamos, es de suponer que por haberse interpretado (de forma innecesariamente restrictiva) la referencia al Derecho sustantivo como equivalente al Derecho civil propio del que Andalucía carece.

Dicha interpretación restrictiva no se practica en cambio en el de Aragón, cuyo artículo 71.3 establece que es competencia exclusiva el “Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés”, mientras que en el apartado previo (71.2) se ha hablado de la competencia sobre “Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés (...)”. Queda, pues, claro que el 71.3 no se ha querido limitar al Derecho Foral

70 Vd. BOCG, Congreso, de 3 de enero de 2006, serie B, núm. 210-7, pág. 76, enmienda núm. 10. La enmienda dio lugar a la transaccional aceptada por mayoría de ambas ponencias (Ponencias de la Delegación del Parlament de Catalunya y Comisión Constitucional; vd. BOCG de 7 de marzo) y el texto resultante del precepto pasó al dictamen de la Comisión (BOCG de 22 de marzo). Aunque finalmente no prosperó, también se pretendía por parte del mismo grupo (vd. pág. 77 del BOCG de 3 de enero) sustituir la referencia al Derecho sustantivo de Cataluña por la relativa al Derecho civil catalán, de manera que el “celo reductor” del grupo proponente iba incluso más allá de lo que el tenor literal de la Constitución indica, lo que es cosa de no poco mérito, ciertamente.

cuando ha previsto la competencia sobre derecho procesal, en la línea de lo que, por lo demás, permite la Constitución.

En el caso de Castilla y León, paradójicamente, se habla de la conservación de su derecho consuetudinario, competencia exclusiva ex art. 70.1.5, pero no se alude a la competencia en materia procesal.

También sorprende el caso del Estatuto balear, y en concreto la configuración de la competencia sobre derecho procesal, pues se incluye entre las competencias de desarrollo de la legislación básica del Estado. Indica su artículo 31: “En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...) 2. Normas procesales derivadas de las peculiaridades del derecho sustantivo de las Illes Balears”. Pero es evidente que la relación entre las normas procesales estatales y las especialidades autonómicas no tiene nada que ver con las competencias compartidas, ni las leyes procesales del Estado son bases que el legislador balear tenga que desarrollar.

Así pues, los Estatutos actualmente en vigor, al regular la competencia en materia procesal, no van más allá de lo hasta ahora existente (pese a que el catalán sí que lo intentó en su fase inicial) y lo que sí cabe destacar es la pluralidad de opciones dentro de esta tónica de mantenimiento del statu quo: desde los que acogen de un modo u otro la formulación constitucional hasta los que prescinden incluso de asumir la competencia, pasando, en el curioso caso del Estatuto balear, por los que confunden el tipo de competencia.

La misma conclusión se alcanza, como era de esperar visto lo anterior, al tratar la cuestión de la tutela jurisdiccional de los derechos.

En el Estatuto catalán, su artículo 38.2 indica que: “Los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III de este título, y por la Carta de derechos y

deberes de los ciudadanos de Cataluña son objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes”. Igualmente su artículo 95.1 reitera, al hablar del TSJ⁷¹, que éste será competente “para tutelar los derechos reconocidos por este Estatuto”.

El Estatuto catalán, por tanto, da el paso de indicar ante qué órgano jurisdiccional concreto se ejercerá la tutela judicial⁷². Pudiera haberse interpretado que un Estatuto sí que puede contener este tipo de disposiciones, por más que condicionadas, lógicamente, a la posterior recepción de las mismas en la LOPJ, pero ya se ha visto antes que la STC 31/2010, en su FJ 27, no ha ido por este camino y ha declarado que tales leyes solo pueden ser las del Estado⁷³.

71 Sobre la previsión, ya desde los primeros estatutos (salvo el de La Rioja en un principio) de normas alusivas a la existencia y competencias de los TSJ -con indicación incluso de recursos que se seguirían ante ellos- y sobre los problemas que se plantearon en relación con las previsiones constitucionales y con la reserva hecha en favor de la LOPJ, véase Aparicio Pérez, M.A., “Los Tribunales Superiores de Justicia en el Estado autonómico”, en Gerpe Landín, M., coord., *Posición y funciones de los Tribunales Superiores de Justicia*, IEA, Barcelona, 2008, págs. 11-32.

72 En la propuesta de Estatuto aprobada en el Parlament de Cataluña, el art. 38.2 iba más allá en la determinación del órgano al mencionar incluso que el recurso lo resolvería una “Sala de Garantías Estatutarias”. Una enmienda del Grupo Socialista en el Congreso (vd. BOGC, Congreso, de 3 de enero de 2006, cit., pág. 74, enmienda núm. 8), posteriormente transaccionada en la fase de informe de ponencia, dio lugar al texto final. En cuanto al procedimiento, se hacía remisión a lo que determinase la LOPJ: “Los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III de este título y por la Carta de los derechos y los deberes de los ciudadanos de Cataluña son objeto de recurso directamente ante una sala de garantías estatutarias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en los términos y por medio del procedimiento que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

73 “El art. 38.2 EAC parecería remitir a «los procedimientos establecidos en las leyes» la concreta configuración de un recurso jurisdiccional cuya existencia misma es cuestión resuelta y decidida, en apariencia, por el precepto estatutario, sin que a las leyes aludidas en el art. 38.2 EAC, por más que implícitamente se asuma que sólo pueden ser las estatales, les cumpliera, en principio, otro cometido que el de regular el *modus* de un recurso de existencia ya indisponible para el legislador del Estado. Ello no obstante, y como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente a un concreto recurso del que conozca un concreto Tribunal, sino que califica a determinados actos como «objeto de recurso» ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de «innovaciones procesales» ni supone una alteración de «las reglas procesales comúnmente aplicables» en materia de protección de derechos. Por el contrario, partiendo de un sistema procesal de garantía de los derechos y libertades que, sobre la base de las previsiones constitucionales determinantes al efecto, el legislador estatal ha dispuesto y regulado en ejercicio de sus competencias propias, el art. 38.2 EAC ha asumido la condición del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden en aquel sistema determinadas funciones de protección de derechos subjetivos a las que el Estatuto quiere hacer referencia expresa por relación a los derechos que el propio Estatuto reconoce, con la salvedad, en todo caso, de que los términos concretos en que esa genérica condición haya de concretarse para el caso de los derechos estatutarios serán, en definitiva, los que resulten de «los procedimientos establecidos en las leyes», que obviamente sólo pueden ser las del Estado”.

En el Estatuto de Andalucía, su artículo 39 establece que “Los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”. No se identifica aquí el órgano judicial (aunque más tarde, en su art. 140, al referirse al TSJ, se dirá que es competente “para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto”) y además se remite expresamente a las leyes procesales del Estado, lo que concuerda con el hecho de que previamente el propio Estatuto haya ignorado la competencia que le brinda el art. 149.1.6 CE, como ya se indicó.

En el caso de Castilla y León, el artículo 17.1 indica que “Los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título (...) son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente establecidas”. Formulación genérica tanto en relación con el órgano, que no se identifica, como con el legislador competente, que al menos no se restringe expresamente a uno concreto, como hace el estatuto andaluz.

Finalmente, en el caso de los Estatutos de Aragón, Castilla y León y Valencia no se hace ninguna mención al aspecto que tratamos.

4. Recapitulación

El peso de la jurisprudencia del TC sobre la competencia en materia procesal ha sido tal, que los nuevos Estatutos parecen haber dado la batalla por perdida desde el inicio, con la excepción inicial del de Cataluña, cuya propuesta de Estatuto, como se ha visto, intentaba precisamente lo contrario, sin que finalmente dicho intento se viera coronado por el éxito. Los textos finalmente aprobados, pues, o han reproducido en el mejor de los casos el art. 149.1.6, o en otros ni siquiera se ha optado por eso y se ha omitido toda referencia. Con la excepción

citada del caso catalán en su inicio, esta competencia parece no haber sido una prioridad al elaborar los listados competenciales estatutarios.

Así pues, ni se ha intentado delimitar la competencia para darle un determinado alcance, ni se ha aprovechado para, partiendo de la tabla de derechos que, en mayor o menor medida contienen los Estatutos (y que en muchos casos configuran como derechos posiciones jurídicas de los ciudadanos que no estaban recogidas con dicho status en la Constitución) prever para la tutela de los mismos algún tipo de especialidad procesal en relación con su garantía⁷⁴.

Pero al mismo tiempo, ello contrasta con el hecho de que muy diversas normas autonómicas, en particular en el ámbito del derecho civil propio allá donde existe, contienen especialidades procesales⁷⁵ que, al no haber sido impugnadas ante el TC, se aplican con normalidad y sin mayor perjuicio para los litigantes pero que, de haber sido impugnadas ante éste, y habida cuenta de cuál es su jurisprudencia, probablemente hoy no existirían. Se aprecia, pues, la tensión entre un hecho normal en un Estado compuesto (la diversidad normativa en los diferentes ámbitos materiales puede trasladarse al ámbito procesal) y una jurisprudencia que, aun con los matices de 2004, ha hecho de la “uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales” el eje de su interpretación del artículo 149.1.6 CE, pese a que éste, al reservar un espacio normativo a las CCAA, está negando de manera palmaria dicha uniformidad a la que el TC ha rendido tributo de modo constante.

74 Y no digamos ya un procedimiento como tal, opción ésta, no obstante, más dificultosa habida cuenta de que la Constitución se refiere a especialidades procesales, que parece que es cosa más concreta que un procedimiento jurisdiccional, y que no es fácil de interpretar, por tanto, como expresión sinónima de la de procesos especiales.

75 Vd. un estudio de esta cuestión, en relación con el caso de Cataluña, en Nieva Fenoll, J., “La recuperació del dret processal català...”, ob.cit.; Caballol Angelats, L., / Marsal Guillaumet, J., *Llei d'enjudiciament civil 1/2000*, Atelier, Barcelona, 2005; Ídem: “Les especialitats processals regulades per les CCAA amb competència en Dret Civil”, en Aparicio, M.A., y Barceló, M., *Las garantías procesales...*, ob.cit., págs. 63-104; Puig Ferriol, L., “Les competències processals de les CCAA en l'àmbit del Dret Civil”, en Aparicio, M.A., y Barceló, M., *Las garantías procesales...*, ob.cit., págs. 105-124; Caballol Angelats, L., “Especialitats processals del dret civil català”, en VVAA, *Autonomia i Dret*, Barcelona, 2006, págs. 29-40. Para el caso valenciano, véase Ortells Ramos, M., “Sobre la competencia legislativa de la Generalitat valenciana en materia procesal (cuestiones procesales del Derecho privado valenciano)”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 13, 2002, págs. 109-130, y del mismo autor, “La Administración de Justicia”, en Baño León, J.M., dir., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, 2007, págs. 383-393.

En estas circunstancias, el futuro que se apunta para una posible competencia autonómica en el ámbito de las normas procesales, o en particular para contribuir a la regulación de los procesos de defensa de los derechos estatutarios, es muy poco halagüeño. Las nuevas reformas estatutarias, con sus nuevos catálogos de derechos estatutarios, no han inducido al TC a continuar profundizando en la tímida evolución acaecida en la STC 47/2004, que no debiera ser un caso único posteriormente abandonado, sino el inicio de una nueva forma de interpretar el art. 149.1.6 CE. La interpretación que el Tribunal había ya hecho de los derechos estatutarios en la STC 247/2007, en que redujo a la mayoría de ellos, como ya se ha dicho, a la condición de principios rectores, apuntaba ya a todo lo contrario, y eso es lo que la STC 31/2010 vino a confirmar. Ello no deja de encerrar una cierta coherencia interna: si los propios derechos estatutarios no son tomados en serio, ¿cómo podría serlo la posible intervención autonómica en la regulación de su defensa?

RESUMEN

La introducción en los Estatutos de Autonomía de un listado de derechos estatutarios plantea también el problema de su protección. Dentro de las diversas vertientes que dicho problema posee, en este trabajo se examinará hasta qué punto pueden las Comunidades Autónomas contribuir a dicha protección creando especialidades procesales, y de qué forma los Estatutos pueden ayudar a fundamentar dicha posibilidad. El análisis de la jurisprudencia constitucional relativa al art. 149.1.6 CE, que ha interpretado este artículo de una manera sumamente restrictiva, y el examen de las nuevas previsiones estatutarias en este ámbito permiten concluir que las posibilidades que las Comunidades Autónomas tienen de contribuir a la regulación de la protección jurisdiccional de los derechos estatutarios son aún hoy muy limitadas, aunque en absoluto inexistentes.

ABSTRACT

The introduction in the Statutes of Autonomy of a list of statutory rights creates the problem of their protection. Among the various aspects of this problem, this paper will examine the extent to which the Autonomous Communities can contribute to this protection by creating procedural specialties, and how the Statutes may contribute to support this possibility. The analysis of the constitutional jurisprudence relating to art. 149.1.6 SC, which has interpreted this article in an extremely restrictive way, and the review of the new statutory provisions in this area, lead to the conclusion that the chances that the Autonomous Communities have to contribute to the regulation of the jurisdictional protection of statutory rights are still very limited, but not nonexistent.

PALABRAS CLAVE: Estatutos de autonomía, derechos estatutarios, protección jurisdiccional, Derecho procesal.

KEYWORDS: Statutes of autonomy, statutory rights, jurisdictional protection, procedural law.