

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2010

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA  
IGNACIO TORRES MURO  
ENRIC FOSSAS ESPADALER

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS.—V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

## I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Después de casi cuatro años, la STC 31/2010 (Pleno), de 28 de junio, ha dado respuesta al primero de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Con independencia de su concreto pronunciamiento y del alcance de su doctrina sobre la futura conformación del Estado, la STC 31/2010 marca, sobre todo, el principio de un interrogante sobre la suerte misma del propio Tribunal Constitucional, sometido en estos años a un extraordinario proceso de deslegitimación y deterioro.

De los avatares procesales que han jalonado la elaboración de esta Sentencia se ha procurado dar cuenta circunstanciada en esta sección de la Crónica, enriquecida en demasiadas ocasiones con un material jurisdiccional (y legislativo) del que habría sido preferible no haber dispuesto nunca. Abundando en esa línea, la STC 31/2010 ha brindado a la doctrina un estrambote procesal que en nada desmerece de alguno de los incidentes más llamativos suscitados en el curso de su procedimiento.

Así, sendos escritos del Gobierno y del Parlamento catalanes interesaron a última hora del Tribunal la adopción de dos resoluciones en cuya virtud (A) se limitara la recusación del Magistrado Sr. Pérez Tremps, acordada por ATC 26/2007, de 5 de febrero (1), únicamente a determinados preceptos del Estatuto objeto del recurso de inconstitucionalidad, y (B) se declinara la competencia del Tribunal para resolver el recurso, habida cuenta de la prórroga de jurisdicción en la que se encontraban cuatro de sus Magistrados. La primera de las pretensiones sería rechazada mediante providencia confirmada por el ATC 65/2010 (Pleno), de 22 de junio, invocándose la firmeza e irrecurribilidad de la recusación acordada en el ATC 26/2007 (2). La segunda sería también desatendida por providencia confirmada por el ATC 67/2010, de 23 de junio (3), sirviéndose para ello el Pleno de consideraciones elementales sobre la vigencia, aplicabilidad y buen sentido del artículo 17.2 LOTC (4).

A este último respecto, el Pleno no deja de observar que «[e]l análisis crítico de los recurrentes sobre la situación de prórroga de los Magistrados, en realidad, se equivoca en su destinatario, que no puede ser este Tribunal[,] al que el estado de cosas acaecido [...] no es en ninguna medida imputable» (ATC 67/2010, FJ 2). Dejando a un lado, en efecto, las gruesas descalificaciones vertidas por el Gobierno y el Parlamento catalanes contra la integridad de los Magistrados, el fondo de la crítica al régimen de la *prorogatio* sólo lo merecen las instituciones que han hecho dejación de su responsabilidad constitucional en el proceso de renovación del Pleno. Responsabilidad tanto mayor por cuanto ha terminado por hacerse ya imposible la cadencia de renovaciones por tercios ordenada en el artículo 159.3 CE, toda vez que la pendiente desde 2007 se ha solapado con la que corresponde llevar a cabo en 2010. El esmerado procedimiento de la disposición transitoria novena de la Constitución no puede, obviamente, reeditarse. Habría que fiarlo todo a la eventualidad de que los Magistrados que sustituyan a quienes debieron ser renovados en 2007 decidieran

(1) Reseñado en la crónica publicada en *REDC*, núm. 80, 2007, pág. 235.

(2) La misma razón ya aducida en el ATC 192/2007, de 21 de marzo (*REDC*, núm. 80, 2007, pág. 236).

(3) Reiterada en todos los procesos pendientes contra la reforma del Estatuto, la petición del Gobierno y el Parlamento autonómicos sería rechazada en los AATC 69 a 73/2010 (Pleno), de 23 de junio.

(4) En voto concurrente, el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez no deja de recordar, sin embargo, su juicio contrario a la *prorogatio* de la presidencia del Tribunal establecida en el artículo 16.3 LOTC y confirmada en su constitucionalidad por la STC 49/2008, de 9 de abril (Comentada en *REDC*, núm. 83, 2008, págs. 211 y sigs.).

renunciar a sus cargos cuando sólo hubieran transcurrido seis años desde su nombramiento (5).

2. De la tortuosa construcción de la mayoría necesaria para aprobar la STC 31/2010 han ido dando cuenta pormenorizada los medios de comunicación con una inmediatez y detalle impropias de un sistema basado en el secreto de las deliberaciones. Por el contrario, la misma STC 31/2010 es más bien exigua en sus explicaciones sobre el procedimiento de votación utilizado, cuestión ésta sobre la que ha suscitado una razonable curiosidad el hecho de que en el Antecedente 136 de la Sentencia se haga constar la adopción por la Presidente de un Acuerdo *ad hoc* «sobre el sistema de votación en el presente recurso de inconstitucionalidad en el que se articulaba un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos que hubieran de hacerse, así como un método de resolución de los supuestos de discordia». Acuerdo del que sólo se sabe que fue adoptado el 31 de mayo de 2010 «al amparo de los artículos 15 y 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del artículo 254.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial», y que incluía una «regla 1.1» por la que «se procedió a votar separadamente los pronunciamientos contenidos en los cuatro apartados del fallo de la ponencia presentada por la Excm. Sra. Presidenta, resultando de dicha votación que el primero de dichos apartados fue aprobado por seis votos; el segundo, por ocho votos; el tercero por seis votos y el cuarto por seis votos» (Antecedente 140).

---

(5) La opción de reformar la Ley Orgánica para reducir en estos supuestos el período de nueve años tropezaría con el hecho de que tal es el plazo establecido por la Constitución. Ciertamente ésta también impone las renovaciones por tercios; dos previsiones irreconciliables tan pronto como se demore una sola renovación. Ante imponderables como la muerte o la renuncia de un Magistrado se ha optado desde un principio por nombrar un sucesor para el período que aún le restaba al primero. Pero la irresponsabilidad política de quienes no cumplen con su deber de nombrar en plazo no puede ser un imponderable constitucionalmente relevante. Una opción más respetuosa con la Constitución sería, a mi juicio, la de tener por nuevamente nombrados para otro período de nueve años a los Magistrados cuya renovación se demore más allá de la fecha en que se agota su primer nombramiento (nuevo nombramiento sucesivo que la Constitución no prohíbe, pues ese obstáculo sólo figura en el art. 16.4 LOTC). Aunque también caben soluciones más radicales y seguramente más efectivas. Se trataría de volver a los orígenes del parlamentarismo, cuando, ante la inexistencia de mecanismos de exigencia de responsabilidad política (como hoy ha vuelto a ser prácticamente el caso entre nosotros), sólo cupo arbitrar medidas de responsabilidad penal. Quizás bastaría con hacer penal o civilmente responsables de la demora en la renovación a quienes deban gestionarla.

Finalmente, y según se desprende de las informaciones de prensa disponibles en el momento de corregir las pruebas de esta crónica, se ha optado por una reducción del período de nombramiento a través de una reforma de la LOTC introducida como enmienda de última hora en la tramitación de otra ley orgánica (LOREG). Se abunda así en la línea que está llevando a que el Tribunal Constitucional deje de ser una institución para convertirse en un organismo.

3. Cuestión procesal relevante es la que finalmente se ha resuelto en el FJ 22 de la STC 31/2010 y que había quedado pendiente desde el ATC 468/2007, de 17 de diciembre, resolutorio de una súplica intentada contra la denegación de apertura de un incidente de desaparición sobrevenida del objeto del proceso (6). Responde ahora el Pleno que «la voluntad impugnatoria de los recurrentes ha sido ratificada en cuantas ocasiones se ha puesto en duda su mantenimiento a lo largo de este proceso, pues ni han desistido al ser requeridos expresamente para ello por el Abogado del Estado al oponerles una comparación entre el Estatuto aquí recurrido por ellos y otros dos aprobados con su propio apoyo parlamentario, ni cabe admitir, como han pretendido el Gobierno y el Parlamento catalanes, que dicho apoyo haya de interpretarse como un *contrarius actus* evidenciador de un desinterés impugnatorio sobrevenido o tener por efecto la desaparición del objeto de este proceso respecto de los preceptos impugnados que pudieran eventualmente coincidir con los de otros Estatutos posteriores no recurridos» (STC 31/2010, FJ 2).

A este último respecto el Tribunal responde cabalmente a cuantos han querido llamarse a escándalo ante la pretendida dificultad de ahorrar en Derecho una conducta de orden político, es decir, ante un supuesto de principio que es inherente a la lógica de la jurisdicción constitucional como instrumento de racionalización jurídica de la razón política. En palabras del Pleno, «de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinadas normas legales no deriva la obligación de impugnar también cuantas normas posteriores guarden con aquéllas alguna identidad material, ni el propósito impugnatorio formalizado con el recurso efectivamente interpuesto ha de confirmarse o revalidarse, llegado el caso, con la impugnación de toda norma eventualmente parecida. La voluntad impugnatoria de quienes están legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad «en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2) puede legítimamente responder a razones políticas o de oportunidad. En realidad, y por cuanto hace específicamente a la legitimación de una minoría parlamentaria, tales son las razones relevantes con la perspectiva del juicio de su voluntad impugnatoria, por más que el Ordenamiento se sirva de ellas para instrumentalizarlas al servicio de una razón distinta, de orden objetivo y sistemático, cual es la depuración del Ordenamiento, cuya lógica no puede imponerse

---

(6) En dicho Auto (reseñado en la crónica publicada en *REDC*, núm. 82, 2008, pág. 279) también se descartó la necesidad de emplazar en el recurso contra el Estatuto de Cataluña a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos se han reformado después siguiendo, supuestamente, las líneas inspiradoras de aquél.

a la voluntad política de los demandantes. Todo ello sin perjuicio de los efectos que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto similar o idéntico a otro posterior y no recurrido haya de tener sobre este último, cuestión ahora meramente hipotética y sobre la que, por tanto, no hemos de pronunciarnos, siendo suficiente con recordar, además de los efectos *erga omnes* de nuestra doctrina (art. 38.1 LOTC), que los instrumentos de depuración del Ordenamiento no se agotan con el recurso de inconstitucionalidad ni se reducen en todo caso a los de naturaleza jurisdiccional, sin que, por lo demás, quepa olvidar la potestad de reforma del legislador democrático, en cuya correcta actuación ha de confiarse si con nuestro fallo pudieran resultar afectadas normas no expresamente recurridas ante el Tribunal Constitucional» (STC 31/2010, FJ 2).

4. En fin, es notorio que la crítica principal que viene mereciendo la STC 31/2010 tiene que ver, ante todo, con el recurso a la técnica de la interpretación conforme llevada al paroxismo de la recreación pseudolegislativa, ya avanzada con pronunciamientos como las SSTC 247/2007, de 12 de abril (7), y 49/2008, de 9 de abril (8). No es éste el lugar para entrar en el detalle de las consecuencias de ese proceder, pero sí para insistir en el riesgo de desnaturalización del sistema constitucional entero que ello implica.

5. El cuatrimestre no se ha agotado en su interés con la STC 31/2010, pues ha habido otros pronunciamientos destacables. En particular, el ATC 90/2010 (Pleno), de 14 de julio, por el que se acordó denegar la suspensión de diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, solicitada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. El Pleno se atendrá a la jurisprudencia constante en la materia, fiel, por tanto, a la literalidad del artículo 30 LOTC, descartando las dos sorprendentes soluciones procesales ofrecidas por los actores. De un lado, interpretar el artículo 30 LOTC en el sentido de que no cabe suspender la Ley en su totalidad, pero sí los preceptos impugnados. De otro, cuestionar la constitucionalidad del propio artículo 30 LOTC en la insólita creencia de que con ello se suspendería su vigencia y sería posible, por tanto, acordar la suspensión interesada. En el FJ 3 se opone a ambas propuestas la única respuesta que merecen.

Las limitadas razones ofrecidas por los recurrentes contrastan con las planteadas en el Pleno por los Magistrados que discrepan de la solución mayoritaria.

---

(7) Véase *REDC*, núm. 82, 2008, pág. 281.

(8) Comentada en *REDC*, núm. 83, 2008, págs. 211-216.

En el voto particular suscrito por el Magistrado Sr. Delgado Barrio se propone una muy bien trabada interpretación histórico-sistemática de la Ley Orgánica del Tribunal en la que el verdadero sentido del artículo 30 LOTC habría de encontrarse en su relación con el primitivo recurso previo del artículo 79 LOTC, cuya supresión habría supuesto, para el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, una «distorsión» que, a su juicio, acaso justifique una reconsideración de la imposibilidad de suspensión de leyes no autonómicas, cuando menos en supuestos excepcionales. A la excepcionalidad del caso se refieren también los Magistrados Sres. Gay Montalvo, Rodríguez Arribas y Jiménez Sánchez, invocando estos últimos el recuerdo de precedentes como el de la «reinterpretación» del artículo 39.1 LOTC por obra de la STC 45/1989, de 20 de febrero.

6. En el ámbito de la suspensión de leyes autonómicas, el ATC 56/2010 (Pleno), de 19 de mayo, ofrece un nuevo supuesto de mantenimiento de la suspensión en aplicación de la doctrina sobre el carácter preferente de la salvaguarda del interés ecológico (9). Por razón del interés público de la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico se mantuvo también en el ATC 104/2010 (Pleno), de 28 de julio, la suspensión de varios preceptos de otra Ley autonómica (10).

En materia de amparo, por su parte, el ATC 59/20210 (Sala Segunda), de 25 de mayo, acuerda la suspensión por vía de urgencia de la resolución judicial impugnada, es decir, sin apertura del oportuno incidente y en la misma fecha en que se acuerda la admisión a trámite del recurso. Pero no «en la resolución de la admisión a trámite», según dispone el artículo 56.6 LOTC, sino en un Auto separado, si bien con la advertencia de que puede ser recurrido en el plazo de cinco días establecido en dicho precepto.

7. En relación con la progresiva implantación del modelo de amparo que haya de resultar tras la reforma de 2007 pueden destacarse varios pronunciamientos de interés. Así, por ejemplo, se confirma en el ATC 61/2010 (Sección Primera), de 31 de mayo, que el juicio sobre la efectiva concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional es privativo del Tribunal y ajeno a toda discusión. La Sección rechazará la súplica del Ministerio Fiscal contra una providencia de inadmisión recordando que corresponde al Tribunal «apreciar si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón

---

(9) En el caso, del último párrafo del artículo 10 de la Ley valenciana 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza.

(10) También valenciana: la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de Medidas de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia.

a su especial trascendencia constitucional», atendiendo a los criterios desarrollados en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 (11). En el caso, la Sección, «examinados [los] argumentos» del Ministerio Fiscal, se limita a afirmar que no aprecia dicha concurrencia.

Por lo demás, en el ATC 96/2010 (Sección Tercera), de 19 de julio, se repite que no cabe «identificar verosimilitud de lesión del derecho fundamental invocado con la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso» (FJ Único), con lo que de nuevo se abunda en la dimensión objetiva del nuevo amparo.

En fin, la STC 43/2010 (Sala Primera), de 26 de julio (12), señala (FJ 5) que, precisamente tras la reforma de la Ley Orgánica, el protagonismo de los Jueces en la defensa de los derechos y libertades es aún mayor que en el pasado, según se destacó en la STC 155/2009, por lo que el incidente de nulidad de actuaciones, como vehículo procesal especialmente adecuado para el ejercicio de esa función de garantía primera y principal, debe ser visto por los Jueces como el último remedio ante un amparo ya mucho más restrictivo por razón del nuevo requisito de la especial trascendencia constitucional y, por tanto, ser objeto de una interpretación más flexible (13).

La doctrina sobre la prescripción penal establecida en las SSTC 63/2005, de 14 de marzo, y 29/2008, de 20 de febrero (14), ha sido nuevamente aplicada en la STC 37/2010 (Sala Segunda), de 19 de julio (15) (*Juan Luis Requejo Pagés*).

---

(11) Reseñada en *REDC*, núm. 87, 2009, págs. 287-288.

(12) Véase asimismo *infra*, págs. 240-241.

(13) Muy rigurosa se muestra, por el contrario, la Sección Segunda en la STC 32/2010, de 8 de julio, al inadmitir un amparo tras advertir, recibidas las actuaciones, que la actora había formulado previamente un incidente de nulidad que sería inadmitido después de presentado el amparo. La Sección sólo reparará en el hecho de que cuando la recurrente formuló su demanda de amparo mantenía abierta la vía judicial previa, merced a un incidente de nulidad de actuaciones que no fue definitivamente resuelto sino con posterioridad a la interposición del presente recurso de amparo (FJ 2). Se repite, pues, el caso de la STC 249/2006 (Sala Primera), de 24 de julio, al que ya se hizo una referencia crítica en la crónica publicada en *REDC*, núm. 78, 2006, pág. 237.

(14) Comentadas, respectivamente, en *REDC*, núm. 74, 2005, págs. 302-303, y *REDC*, núm. 83, 2008, págs. 216 y sigs.

(15) Objeto de comentario *infra*, pág. 240.

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. La STC 31/2010 (Pleno), de 28 de junio (16), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), contiene revelantes pronunciamientos sobre los Estatutos de Autonomía como norma: su posición en el sistema de fuentes, su naturaleza y funciones y su contenido constitucional. Cuestiones éstas que ya habían sido abordadas por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007 (Pleno), de 12 de diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Frente a la extensión, a veces excesiva y desproporcionada, de los fundamentos jurídicos dedicados en la STC 247/2007 a las referidas cuestiones y a su ambigua y en ocasiones ambivalente redacción, la STC 31/2010 destaca en una visión formal por la mayor brevedad de los razonamientos concernientes a las mismas y la claridad y rotundidad de sus pronunciamientos. Pero sin duda el dato más sobresaliente es que abandona, aunque sin dejar expresa constancia del hecho, la doctrina constitucional que al respecto había sentado la STC 247/2007, volviendo a la que hasta entonces había sido la doctrina del Tribunal. El objeto de esta reseña no es otro que el dejar constancia de estos pronunciamientos con la síntesis a la que obliga su espacio.

a) Al abordar la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes, la STC 31/2010 comienza afirmando su condición de normas subordinadas a la Constitución, en tanto que expresión del ejercicio del derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido y no de un poder soberano, sin que su posible condición de norma «materialmente constitucional», calificación a la que sólo se confiere alcance doctrinal o académico, se traduzca en un valor normativo añadido a su posición en el sistema de fuentes. Esta posición no es otra que la propia de las leyes orgánicas, forma con la que los Estatutos de Autonomía se integran en el ordenamiento y a la que está reservada su aprobación y reforma. Si, en tanto que normas legales, el principio de jerarquía es

---

(16) A la Sentencia han formulado votos particulares discrepantes los Magistrados Sres. Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez y Rodríguez Arribas.



el que ordena su relación con la Constitución, el principio de competencia, en cuanto normas legales a las que está reservada la regulación de ciertas materias, es el que ordena sus relaciones con la norma legal ordinaria y con el resto de las leyes orgánicas (FJ 3).

En el concreto aspecto que acaba de reseñarse no sólo no se cita en algún momento la STC 247/2007, inmediato precedente de la STC 31/2010, sino que, lo que es más relevante, se desvanecen con los pronunciamientos señalados sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes las consideraciones que el Tribunal hizo entonces sobre la Constitución «como el único parámetro para enjuiciar la validez de una disposición incluida en el Estatuto de Autonomía», así como sobre el juicio de eficacia como criterio de resolución de las colisiones derivadas de la invasión por el Estatuto de Autonomía de ámbitos materialmente reservados a otras leyes orgánicas.

Como consecuencia de la definida posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes, a lo largo de la Sentencia, a fin de preservar los ámbitos materiales propios de las reservas de ley orgánica e incluso ley ordinaria frente a contenidos estatutarios, se recurre en unas ocasiones a la declaración de inconstitucionalidad del precepto o preceptos estatutarios concernidos, optándose en otras por una interpretación conforme o un determinado entendimiento de los mismos, que no siempre se lleva a la parte dispositiva de la Sentencia, con los que se viene a privar de normatividad, inmediatez o a condicionar la efectividad del mandato estatutario a lo que disponga, y en los términos en que lo haga, el legislador estatal, orgánico u ordinario. Buen ejemplo de ello, en la síntesis que debe respetar esa crónica, se aprecia, a título meramente enunciativo, en los distintos fundamentos jurídicos dedicados a impugnaciones en relación con las reservas de la ley orgánica del Poder Judicial (art. 122 CE), del Estatuto del Ministerio Fiscal (art. 124.3 CE) o con la legislación procesal del Estado: la acreditación del conocimiento de las lenguas oficiales por Jueces y Magistrados (arts. 33.3 y 4 ECA, FJ 21); la eficacia jurídica de los escritos dirigidos en catalán a órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito nacional (art. 33.5 EC, FJ 21); las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y del Tribunal Supremo (art. 95 EAC, FFJJ 44 y 45); el Fiscal Superior de Cataluña (art. 96 EAC, FJ 46); o, en fin, el Consejo de Justicia de Cataluña (arts. 97 y sigs. EAC, FFJJ 47-51).

b) Dos son las funciones constitucionales de los Estatutos de Autonomía a las que el Tribunal se refiere en la Sentencia. La primera, «la diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos», subordinados a la Constitución, que se relacionan entre sí con arreglo al principio de competencia y respecto a los cuales «el Estatuto de Autonomía es la

norma institucional básica (art. 147.1 CE)». Es también, junto con el resto de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC), «norma de garantía de la indemnidad del sistema autonómico», ya que, por remisión de la Constitución, «es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también de las que comporten su forma y rango».

La segunda función es la de ser norma de atribución competencial, en cuanto determina las competencias que asume la Comunidad Autónoma. Por una parte, define el ámbito de formación y ejercicio de poder público de la Comunidad Autónoma, y, por otra, «perfila» el ámbito de formación y poder propio del Estado, en la medida en que las competencias del Estado, en virtud del juego de las cláusulas del artículo 149.3 CE, vienen determinadas mediatamente por la extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Únicamente en el sentido indicado se produce esa «determinación» de las competencias estatales por el Estatuto de Autonomía. También aquí, como tendremos ocasión de poner de relieve más adelante, al analizar el posible contenido del Estatuto de Autonomía, la Sentencia se separa del alcance que se confería en la STC 247/2007 al Estatuto de Autonomía para delimitar las competencias estatales a partir del reconocimiento al legislador estatutario de la posibilidad de interpretar las materias y funciones del artículo 149.1 CE. Con absoluta claridad se define en la Sentencia el alcance de esa posible determinación por el Estatuto de Autonomía de las competencias del Estado. Así, tras declarar que esa determinación «no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado», pues éstas son siempre «competencias de origen constitucional, directo e inmediato», en tanto que las autonómicas son «siempre de origen inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional», se precisa el alcance de aquella función determinadora al señalar que «[n]o pocas de las competencias estatales vienen mediatamente determinadas por los Estatutos, si bien únicamente en el *si* y en el *quantum*; en lo primero, porque algunas competencias sólo serán del Estado en la medida en que no las hayan asumido las Comunidades Autónomas [...]; en lo segundo, porque en aquellos supuestos en los que el Estado deba tener siempre una competencia dotada de un contenido y alcance mínimos, la eventualidad de un contenido y alcance superiores dependerá de los términos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido el margen que constitucionalmente les es accesible» (FJ 4).

c) El contenido posible de un Estatuto de Autonomía se analiza a partir de la naturaleza y las funciones constitucionales de este tipo de fuente. En este concreto aspecto, en la formulación general en positivo de ese contenido consti-

tucionalmente lícito, la STC 31/2010 sigue la doctrina de la STC 247/2007, no así, sin embargo, en la definición de sus límites.

Un triple contenido tiene constitucionalmente cabida en los Estatutos de Autonomía. Un contenido necesario o constitucionalmente obligado, el previsto en el artículo 147.2 CE; un contenido adicional o constitucionalmente posible, constituido por las remisiones expresas que la Constitución hace a los Estatutos de Autonomía para regular determinadas materias; y, en fin, un contenido complementario, constituido por aquel que «es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales [art. 147.2 CE y las remisiones expresas de la Constitución a los Estatutos de Autonomía], adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma».

A una concepción maximalista del contenido del Estatuto de Autonomía opone el Tribunal límites. Uno cuantitativo, derivado de la rigidez del Estatuto de Autonomía, que impide un grado de concreción o densidad normativa en los aspectos de detalle. Y otros límites cualitativos, derivados de la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que existe entre la Constitución y el Estatuto de Autonomía, en definitiva entre el ámbito del poder constituyente y constituido, en particular «los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de la competencia que como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional». En definitiva, al legislador estatutario le están vedadas la definición e interpretación de conceptos y categorías constitucionales, quedando supeditado a la interpretación que efectúe el Tribunal Constitucional (FFJJ 5 y 6).

Nueva y radical separación de la doctrina de la STC 247/2007 sobre el alcance de la función interpretativa de los conceptos y categorías constitucionales por parte del legislador estatutario, con vuelta a la inicial doctrina de la distinción entre el poder constituyente y el poder constituido cuya custodia corresponde al Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto), que, como tendremos ocasión de apuntar, va a resultar de enorme trascendencia en su proyección sobre el modelo de asunción competencial seguido en el EAC.

d) La STC 31/2010 ratifica como contenido posible de un Estatuto de Autonomía las declaraciones de derechos. En orden a la determinación que qué derechos es posible incluir en un Estatuto, parte de la distinción entre los derechos fundamentales y los derechos reconocidos en un Estatuto de Autonomía.

Aquéllos vinculan a todos los legisladores y por eso sólo pueden reconocerse y declararse en una norma superior y común a todos ellos, esto es, la Constitución. Como se dice gráficamente en la Sentencia «[d]erechos, por tanto, que no se reconocen en la Constitución por ser fundamentales, sino que son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente» (FJ 16). El Estatuto de Autonomía no puede acometer el desarrollo de los derechos fundamentales que el artículo 81 CE reserva a la ley orgánica, en cuanto, por un lado, tiene su ámbito en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios y, por otro, por ser norma de vigencia territorial limitada, ya que de lo contrario resultaría afectada la igualdad de los españoles en materia de derechos fundamentales. De otra parte, el Estatuto de Autonomía, en cuanto ley orgánica, no puede regular el ejercicio de tales derechos, que corresponde al legislador ordinario estatal o autonómico. Como consecuencia de lo anterior, se concluye en la Sentencia, por lo que se refiere a los derechos fundamentales, el Estatuto de Autonomía en esta materia únicamente puede tener una «intervención [...] reiterativa»; esto es, [...] limitar[se] a hacer lo que ya se ha hecho en la Constitución, en la que se agota la función normativa necesaria de ese primer nivel de abstracción, al que sólo puede seguir ya la función de desarrollo, proceso de concreción que no corresponde al Estatuto» (FJ 17).

A diferencia de los derechos fundamentales, los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía sólo pueden vincular al legislador autonómico y además han de estar materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma. Aunque el Tribunal reconoce que en el EAC bajo la veste de derechos se recogen realidades normativas muy distintas y que en la gran mayoría de los supuestos se trata de «mandatos de actuación de los poderes públicos», enunciados en unos casos como derechos y en otros como principios rectores, parece admitir la existencia de «declaraciones de derechos subjetivos *stricto sensu*», no reduciendo, por lo tanto, todos los derechos proclamados en el Estatuto de Autonomía a meros principios rectores. Sin embargo, cierta ambigüedad o confusión cabe apreciar en este extremo en la Sentencia, pues a continuación de admitir la existencia de derechos subjetivos, el Tribunal parece reconducir, con cita de la STC 247/2007, los derechos estatutarios a mandatos a los poderes públicos que «operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas», lo que permite un régimen de diferenciación entre Comunidades Autónomas derivado de la pluralidad de ordenamientos que no resulta contrario a los artículos 138.2 y 139.1 CE (FJ 16).

Precisamente la creación o no por el legislador estatutario de derechos fundamentales distintos a los declarados en la Constitución o en contradicción con

ellos o la afectación a su régimen, así como el legislador destinatario de los derechos proclamados en el EAC y su vinculación al ámbito material de competencias asumido por la Comunidad Autónoma van a ser los criterios a los que el Tribunal acude al enjuiciar los preceptos estatutarios impugnados concernientes a los derechos, deberes y principios rectores del título I EAC (FFJJ 18, 19, 20, 26 y 27).

e) El antes apuntado límite cualitativo que para el Estatuto de Autonomía supone la definición de conceptos y categorías constitucionales, por su condición de norma subordinada a la Constitución y por corresponder la fijación del sentido de aquellos conceptos y categorías constitucionales al Tribunal Constitucional en tanto que intérprete supremo de la Constitución, se proyecta sobre el modelo competencial diseñado en el EAC, determinando de manera decisiva su exacto alcance y significado.

Deriva de aquel límite que los Estatutos de Autonomía, siendo las normas constitucionalmente habilitadas para la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución, no lo son, sin embargo, para definir el sentido y alcance de las funciones y de las materias. Aquella definición está reservada a la Constitución y al supremo intérprete de la Constitución, «que es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales», sin que «[n]inguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, pueda hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos, que pueda admitir una categoría constitucional», pues «[e]se cometido es privativo del Tribunal Constitucional» (FJ 57). Lo que no es obstáculo, sin embargo, para que el Tribunal admita que con fines meramente expositivos y descriptivos, dada la indefinición del texto constitucional y la dispersión de los criterios constitucionales elaborados al respecto por la jurisprudencia constitucional, los Estatutos de Autonomía relacionen, sin definir, «esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible», el conjunto de potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con aquella jurisprudencia, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Esa relación o descripción funcional resultará constitucionalmente aceptable en la medida en que se acomode a la jurisprudencia de este Tribunal, sin que ello suponga que se limite su facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina relacionada en el Estatuto de Autonomía (FJ 58).

Precisamente ese valor descriptivo de la jurisprudencia constitucional es el que el Tribunal confiere al contenido de los artículos 110, 111 y 112 EAC, en los que se recoge el alcance de las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Sólo en la medida

en que su contenido no se acomoda a la jurisprudencia constitucional se declara en la Sentencia la inconstitucionalidad o nulidad de la parte del precepto que la transgrede o se salva su constitucionalidad mediante una interpretación conforme que se lleva al fallo. El primero de los supuestos es el caso del inciso del artículo 111 EAC que define el alcance de las bases estatales, por no ajustarse al concepto constitucional de las mismas. En el segundo de los supuestos se encuentra el artículo 110 EAC, del que se hace una interpretación conforme del alcance de las competencias exclusivas de la Generalitat, en el sentido de que en ningún caso pueden desplazar ni impedir el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado *ex* artículo 149.1 CE cuando concurran con las autonómicas en un mismo espacio físico u objeto jurídico o cuando se trate de materias compartidas, así como el artículo 112 EAC, referido a las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, en cuyo ámbito tiene cabida la potestad reglamentaria, entendida como emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia autonómica (FFJJ 59 a 62).

Como consecuencia también del límite cualitativo que se impone al legislador estatutario, impidiéndole la definición de categorías y conceptos constitucionales, se confiere el mismo valor a la detallada y minuciosa descripción de materias y submaterias que se efectúa en los preceptos atributivos de competencia, la cual, al igual que la fórmula «en todo caso» que se emplea en muchos de ellos para indicar las submaterias sobre las que se proyectan las competencias autonómicas, ni pueden impedir ni limitar el ejercicio con plena libertad de las competencias estatales (FJ 64).

2. En relación con la idoneidad del preámbulo de un Estatuto de Autonomía para ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal trae a colación en la STC 31/2010 la doctrina ya sentada en la STC 36/1981, de 12 de noviembre, sobre los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes como posible objeto de un recurso de inconstitucionalidad y de una declaración de inconstitucionalidad. La carencia de valor normativo de los preámbulos y exposiciones de motivos les impide «ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad». Ahora bien, que carezcan de valor normativo no significa que carezcan de valor jurídico, al igual que el hecho de que no puedan ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no impide que puedan ser susceptibles de «un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa».

En definitiva, los preámbulos y las exposiciones de motivos de las leyes en cuanto «tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta interpretativa» de sus preceptos, es decir, en cuanto «constituyen un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por

ello, para la adecuada interpretación de la norma legislativa», lo que en el concreto caso de un Estatuto de Autonomía resulta reforzado por «su condición de interpretación cualificada», puede ser objeto de un juicio de constitucionalidad al hilo del enjuiciamiento de los preceptos sobre los que se proyecten las declaraciones de los preámbulos.

Así pues, sobre las declaraciones del preámbulo del EAC impugnadas en el recurso se pronuncia el Tribunal al enjuiciar los concretos preceptos que se advierten como proyección normativa de aquellas declaraciones. En dos de las impugnaciones precisa el sentido que cabe atribuir a las afirmaciones del preámbulo, que no se llevan al fallo, y en la otra, siendo susceptible de una interpretación conforme el precepto enjuiciado sobre el que se proyectan las declaraciones del preámbulo, priva a éstas de eficacia jurídica interpretativa (la definición de Cataluña como nación por el Parlamento autonómico y la referencia al reconocimiento de la realidad nacional de Cataluña), por su contraposición al sentido determinante del artículo 2 CE.

Lo destacable es que esa privación de eficacia jurídica interpretativa a las aludidas declaraciones se lleva a la parte dispositiva de la Sentencia, a diferencia de lo acontecido en la STC 36/1981, lo que se justifica por «la especial significación de un preámbulo estatutario», en definitiva por la relevancia del Estatuto de Autonomía en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y, por consiguiente, por la cualificación que presenta el criterio hermenéutico del legislador estatutario (FFJJ 7, 8, 10 y 12).

3. Las cuestiones debatidas en la STC 31/2010 con ocasión de la impugnación de algunos de los preceptos referidos a la reforma del EAC se han centrado en la incidencia y alcance que sobre la potestad legislativa de las Cortes Generales pudieran tener las previsiones de que se someta o se pueda someter a su ratificación la reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña y en la facultad de convocatoria del referéndum de reforma estatutaria.

El EAC contempla dos procedimientos para su reforma (título VII). En el primero, aplicable cuando la reforma afecte a los títulos I y II EAC, que tienen por rúbricas, respectivamente, «Derechos, deberes y principios rectores» y «De las Instituciones», se prevé que, después de aprobada la reforma por el Parlamento de Cataluña, se remita a las Cortes Generales para su «ratificación» mediante ley orgánica, salvo que las Cortes Generales se declaren afectadas por la reforma, en cuyo caso ha de acudir al procedimiento previsto para los demás títulos EAC [art. 222.1.b) y c) ECA]. En el procedimiento aplicable a la reforma de éstos se prevé la posibilidad, como alternativa al procedimiento de aprobación por las Cortes Generales, de que la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña, se someta a «un voto de ratificación» del Congreso de

los Diputados y del Senado, de acuerdo con el procedimiento que establezcan sus respectivos reglamentos parlamentarios [art. 223.1.d) EAC].

Para el Tribunal la intervención en uno y otro caso de las Cortes Generales definida en el primero como «ratificación» de la reforma y contemplada en el segundo como «voto de ratificación» de la misma no merma ni altera el alcance de la potestad legislativa que corresponde a las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía. Tras señalar, por disponerlo así el artículo 147.3 CE, que al Estatuto de Autonomía le corresponde establecer su procedimiento de reforma y que ésta requiere en todo caso la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica, el Tribunal considera que el término «ratificación» del artículo 222.1.b) EAC «no puede tener ningún alcance respecto del proceso de formación de la voluntad de las Cortes Generales», no pudiendo diferenciarse, en consecuencia, de «un procedimiento de aprobación en sentido propio», de modo que no puede entenderse limitativo de las facultades inherentes a la potestad legislativa de las Cortes Generales. A la misma conclusión llega en relación con el «voto de ratificación» del artículo 223.1.d) EAC, ya que se trata de un procedimiento alternativo al procedimiento de aprobación en sentido propio, que en ningún caso puede imponerse a las Cortes Generales, de quien, por lo tanto, depende que se siga o no aquel procedimiento alternativo, de acuerdo con las previsiones de los respectivos reglamentos parlamentarios de una y otra Cámara (FJ 143).

En cuanto a la autorización y convocatoria del referéndum de reforma estatutaria, pese al distinto tenor literal de los preceptos que lo regulan según se trate de uno u otro procedimiento [arts. 222.1.d) y 223.1.i) EAC], el Tribunal, en una interpretación sistemática de las previsiones estatutarias, considera que el régimen de autorización y convocatoria en uno y otro caso ha de ser el previsto en el artículo 223.1.i) EAC, según el cual «[I]a aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalidad convoque» el referéndum de reforma estatutaria (FJ 144).

El Tribunal requiere que la autorización sea expresa, no pudiendo darse por supuesta, y no se integra en el texto normativo del Estatuto, sino en «la ley orgánica de aprobación como una disposición específica y separada, sólo imputable a las Cortes Generales». Y ningún reparo opone a que sean éstas y no el Gobierno, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1980, de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, a quien se le atribuya la competencia autorizatoria, ya que, por una parte, se trata de un referéndum preceptivo, a cuya celebración no pueden oponerse los criterios de oportunidad política que caracterizan la acción del Gobierno, tendiendo lugar



además en el último acto necesario para perfeccionar la voluntad legislativa; y, por otra, se trata de una excepción que está en línea con las contempladas en la citada Ley Orgánica y en la Constitución al reservar al Congreso de los Diputados la autorización de determinados referenda, haciéndose en este caso extensiva la facultad de autorización también al Senado (FJ 145).

Pese a que, por estar así previsto en el artículo 151 CE, el referéndum de reforma EAC es uno de los contemplados en la Constitución y pese que a corresponde al Rey *ex* artículo 62.c) CE convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución, el Tribunal entiende que la atribución de la convocatoria del referéndum de reforma a la Generalitat [art. 222.1.d) y 223.1.i) EAC] no es contraria a la citada facultad regia. Aduce al respecto, fundamentalmente, dos razones: que las facultades conferidas al Rey por el artículo 62 CE lo son en relación con órganos del Estado, no en el ámbito de las Comunidades Autónomas, salvo que expresamente así se establezca; y que la convocatoria del referéndum de reforma estatutaria no está atribuido expresamente por la Constitución al Rey, pues las facultades del artículo 62 CE han de entenderse referidas a órganos y funciones del Estado, recabándose a través de aquél el pronunciamiento de un órgano —el cuerpo electoral— de la Comunidad Autónoma (FJ 146).

Y la contradicción, mediata e inmediata, que a primera vista pudiera apreciarse entre la atribución a la Generalitat de la facultad de autorizar la celebración del referéndum de reforma estatutaria y lo dispuesto en el artículo 92.3 CE, que reserva a una orgánica la regulación de las condiciones y procedimientos de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, y en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, que atribuye al Rey la convocatoria a referéndum, se salva en la Sentencia «por puras razones de sistemática institucional». Dado que en el supuesto de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 CE es constitucionalmente posible que, en caso de preverse, los referenda de reforma estatutaria sean convocados por la Comunidad Autónoma, al no estar previstos en la Constitución, «no tendría entonces mayor sentido —afirma el Tribunal— que sólo para los elaborados por la del artículo 151 CE se exigiera la convocatoria regia, cuando la intervención del Rey en tanto que órgano que reduce a unidad la pluralidad de los órganos del Estado (incluidas las Comunidades Autónomas) está siempre asegurada con la preceptiva sanción y promulgación regias de cualesquiera leyes orgánicas de reforma estatutaria». Conclusión cuyas consecuencias se matizan en la Sentencia a partir de la consideración de que el Presidente de la Comunidad Autónoma es por previsión constitucional el representante ordinario del Estado en la misma y en tal condición actúa al convocar el referéndum de reforma estatutaria, al insertarse en la fase final del proceso de elaboración de una norma del Estado,

por lo que al convocar dicho referéndum el Tribunal entiende que «lo hace, no en representación de la Comunidad Autónoma [...], sino en representación del Estado [...], lo que significa, más específicamente aún, en nombre del órgano estatal, el Rey, que tiene atribuida de modo general [art. 62.c) CE] dicha función» (FJ 147). A la parte dispositiva de la Sentencia se lleva esta interpretación de los artículos 222.1.d) y 223.1.i) EAC en el extremo concerniente a la convocatoria del referéndum de reforma estatutaria (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

Esta parte de la crónica correspondiente al segundo cuatrimestre de 2010 va a dedicarse exclusivamente a la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto el 31 de julio de 2006 por 99 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Resultaría ocioso explicar la trascendencia de esta resolución, que ha llegado a ocupar el centro de la vida política española, ha monopolizado la actividad del Tribunal durante meses, y se ha considerado el reto más importante al que aquél se habrá enfrentado en sus primeros treinta años de historia.

Decía el Juez Burger, antes de convertirse en Presidente del Tribunal Supremo americano, que un Tribunal «último e inapelable» necesita un escrutinio más intenso que cualquier otro, ya que en una democracia ninguna institución pública, ni aquéllos que la integran, pueden estar por encima del debate público. Como toda decisión que proviene de un poder público, la Sentencia del Tribunal Constitucional debe, pues, someterse al examen de la opinión pública y también a la de los analistas políticos y jurídicos, que, a mi juicio, deberían valorarla por su proceso de adopción, por su resultado y por sus consecuencias. Desde luego, escapa ampliamente a los propósitos de esta crónica entrar a realizar tales valoraciones, y por ello nos limitaremos a apuntar sólo algunos elementos de juicio para concentrarnos en la descripción de la doctrina contenida en la Sentencia, que se expondrá en una apretada síntesis.

En cuanto a la primera valoración, una rápida lectura de los Antecedentes de la Sentencia (261 páginas de las 491 que forman el conjunto del texto publicado en el BOE de 16 de julio de 2010), y un paciente repaso a las hemerotecas nos darían cuenta de las circunstancias políticas y jurídicas que rodearon el proceso constitucional y las vicisitudes acaecidas en el curso de su desarrollo: desde la interposición del recurso por parte del Partido Popular hasta la votación final de

la resolución, pasando por las múltiples incidencias sobrevenidas entre esos dos momentos, algunas de las cuales han sido comentadas en esta crónica. Todas ellas podrían sugerir muchos calificativos, pero es improbable que merezcan el de «ejemplar». Por el contrario, el proceso ha hecho aflorar las peores pulsiones aún presentes en la precaria cultura constitucional española, y por ello sería saludable delimitar con serenidad la parte de responsabilidad atribuible a cada uno de los actores que han intervenido en el mismo.

Respecto a la segunda valoración, ya hemos asistido a la lectura del resultado que han realizado las fuerzas políticas. Como era previsible, han equiparado el fallo a unos resultados electorales, que todos interpretan en clave ganadora, sustituyendo votos y escaños por preceptos anulados y salvados por el Tribunal. Los medios de comunicación y numerosos «opinadores» tampoco han podido resistir la tentación de presentar simplistamente la Sentencia como un «aval» o como un «varapalo» del Tribunal al Estatuto catalán. En este punto, un buen elemento de juicio sería comprobar hasta qué punto la Sentencia ha facilitado, o por el contrario, ha frustrado los objetivos políticos y jurídicos de la reforma estatutaria catalana. En todo caso, quede aquí anotado que los recurrentes impugnaron 144 artículos de un total de 245 preceptos estatutarios, y el Tribunal declaró en el fallo la inconstitucionalidad y nulidad de 14, mientras otros 27 fueron objeto de una interpretación conforme. Pero sería erróneo entender que el resultado contenido en el fallo es el resultado de la Sentencia, pues ésta no se limita a anular preceptos y a realizar interpretaciones conformes. Se pronuncia también sobre el valor del preámbulo, y en cambio, numerosas interpretaciones de conformidad no se trasladan al fallo, lo cual constituye sin duda una de sus mayores peculiaridades y así lo manifiestan algunos de los Votos particulares. Tampoco puede escapar al lector el encabezamiento de la Sentencia, donde figura el Pleno que la ha dictado, compuesto solo por 10 de los 12 Magistrados que integran la institución (4 de ellos con su mandato prorrogado más de dos años), ni que al fallo le sigan 5 Votos particulares, de cuya lectura se desprende que algunos pronunciamientos solamente han obtenido el apoyo de la mitad numérica (6) de los miembros que componen el Alto Tribunal. Aunque el resultado, o sea, la STC 31/2010, deberá valorarse sobre todo desde el punto de vista jurídico, y el criterio no puede ser otro que la calidad de la doctrina contenida en sus 147 fundamentos jurídicos (133 páginas), a la que ya han dedicado y dedicarán su atención los iuspublicistas de este país, cuya opinión afectará inevitablemente a la autoridad y prestigio del Tribunal.

Finalmente, la tercera valoración exige el transcurso del tiempo necesario para observar las consecuencias de esta Sentencia y enjuiciar con suficiente perspectiva los efectos jurídicos y políticos que habrá producido, sin descartar

la posibilidad de que una resolución histórica, paradójicamente, pueda devenir una Sentencia inane. En este punto, el observador deberá tener en cuenta si, y cómo, la Sentencia afecta al desarrollo del Estado Autonómico, y en particular a la acomodación constitucional de Cataluña en el mismo; hasta qué punto fortalece o debilita el pacto constituyente de 1978; y en qué medida contribuye a agudizar o a superar la crítica situación del propio Tribunal Constitucional, sin duda la peor que atraviesa desde su creación.

Apuntados los elementos para una valoración de la Sentencia, pasamos a sintetizar los puntos más destacados de su fundamentación jurídica, que presenta algunas singularidades atribuibles a las características del recurso, «el primero con el que se impugna *in extenso* la reforma de un Estatuto de Autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público» (FJ 1). En realidad, no es ésta la primera resolución en la que el Tribunal enjuicia un Estatuto de Autonomía, pues las SSTC 89/1984 y 99/1986 ya lo hicieron, aunque abordaron aspectos menores relativos al proceso de constitución de la Comunidad Autónoma. Ni es tampoco la primera ocasión en la que se enfrenta a una reforma estatutaria, puesto que ello ya ocurrió en la más reciente STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aunque entonces se impugnó un solo artículo. Para enjuiciar ese precepto estatutario, sin embargo, aquella Sentencia dedicó más de 12 fundamentos jurídicos a examinar extensamente cuestiones de gran relevancia sobre la organización territorial del Estado anunciadas en su FJ 3 (17).

Junto a los factores ya señalados al inicio de la crónica, la singularidad de la STC 31/2010 reside, pues, en el recurso que resuelve: cuantitativamente porque en la demanda se impugnan más de la mitad del extenso articulado de un Estatuto (223, más las disposiciones finales y adicionales), además de su Preámbulo; y cualitativamente porque se dirige contra un «nuevo» Estatuto de Autonomía de Cataluña, completamente distinto al de 1979 en su forma y contenido, aprobado por el Parlamento de Cataluña y por las Cortes Generales, y refrendado por el cuerpo electoral de Cataluña, tras un largo y controvertido proceso político en el que por enésima vez fue objeto de debate una de las grandes, si no la principal, cuestión constitucional que tiene planteada el Estado español: la organización territorial del poder político y el otrora llamado «problema catalán». Como se ha dicho, lo primero explicaría algunas características de la fundamentación ju-

---

(17) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 82, 2008, págs. 296-306.

rídica de la Sentencia: la remisión a los Antecedentes para exponer las posiciones de las partes, la agrupación de los fundamentos en función de los numerosos apartados de la demanda, la brevedad de la argumentación jurídica contenida en cada Fundamento, o las escasas y lacónicas citas de la propia jurisprudencia constitucional. Todas ellas suponen un cambio en el estilo que hasta hoy ha seguido nuestro Tribunal en sus Sentencias, aproximándose al que utilizan otros tribunales constitucionales o internacionales. Lo segundo, es decir, la especial trascendencia de la norma enjuiciada, quizás explique otras características de la Sentencia, como su tono eminentemente dogmático, el carácter marcadamente formalista de los razonamientos o las frecuentes afirmaciones apodícticas. Aunque estas últimas notas encontrarían su explicación en otros factores sobre los que aquí cabrían sólo meras especulaciones.

Con el propósito de que esta crónica sea de utilidad y ofrezca al lector una acertada síntesis de la doctrina contenida en la Sentencia, se dividirá en diez apartados, cada uno dedicado a un tema, exponiendo la argumentación que sobre él ha desarrollado el Tribunal, sin pretender ser exhaustivos ni llevar a cabo una interpretación de aquélla. Finalmente, se dará cuenta de los Votos particulares formulados a la Sentencia.

### 1. *Naturaleza, función y contenido del Estatuto de Autonomía*

Éste es sin duda uno de los temas clave de la Sentencia ya que sobre el mismo basaron los recurrentes buena parte de sus alegaciones, y así lo expresaron en un primer apartado de su escrito de demanda en el que vierten unas «Consideraciones generales» (Antecedente 11), que según el propio Tribunal «inspiran el fundamento impugnatorio del conjunto del recurso», y cuyas razones «circunscriben el verdadero núcleo de la cuestión debatida a la definición de la función y contenido propios de los Estatutos de Autonomía; su posición, en definitiva, en el sistema de fuentes establecido en la Constitución y, particularmente, su relación con la Norma fundamental y con las restantes normas del Ordenamiento» (FJ 1). Estas mismas cuestiones ya fueron abordadas por el Tribunal en los FFJJ 5 a 12 de la citada STC 247/2007, donde consideró que el Estatuto de Autonomía es una «norma que ocupa, sin duda, una singular posición en nuestro sistema de fuentes» [...] (FJ 3). La STC 31/2010 también se enfrenta al contenido constitucionalmente legítimo de tales normas, y para ello sienta una doctrina sobre la naturaleza y función de los Estatutos de Autonomía (contenida esencialmente en los FFJJ 3 a 6), que no sigue estrictamente la STC 247/2007, citada en escasas ocasiones.

El Tribunal declara que el Estatuto de Autonomía, norma subordinada a la Constitución, es «expresión de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada», sin vincularlo al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Por otra parte, rechaza que el cumplimiento de funciones «materialmente constitucionales» por parte de algunas normas jurídicas se traduzca en un «valor normativo añadido», pues aquella calificación tiene un alcance «puramente doctrinal o académico». En cuanto a la posición de los Estatutos en el sistema de fuentes, se afirma que es «la característica de las leyes orgánicas», y su posición relativa respecto de éstas «es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros». En este punto, se recuerda que los Estatutos, además del contenido «constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE)», y del «constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas», podrían tener un «contenido adicional» derivado de «la función y cualidad del Estatuto», que sería «complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto [la Constitución] le encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de la Comunidad Autónoma». Ese contenido adicional del Estatuto derivaría de su «naturaleza y función constitucionales», no en el sentido de ser «materialmente» constitucionales sino de venir conferidos por la Constitución.

La primera de estas funciones sería «la diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos», respecto de los cuales aquél es norma institucional básica (art. 147.1 CE). La segunda radicaría en ser «norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también de las que comparten su forma y rango». Con ello parece referirse el Tribunal al «bloqueo de la constitucionalidad», expresión que no utiliza pero que se deduciría de la cita del artículo 28.1 LOTC, si bien se precisa que la Constitución «es la única norma que en puridad determina la constitucionalidad de cualquier norma». La tercera función sería la de «atribución competencial, que define, por un lado, un ámbito privativo de formación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma [...], y contribuye a perfilar, por otro, el ámbito de formación y poder del propio Estado», pero ello «no hace del Estatuto [...] una norma atributiva de competencias del Estado». Esta función se concretará posteriormente, especialmente en los FFJJ 57 y 58, al analizar las normas estatutarias definitorias de los tipos competenciales (arts. 110, 111, 112 EAC). Sin perjuicio de exponer la argu-

mentación del Tribunal en el correspondiente apartado, quede aquí anotado que éste es uno de los puntos clave de la Sentencia por cuanto determina el alcance de una de las principales funciones, si no la más importante, que realizan los Estatutos de Autonomía, es decir, la función de atribución competencial a la respectiva Comunidad Autónoma.

De la naturaleza y funciones atribuidas por la Constitución a los Estatutos se derivaría su contenido posible y sus límites. El contenido sería el «constitucionalmente explícito», además de «un contenido implícito por inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica (art. 147.1 CE) con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad». Los límites serían de orden cuantitativo «toda vez que la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que puede llegar a no compatirse con un efectivo derecho de participación política en el ejercicio de los poderes constituidos»; y también cualitativos, como son los que «delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por el otro», que resultan inaccesibles a cualquier legislador y «sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto, *passim*)». De todas formas, éstas son «consideraciones de principio» realizadas en el FJ 6, en el que se advierte, sin embargo, que habrán de concretarse «al enjuiciar cada uno de los preceptos impugnados, determinando entonces la verdadera medida del grado de colaboración constitucionalmente necesaria y admisible por parte del legislador estatuyente en la tarea de la interpretación constitucional característica de una sociedad democrática». De ello se deduce que la doctrina del Tribunal sobre la naturaleza, función y contenido del Estatuto no queda fijada únicamente en los FFJJ 3 a 6 sino en el conjunto de la Sentencia, pues es en el enjuiciamiento de los numerosos preceptos impugnados donde se proyecta la concepción de la norma estatutaria que en esta resolución sostiene el Tribunal.

## 2. *Nación, símbolos nacionales y derechos históricos*

Como se ha avanzado, los recurrentes impugnaron diversos apartados del preámbulo del Estatuto relativos a la fundamentación del mismo, por entender que se refieren a conceptos y categorías, como «derechos históricos», «nación» y «ciudadanía», que proyectadas en algunos preceptos del título preliminar, pretenden un fundamento y alcance incompatibles con su condición de norma subordinada a la Constitución. Para enjuiciar tales apartados (FFJJ 7 a 13), el Tribunal afirma primero la posibilidad de que los preámbulos puedan ser «objeto

accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa», a pesar de reconocer previamente su «carencia de valor normativo», y su falta de idoneidad para «ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad», lo cual «no equivale a carencia de valor jurídico», pues «tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas [de Derecho]» (FJ 7). En segundo lugar, el Tribunal invierte el orden del examen, pues éste se inicia por los preceptos, «en tanto que proyección normativa de las afirmaciones del preámbulo», y «al hilo del enjuiciamiento de tales preceptos [se pronuncia] sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo» para determinar si dicha interpretación es constitucionalmente admisible. Afirmada la posibilidad de enjuiciar el preámbulo, y establecido el método de enjuiciamiento, se afirma como criterio general que el Estatuto «fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, “la indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE)». Con tal criterio se examinan los preceptos del título preliminar y las declaraciones del preámbulo.

Así, el artículo 2.4 EAC, el cual afirma que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo Catalán», no se estima contrario a la Constitución si se entiende que tiene una «clara vocación descriptiva del principio democrático» y «no recaba para Generalitat un fundamento distinto del expresado en el artículo 1 EAC», razón por la cual «el pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el artículo 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional». Tampoco sería inconstitucional la referencia a los «derechos históricos del pueblo catalán» como fundamento del autogobierno de Cataluña (art. 5 EAC), siempre que se entienda que «no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma» (FJ 10), interpretación que se lleva al fallo. También se desestima la impugnación del artículo 7 EAC, referido a los «ciudadanos de Cataluña», así como las contenidas en los artículos 6.2 y 11.2 EAC, si se entiende que aquéllos «no pueden confundirse con el pueblo soberano», pues el precepto se limita a «determinar el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución», calificando como «catalanes a los ciudadanos españoles vecinos de Cataluña». En cambio, se declara en el FJ 12 que los términos «nación» y «realidad nacional» utilizados en el preámbulo para referirse a Cataluña carecen de eficacia interpretativa, y así se dispone en el fallo, al que también se lleva la interpretación de la expresión



«símbolos nacionales» (art. 8.1 EAC) como «símbolos de una nacionalidad». Y ello porque en sentido jurídico-constitucional la «Constitución no conoce otra que la Nación española», lo cual no excluye la defensa de concepciones ideológicas que pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, y manifiesten la voluntad de traducir ese entendimiento en una realidad jurídica mediante la oportuna reforma constitucional. Finalmente, se desestima la impugnación del artículo 3.1 EAC, donde se proclama, entre otras cosas, que las relaciones de la Generalitat con el Estado se rigen por el principio de «bilateralidad». Ello siempre que se entienda que se refiere al «Estado central» y no al «Estado español», con el que la Generalitat «se identifica y confunde en tanto que elemento constitutivo y necesario del mismo»; y siempre que no sea excluyente de la multilateralidad, pues la relación Estado-Generalitat «no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad». Por ello el principio de bilateralidad «sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación» (FJ 13).

### 3. *El régimen jurídico de las lenguas y los derechos lingüísticos*

La Sentencia se pronuncia sobre cuestiones lingüísticas en dos momentos: al resolver las impugnaciones relativas al régimen jurídico del catalán (FFJJ 14 y 15), y al abordar las relativas a los derechos lingüísticos (FFJJ 21 a 25). En cuanto a las primeras, se enjuician dos cuestiones incluidas en el artículo 6 EAC: las consecuencias que se anudan a la condición del catalán como «lengua propia», y el deber de su conocimiento. El artículo 6.1 EAC dispone que como lengua propia de Cataluña, el catalán es lengua de uso «normal y preferente» de las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos. El Tribunal entiende que mientras la «normalidad» es meramente descriptiva de una realidad lingüística, es decir, del carácter habitual del catalán en todos los órdenes de la vida social, la «preferencia» implica «la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma», prescribiendo un uso prioritario de una de las dos en perjuicio del «equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales». De ahí que la definición de lengua propia «no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente», sin perjuicio de que el legislador «pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas». El inciso «preferente» se declara inconstitucional y nulo (FJ 14). No ocurre lo mismo con la segunda consecuencia anudada al carácter

de lengua propia del catalán, es decir, ser lengua «vehicular y de aprendizaje en la enseñanza», que el Tribunal acepta pero declarando que «el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de la enseñanza», cuestión que se trata de nuevo en el FJ 24 al examinar los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza. Por lo que hace al deber de conocimiento del catalán, se declara que no es inconstitucional, y así se dispone en el fallo, si se interpreta que no es equivalente al deber constitucional de conocimiento del castellano, sino que se trata de un deber «individualizado y exigible» sólo en algunos ámbitos, como la educación o la función pública, pero «no es jurídicamente exigible con carácter generalizado». La razón es que el primero es «en realidad el contrapunto a la facultad del poder público de utilizarla [la lengua castellana] como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra», mientras no existe una facultad equivalente para las lenguas cooficiales distintas del castellano, y de ahí que la Administración no tenga «derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en lengua catalana», por lo que no «puede presumir en éstos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes».

Los derechos y deberes lingüísticos proclamados en el Estatuto fueron objeto de algunas impugnaciones que se resuelven en la Sentencia. Se rechaza la dirigida al precepto (art. 33.2 EAC) que consagra el derecho a utilizar la lengua de su elección en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales, al entender el Tribunal que viene amparado por el derecho de opción lingüística. En cambio, la exigencia de acreditación de conocimiento de las dos lenguas oficiales a Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios, Registradores, personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Administración del Estado, se acepta sólo si se interpreta que se trata de una «exigencia para cuya articulación el Estatuto remite “a la forma establecida en las leyes”», que serán las estatales en virtud de las correspondientes reservas establecidas en la Constitución. Esa interpretación permite también desestimar la impugnación del artículo 102.1 y 4 EAC, referido a las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia. Asimismo es objeto de interpretación conforme, que se lleva al fallo, el precepto que consagra el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal (art. 33.5 EAC), al entender que «la existencia o no de eficacia jurídica de los escritos presentados en catalán a dichos órganos, y en su caso, el grado de ésta ha de ser establecidos con entera libertad, dentro de los límites constitucionales (art. 3.1 CE), por el legislador estatal competente» (FJ 21). Igual suerte corre el deber de disponibilidad lingüística impuesto a las empresas en sus relaciones con los usuarios (art. 34 EAC), que no se reputa contrario a la libertad de empresa o al

libre desplazamiento, pero tal deber «no puede significar la imposición a éstas [las empresas], a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos» (FJ 22), pero no en las relaciones *interprivatos*. En este apartado relativo a los derechos lingüísticos, aunque se trata de un «principio rector», se enjuicia el artículo 50 EAC dedicado al «fomento y uso del catalán», cuyo apartado 5 prescribe a las Administraciones autonómica y local, así como a las instituciones, empresas y concesionarios dependientes de las mismas, «la utilización del catalán en sus actuaciones internas y en sus relaciones entre ellos», que se extiende a las comunicaciones y notificaciones a los particulares «sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden». El Tribunal acude a su declaración sobre la «preferencia» (FJ 14) para insistir en que sólo los particulares pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público en Cataluña, pero el precepto no es contrario a la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que las instituciones «pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus [...] comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración Pública» (FJ 23). En cuanto al derecho a recibir la enseñanza en catalán, como «lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria», el Tribunal recurre a la doctrina sentada en la STC 337/1994 para declarar que «nada impide que el Estatuto reconozca el derecho a recibir la enseñanza en catalán y que ésta sea lengua vehicular», pero nada permite «que el castellano no sea objeto de idéntico derecho y disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza», concluyendo que el artículo 35.1 EAC «no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán [y omisión del castellano] no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 24), y así se dispone en el fallo. Finalmente, la impugnación del precepto relativo al aranés se responde en el FJ 25 con una remisión a los argumentos contenidos en los fundamentos jurídicos relativos al catalán.

#### 4. *Los derechos estatutarios*

Otras de las cuestiones que resuelve la Sentencia, la cual ya fue tratada en la citada STC 247/2007, es la relativa a los derechos, deberes y principios rectores (título I), que reviste especial importancia por cuanto los recurrentes cuestionaban que pudieran formar parte del contenido del Estatuto. El Tribunal declara al respecto que sólo los derechos reconocidos en la Constitución son derechos fundamentales «por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente». El nuevo Estatuto catalán, se argumenta en el FJ 16, proclama algunos derechos subjetivos, pero sobre todo «mandatos de actuación a los poderes públicos», denominados como «principios rectores» o como «derechos». En cualquier caso, su «legitimidad constitucional» dependerá de «si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán» y «si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias». Por otra parte, la condición del Estatuto como norma institucional básica, y su vigencia territorial limitada, le impediría realizar la «función de desarrollo» de los derechos fundamentales (art. 81 CE), materia que se reserva «al género de la ley mediante la cual se aprueba». Es más, el Estatuto, en tanto que ley orgánica, no sólo no podría «declarar o desarrollar derechos fundamentales», sino «siquiera regular el ejercicio de tales derechos». En cambio, sí «podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto de competencias», sin que ello entrañe paradoja alguna (FJ 17). En suma, «ni el Estatuto ha creado derechos fundamentales distintos de los proclamados en la Constitución o en contradicción con ellos, ni ha podido afectar al régimen de tales derechos» (FJ 18). Aplicando los anteriores criterios, en la Sentencia se enjuician concretos derechos o principios estatutarios impugnados por los recurrentes, como el derecho a vivir con dignidad el proceso de [su] muerte (art. 20.1 EAC), el derecho a una educación de calidad, que proclama la laicidad de la enseñanza en las escuelas de titularidad pública (art. 21.2 EAC), la libre decisión de la mujer en lo que pueda afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual (art. 41.5 EAC), o el carácter neutral de la información transmitida por los medios de comunicación de titularidad pública (art. 52 EAC). Todas las impugnaciones se desestiman.

También el apartado dedicado a las garantías de los derechos (capítulo IV) fue objeto de impugnación por dos motivos: que el Consejo de Garantías Estatutarias interfiere en el sistema de garantías de los derechos fundamentales, y que se establece un recurso ante el TSJ de Cataluña por vulneración de derechos,

que podría invadir la competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Ambos son desestimados en la Sentencia (FJ 27): el primero porque al Consejo de Garantías Estatutarias (sobre el que la Sentencia se pronuncia también en el FJ 32) se le confían la defensa de unos derechos que no se confunden con los derechos fundamentales; y el segundo (también examinado en el FJ 43), porque el recurso previsto «no implica la introducción de “innovaciones procesales” ni supone alteración de “las reglas procesales comúnmente aplicables” en materia de derechos».

### 5. *La organización institucional y el régimen local*

Examinaremos a continuación la respuesta del Tribunal a las principales impugnaciones referidas a diversos aspectos del título II del Estatuto, dedicado a las instituciones. La atribución a la Generalitat de la condición de «Administración única» no presenta problemas porque «no se puede traducir en la asunción por la Administración de la Generalitat de las competencias ejecutivas que constitucionalmente corresponden al Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma» (FJ 30); ni tampoco la remisión a las leyes de la regulación de la organización de la Administración de la Generalitat, pues no implica «una competencia ilimitada [de la Generalitat] para establecer las formas de personificación pública y privada y la actuación de su administración en régimen de Derecho privado» (FJ 31). Por el contrario, se declara la inconstitucionalidad del artículo 76.4 EAC, que atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias la función de emitir dictámenes con carácter vinculante en relación con proyectos y proposiciones de ley del Parlamento catalán que desarrollen o afecten a derechos estatutarios. El Tribunal entiende que el Estatuto permite dos opciones sobre el momento del control, y ambas son inconstitucionales: si el dictamen se emitiera en el momento de la presentación de los proyectos y proposiciones, porque un juicio negativo «supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación reconocidos por el artículo 23 CE»; si el dictamen se emitiera una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de su publicación, «configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos [...] a un control jurisdiccional sobre normas legales [...] perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas de ley reservado por el artículo 161 CE a este Tribunal» (FJ 32). También se declara inconstitucional y nulo el inciso del artículo 78 EAC, que atribuye al Síndic de Greuges la función de supervisar la actividad administrativa autonómica «con carácter exclusivo», por infringir el

artículo 54 CE, que confiere al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos del título I de la Constitución supervisando la actividad de la Administración, «que ha de comprender cualesquiera Administraciones públicas» y no sólo la Administración central del Estado (FJ 33). No se acogen, en cambio, las impugnaciones en relación con la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña.

Algunas de las disposiciones estatutarias relativas al Gobierno local (capítulo II) también fueron impugnadas por los recurrentes. La primera se dirigiría a la misma inclusión del régimen local en el Estatuto, que desbordaría la reserva estatutaria persiguiendo la interiorización del gobierno local para terminar con su carácter bifronte (art. 149.1.18 CE). La generalidad y abstracción de la impugnación lleva a su desestimación por cuanto, según el Tribunal, no puede formularse ninguna objeción a que el Estatuto contenga «las líneas fundamentales» del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y «difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local», pues el ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia ha de ajustarse «a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex* 149.1.18 CE» (FJ 36, que debe leerse conjuntamente con el FJ 100, que trata de las competencias sobre «régimen local»). Asimismo se rechaza la impugnación del precepto (art. 84.2 EAC) que enumera una serie de materias sobre las que los gobiernos locales han de tener en todo caso competencias propias, las cuales deben ser «materias de competencia autonómica», y «en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el artículo 149.1.18 CE», aunque éste no se mencione expresamente en precepto estatutario (FJ 37). Tampoco se acoge la impugnación del precepto (art. 86.5 EAC) que atribuye a la Generalitat «el control de la adecuación al Ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios» por cuanto «no priva al Estado de los medios de acción o control que establezca en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le resulten atribuidos» (FJ 38). La nueva organización del gobierno local de Cataluña (art. 83.1 EAC), que se basa en el municipio y la nueva institución de la «veguería» (art. 90 EAC), sin mención de la provincia, no se reputa inconstitucional si se interpreta que «no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales» (FJ 40). El Tribunal razona que la «veguería» puede ser entendida como «una nueva entidad local propia de la Generalitat y distinta de la provincia», o alternativamente, como «la nueva denominación de la provincia en Cataluña», lo que se desprendería del artículo 91.3 EAC, conforme al cual los Consejos

de veguería «sustituyen a las Diputaciones». Esta última posibilidad no sería contraria a la Constitución, pero entonces «corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local». Esa misma posibilidad tampoco permitiría que el Parlamento catalán regulase la «creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías» (art. 91.4 EAC), pues la alteración de los límites provinciales está reservada a la ley orgánica, según el artículo 141.1 CE, y de ahí que «los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias». Así interpretados, los apartados 3 y 4 del artículo 91 no se reputan inconstitucionales, tal como dispone el fallo.

## 6. *El Poder Judicial*

El nuevo Estatuto de Cataluña incluye un título (III) dedicado al Poder Judicial *en* Cataluña. Varios de sus preceptos fueron impugnados sobre la base de que tal materia sólo puede ser regulada por la LOPJ y no por el Estatuto, que además vulneraría la unidad del Poder Judicial. El examen de los preceptos parte de las características del Estado Autónomico que, a diferencia del federal, no presenta una pluralidad de Constituciones ni una diversificación de la función jurisdiccional, que pertenece sólo al Estado central, es decir, que «la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado», lo cual es compatible con el reconocimiento a las CCAA de determinadas competencias en el ámbito de «administración de la Administración de Justicia» (FJ 42). En cuanto al Tribunal Superior de Justicia, la Sentencia (FJ 43) desestima la impugnación del artículo 95.1 EAC, que lo define como el «órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña» y fija sus competencias «en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente», pues entiende que el precepto estatutario se limita a reproducir la previsión del artículo 152.1 CE. En cambio, el artículo 95.2 EAC, que hace del TSJ la «última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña [...] sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la interpretación de doctrina», se declara que no es contrario a la Constitución si se interpreta ese último inciso en el sentido de que «ni el Estatuto puede contraer la competencia de ese Tribunal [Supremo] al conocimiento de un determinado recurso judicial, ni definir [...] las competencias jurisdiccionales del Tribunal Supremo» (FJ 44).

El Tribunal declara que al crear el Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97 EAC), como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña», el Estatuto «incurre en un evidente exceso», pues «ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquél», por lo que declara la inconstitucionalidad del precepto, si bien sólo en la medida en que califica al Consejo de Justicia de Cataluña como «órgano de gobierno del poder judicial» que «actúa de forma desconcentrada del Consejo General del Poder Judicial». De lo anterior deduce el Tribunal que no plantearía ningún reparo constitucional la existencia de un Consejo de Justicia de Cataluña que ejerciera competencias asumidas en relación con la «administración de la Administración de Justicia», pero no buena parte de las relacionadas en el artículo 98.2 EAC, cuya inconstitucionalidad y nulidad se declaran en el FJ 48. Asimismo se declara la inconstitucionalidad del inciso del artículo 99.1 EAC, que atribuye la presidencia del Consejo al Presidente del TSJ de Cataluña, por cuanto el Consejo no puede caracterizarse como un órgano de gobierno de los jueces, y su integración en aquél «supondría hacer uso de la excepción contemplada en el artículo 117.4 CE, que impide, por principio, que lo jueces ejerzan funciones ajenas a la potestad jurisdiccional», no siendo el Estatuto la norma competente para establecer esa excepción.

En cuanto a las competencias sobre la Administración de Justicia (capítulo III), se declara la inconstitucionalidad de los preceptos que facultan al Consejo de Justicia de Cataluña proponer la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en Cataluña (art. 101.1 y 2 EAC) por las razones expuestas en relación con la naturaleza de dicho órgano (FJ 50). Por el contrario, se desestiman las impugnaciones relativas al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia (art. 103 EAC), a las funciones de la Generalitat respecto a la oficina judicial, de acuerdo con la LOPJ (art. 105 EAC), a los servicios de justicia gratuita (art. 106 EAC), y a la determinación de la demarcación y planta judiciales de Cataluña (art. 107 EAC) [FFJJ 52 a 55]. Respecto a la obligación impuesta a Magistrados, Jueces y Fiscales de acreditar un conocimiento adecuado del catalán (art. 102.1 EAC), la Sentencia se remite en este punto a lo declarado en el FJ 21, ya comentado, mientras la obligación de acreditar un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña en la forma y alcance que determine la ley (art. 102.2 EAC), no se reputa inconstitucional, pues «es perfectamente redundante», siendo el legislador orgánico del Poder Judicial el único competente para la disciplina de



los procedimientos de acceso a la carrera judicial y de promoción y traslado de quienes la integran (FJ 51).

Las impugnaciones dirigidas al artículo 96 EAC, dedicado al Fiscal Superior de Cataluña, se basaban en la indebida territorialización del Ministerio Fiscal, y son rechazadas por el Tribunal. Las disposiciones estatutarias se referían sólo a la denominación del cargo, a la publicación de su nombramiento, y al envío de la memoria anual de la Fiscalía a las instituciones autonómicas, y ninguna de ellas se reputa contraria a la Constitución (FJ 46).

### 7. *La asunción de competencias*

Ya se ha dicho que uno de los temas clave de la Sentencia es el relativo a la naturaleza, función y contenido del Estatuto de Autonomía, que se trata en los primeros FFJJ (3 a 6), pero también en otros fundamentos, pues al enjuiciar cada precepto impugnado se determina «la verdadera medida del grado de colaboración constitucionalmente necesaria y admisible por parte del legislador estatuyente en la tarea de la interpretación constitucional» (FJ 6). Como también se ha avanzado, es al enjuiciar los preceptos estatutarios relativos a las competencias de la Generalitat, incluidos en el título IV del Estatuto, donde la Sentencia (FFJJ 57 a 61) se pronuncia sobre la principal función de aquél, es decir, la función de atribución competencial, de la que ya se ocupó en la citada STC 247/2007 (FFJJ 7 a 10). Cabe recordar que, junto al reconocimiento de la identidad diferenciada de Cataluña (nación, símbolos, lengua) y al establecimiento de un nuevo sistema de financiación, uno de los principales objetivos del nuevo Estatuto de Cataluña era el incremento y garantía del autogobierno, el cual debía producirse mediante una nueva técnica de asunción de competencias, sustancialmente distinta a la empleada en el Estatuto de 1979. Dicha técnica se basa en una nueva definición funcional de los tipos competenciales (capítulo I); y en el llamado «blindaje», consistente en desglosar cada materia competencial (capítulo II) en unas submaterias que «en todo caso» se incluyen en aquélla, atribuyéndolas así a la Generalitat con el fin de evitar que sobre ellas puedan incidir los títulos estatales.

En cuanto a la definición de los tipos competenciales, el Tribunal declara que un límite cualitativo de primer orden al contenido posible del Estatuto «excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales» dada su subordinación a la Constitución, «y la que define en último término la posición constitucional del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de aquélla». Los Estatutos «son normas constitucionalmente habilitadas para la

asignación de competencias a las Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución», lo que supone «que la competencia en sí sólo puede implicar las potestades que la Constitución determine», y éste es «el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el poder constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto». En su condición de intérprete supremo de la Constitución, «el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional» (FJ 57). Incluso si el Estatuto se acomodara a la definición y el alcance de la jurisprudencia constitucional recaída en casi treinta años, ello no resolvería las objeciones de inconstitucionalidad, pues «la censura que en realidad merecería no sería tanto la de desconocer las competencias del Estado, cuanto la de hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional, al que se habría cuidado de respetar ateniéndose al sentido de su jurisprudencia, pero olvidando que, al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa de ésta, la desposee de la condición que le es propia en tanto que resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales» (FJ 58). Con estos criterios se enjuician los artículos 110, 111 y 112 EAC, que según el Tribunal «no pretenden disciplinar una cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido como es la definición de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias», ya que tales potestades «serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal, y de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina». A pesar de la indefinición del texto constitucional en este punto, y de las carencias características de toda obra jurisprudencial, los Estatutos pueden «relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que les es en sí misma indisponible». De ahí que los citados preceptos estatutarios sólo son constitucionalmente aceptables «en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio de su cualidad normativa» y «se susstraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados».

La definición de las competencias exclusivas (art. 110.1 EAC) no se reputa inconstitucional siempre que se interprete, y así lo dispone el fallo, que la exclusividad tiene una dimensión funcional-normativa sin mención de su posible objeto material, pues nada permite concluir que tales competencias se proyectan sobre materias y no sobre sectores de una materia «en la que puedan también incidir competencias exclusivas estatales», pues «la exclusividad de una competencia no es coextensa con una materia». No se puede, pues, excluir la posibilidad de «una exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado», sin que sea obstáculo para ello la expresión «en todo caso» que figura en los preceptos estatutarios. El examen de la definición de las competencias compartidas (art. 111 EAC) conduce a la declaración de inconstitucionalidad del inciso que define las bases «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto», y ello porque «el precepto no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales», pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado», y no como pura excepción. Al elevar «a regla esencial una sola de las variables admitidas por el Tribunal en la definición del concepto de bases estatales, [el Estatuto] termina por definir el ámbito competencial del Estado», lo cual no corresponde al Estatuto, sino a la Constitución y la doctrina del Tribunal. Finalmente, la definición de las competencias ejecutivas (art. 112 EAC) no se reputa inconstitucional si se interpreta que el inciso «la potestad reglamentaria», que se incluye en este tipo competencial, se «limita a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica». Aun en este apartado relativo a las definiciones de los tipos competenciales, la Sentencia desestima (FFJJ 62 y 63) las impugnaciones de los artículos correspondientes a la actividad de fomento (art. 114 EAC) y al alcance territorial y los efectos de las competencias (art. 115 EAC).

En cuanto a las materias competenciales (capítulo II), antes de entrar a enjuiciar los concretos artículos impugnados que atribuyen las competencias a la Generalitat (FFJJ 65 a 109, que dada su extensión no serán comentados), el Tribunal establece una *ratio* que aplicará en el examen detallado de aquéllas. La Sentencia (FJ 64) declara que nada se opone a la utilización que hace el Estatuto de una «técnica descriptiva de las materias y submaterias», pero ello «no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado [...] que se proyectarán,

cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales». Y por lo que hace a la utilización de la cláusula «en todo caso», declara que «dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria».

### 8. *Las relaciones institucionales*

El nuevo Estatuto de Cataluña dedica el título V a las relaciones institucionales de la Generalitat con el Estado, con las CCAA y con la Unión Europea, además de la acción exterior. La Sentencia resuelve las impugnaciones dirigidas contra algunos de los preceptos contenidos en ese título retomando lo ya declarado en el FJ 13 sobre el artículo 3.1 EAC (ya comentado en el segundo apartado de esta crónica), a lo que se añade que el Estatuto «no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que, como el de cooperación, han de inspirar el régimen de relaciones entre el Estado central y las instituciones de la Comunidad Autónoma catalana», si bien la concreta articulación de ese régimen debe responder a «exigencias estructurales de orden constitucional que, como es evidente, sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta» (FJ 110).

Respecto a la participación de la Generalitat en las instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisión del Estado que afecten a sus competencias «de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes», el Tribunal entiende que no es contrario a la Constitución si se interpreta que este precepto genérico (art. 174.3 EAC) alude a «leyes estatales», salvando la titularidad de las competencias estatales, lo cual excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios pero no en los de consulta y asesoramiento (FJ 111). Se desestima, en cambio, la impugnación de los preceptos relativos a los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria (art. 176.2 y 3 EAC), pues este carácter permite proclamar la falta de vinculación jurídica de la Generalitat a las decisiones que adopten si aquélla no ha manifestado su acuerdo, o hacer constar sus reservas a los acuerdos. El precepto que establece la participación de la Generalitat en los procesos de designación

de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 180 EAC) no se declara inconstitucional si se interpreta que «no afecta a la libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad de participación», y no «perjudica a la competencia del Estado para articular el modo en el que, dado el caso, dicha participación se inserte en los procesos de designación de los miembros de aquellos órganos constitucionales» (FJ 113). El mismo razonamiento se extiende al enjuiciamiento de los preceptos estatutarios (art. 182 EAC) que contemplan la participación de la Generalitat en otros organismos estatales, como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

La Sentencia no estima contrario a la Constitución el precepto que define a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como «el marco general y permanente de relación de los Gobiernos de la Generalitat y el Estado» y establece sus funciones (art. 183 EAC). Pero sólo si se interpreta que ese marco no tiene «carácter exclusivo», que en ningún caso se refiere al «Estado español», como se declaró al enjuiciar el principio de bilateralidad del artículo 3.1 EAC, y que no otorga a la Comisión «función distinta de la de la cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles» (FJ 115). Con base a estos criterios se desestima la impugnación de algunos epígrafes del citado precepto estatutario que recoge las funciones de la Comisión (FJ 116). Asimismo se desestima la impugnación, calificada en la Sentencia de «retórica» (FJ 117), de la disposición adicional segunda EAC. Ésta consagra el deber del Gobierno de motivar ante la Comisión Bilateral su rechazo a acoger la posición de la Generalitat si el Estatuto establece (como hacen los arts. 141.2 y 186.3 EAC) que aquélla es determinante. El Tribunal entiende que ello no equivale a «posición vinculante» y el Gobierno del Estado puede libremente no acogerla.

Varios son los preceptos estatutarios impugnados referidos a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea (capítulo II). No se reputa inconstitucional la disposición general que prescribe la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias o los intereses de Cataluña «en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado» (art. 184 EAC). Asimismo se desestima la impugnación del precepto que prevé el deber del Gobierno del Estado de informar a la Generalitat «de las iniciativas de revisión de los Tratados de la Unión Europea» (art. 185.1 EAC), pues se trata de una manifestación del principio de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en relación con los tratados internacionales, que no afecta a la reserva estatal del artículo 149.1.3 CE (FJ 119). No se reputa inconstitucional la regulación de la participación de

la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros (art. 186 EAC) porque se ciñe a los asuntos relacionados con las competencias o los intereses de Cataluña, y en los términos que se establecen en el Estatuto y en la legislación del Estado al amparo de sus competencias. Tampoco sería inconstitucional la «participación bilateral» de la Generalitat en asuntos europeos que le afecten exclusivamente, pero es el legislador estatal «a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación» (FJ 120). Igual declaración se realiza en relación con la participación de la Generalitat en las delegaciones ante la Unión Europea (art. 187 EAC), que «en modo alguno otorga al representante de la Generalitat un *status* diplomático» (FJ 121). El Tribunal desestima las impugnaciones de los preceptos relativos a la participación del Parlamento en los procedimientos de control del principio de subsidiariedad (art. 188 EAC), al desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea (art. 189 EAC), y al acceso de la Generalitat al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (art. 191.1 EAC).

Finalmente, en relación con la «acción exterior» de la Generalitat (capítulo III), el Tribunal sintetiza su doctrina sobre la posibilidad de que las CCAA puedan llevar a cabo actividades que tengan proyección exterior, respetando la competencia estatal *ex* artículo 149.1.3 CE (FJ 125), para desestimar los preceptos estatutarios impugnados. Así, la posibilidad de que la Generalitat suscriba acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias y para la promoción de sus intereses no es inconstitucional porque del precepto (art. 195 EAC) no cabe deducir que «dicha facultad implique el ejercicio del *ius contrahendi*, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado» (FJ 126). Tampoco se reputa inconstitucional el precepto que prevé la participación de la Generalitat en organismos internacionales (art. 198 EAC) porque «queda condicionada a lo que disponga la normativa correspondiente», tanto la del organismo internacional como la del Estado (FJ 127). Asimismo, la previsión de que la Generalitat debe promover «la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional» (art. 200 EAC) es vista por el Tribunal como una actividad que «permite promover» la proyección exterior de tales organizaciones en el respeto de las competencias del Estado *ex* artículo 149.1.3 CE (FJ 129).

### 9. *La financiación autonómica*

El sistema de financiación de la Generalitat, como se ha dicho, era uno de los puntos esenciales de la reforma estatutaria catalana, y a él se dedica el título VI del Estatuto. Los recurrentes impugnaron algunos de los preceptos que lo integran, y antes de entrar en su enjuiciamiento (se excluyen varias impugnaciones por falta de argumentación), la Sentencia establece unos criterios generales, inspirados esencialmente en la reciente STC 13/2007, y sintetizados en el FJ 130. En él se recuerda que la competencia estatal sobre Hacienda general (art. 149.1.14 CE); la potestad originaria para establecer tributos mediante ley, exclusiva del Estado (art. 133.1 CE); y el papel del legislador orgánico en la regulación del ejercicio de las competencias financieras de la CCAA (art. 157.3 CE) determina que aquél «sea competente para regular [...] el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado». Los Estatutos pueden regular la Hacienda autonómica, y la Constitución garantiza la autonomía financiera de las CCAA, pero las decisiones relativas a la suficiencia financiera «han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema», en un órgano multilateral (el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejerce las funciones de cooperación y coordinación, que deben integrarse con las de las Comisiones Mixtas de carácter bilateral, que pueden actuar con carácter previo o *a posteriori*.

A la luz de tales criterios se desestima la impugnación de varios preceptos que contienen los «principios» de la financiación: el que encomienda a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat el desarrollo del título VI (art. 201.3 EAC), por cuanto «respeto la coordinación del Estado y no quebranta las competencias de éste»; y el que proclama que la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes CCAA (art. 201.4 EAC) puesto que «responde directamente, *a contrario*, a lo establecido en el artículo 138.2 CE». Tampoco prospera la impugnación de algunos preceptos estatutarios relativos a la Agencia Tributaria de Cataluña, en particular el referido a sus funciones de gestión tributaria sobre los impuestos estatales cedidos (art. 204.1 EAC), pues su ejercicio se establecerá en la correspondiente Ley de cesión «con el alcance que el legislador estime oportuno». El precepto respondería a la naturaleza del Estatuto, «que puede incluir en su seno las prescripciones generales de su autonomía financiera siempre que no menoscabe el ámbito del legislador orgánico y el marco general de coordinación y cooperación» (FJ 132). El precepto relativo a la participación

en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación (art. 206 EAC) es declarado inconstitucional en un inciso de su apartado 3, el cual prevé que los recursos financieros de la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación garantice la nivelación y solidaridad a las demás CCAA, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales prestados por diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar». Este inciso es declarado inconstitucional, ya que «la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado». El apartado 5 del mismo artículo prevé que el Estado garantizará que los mecanismos de nivelación no altere la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las CCAA antes de la nivelación. El Tribunal no lo estima inconstitucional si se interpreta que «no es una condición impuesta al Estado por el Estatuto [...] sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad» (FJ 134).

En el enjuiciamiento de los preceptos impugnados relativos a la citada Comisión Mixta (art. 210 EAC), el Tribunal reafirma «la competencia del Estado para regular la financiación del propio Estado y de las Comunidades Autónomas» (FJ 135), y no reputa inconstitucional la existencia de aquélla como órgano bilateral de cooperación «siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE». Algunas de las competencias atribuidas a la Comisión (art. 210.2 EAC) tampoco se declaran inconstitucionales si se interpreta que «se limitan a fijar un marco bilateral de negociación y de formalización de acuerdos que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación».

Las disposiciones adicionales octava, novena y décima del Estatuto prescriben que el primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos especiales a Cataluña contendrá determinados porcentajes de cesión del respectivo rendimiento. No se declaran contrarias a la Constitución si se interpreta que las leyes de cesión de tributos contienen una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, sólo admisible «desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado» (FJ 137). La disposición adicional tercera del Estatuto establece que la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras se equiparará a la participación relativa al producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años.



El Tribunal descarta su inconstitucionalidad si se interpreta que «no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para *decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones*» (FJ 138).

Los recurrentes impugnaron varios preceptos estatutarios referidos a las haciendas de los gobiernos locales (capítulo III). Tras recordar sintéticamente su doctrina sobre la vertiente económica de la autonomía local (FJ 139), el Tribunal enjuicia el precepto relativo a la competencia de la Generalitat en materia de financiación local (art. 218 EAC), declarando inconstitucional el segundo inciso del artículo 218.2 EAC, según el cual esa competencia «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales». Y ello porque «la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal» de acuerdo con el artículo 133.1 y 2 CE (FJ 140). Se desestiman, en cambio, las otras impugnaciones de los preceptos referidos a la financiación local (FFJJ 141 y 142).

#### 10. *La reforma estatutaria*

Algunos de los preceptos estatutarios referidos a la reforma del Estatuto (título VII) fueron también objeto de impugnación. La primera se dirige contra los artículos 222 y 223 EAC, que establecen los dos procedimientos de reforma, a los que se reprocha que contemplen únicamente la «ratificación» de la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento catalán por parte del Congreso y del Senado. El Tribunal declara que tal regulación no perjudica la libertad de las Cortes Generales «ni se merman las facultades inherentes a su potestad legislativa, de cuyo pleno ejercicio depende en todo caso la aprobación de cualquier reforma estatutaria, sólo susceptible de integrarse en el Ordenamiento jurídico bajo la forma de ley orgánica que, como tipo normativo, es indisponible —en su contenido, procedimiento y formalidades— por el legislador estatutario» (FJ 143). La segunda impugnación se centra en el silencio de dichos preceptos sobre la inexcusable autorización y convocatoria estatal del referéndum al que debe ser sometida la reforma, y la atribución a la Generalitat de la facultad de su convocatoria. La Sentencia declara que una «interpretación sistemática» del Estatuto conduce a la idea de que el referéndum ha de ser autorizado por el Estado, competente para ello según el artículo 149.1.32 CE. Por otra parte, la previsión de que sea la ley orgánica de aprobación de la reforma estatutaria la que «incluirá» la autorización del referéndum por parte del Estado [art. 223.1.i) EAC] no se reputa contraria al artículo 92.3 CE, a pesar de atribuir a las Cortes

Generales, y no al Gobierno, dicha autorización. Finalmente, el Tribunal entiende que el artículo 62.c) CE, según el cual «corresponde al Rey convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución», no se opone a que «los referenda de reforma estatutaria, una vez autorizados por el Estado, sean convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma siempre en nombre del Rey» (FFJJ 146 y 147).

### 11. *Los Votos particulares*

Esta parte de la crónica dedicada a describir la doctrina contenida en la STC 31/2010 resultaría incompleta si en ella no se diera cuenta de los Votos particulares, a los que ya se ha hecho referencia. Dado el número (5) y la extensión de los Votos (96 páginas), también en este punto nos limitaremos a exponer una breve síntesis de cada uno de ellos, destacando los principales argumentos de las opiniones discrepantes o concurrentes de cada Magistrado.

El Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas parte de la concepción del Tribunal Constitucional como un «Tribunal estrictamente de Derecho», sometido a la Constitución y a la LOTC, «intérprete supremo de la Constitución», cuyo cometido es la garantía de la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de las normas infraconstitucionales, entre las que se encuentran los Estatutos de Autonomía. De ahí que la técnica de las interpretaciones conformes, que abundan en la Sentencia, no atribuyan al Tribunal la función de creación o recreación de las normas enjuiciadas hasta hacerles perder su identidad, invadiendo así el espacio del legislador. Partiendo de tales presupuestos, la discrepancia global que expresa el Magistrado respecto a la Sentencia de la mayoría se basa en: *a)* el uso inadecuado de aquella técnica, que rehace el Estatuto transformándolo en otro para salvar su inconstitucionalidad; *b)* el dispar resultado al que conduce ese uso, que no siempre lleva al fallo las interpretaciones conformes, generando inseguridad jurídica; *c)* el carácter contradictorio e incoherente del discurso de la Sentencia, y *d)* el sentido inaceptablemente expansivo del contenido posible de los Estatutos de Autonomía. En particular, el Estatuto tendría «un contenido perfectamente discernible de problematicidad, de carácter esencial», que es la consideración jurídico-constitucional de Cataluña como nación, contenida en el preámbulo y el título preliminar, pero también en múltiples preceptos, lo cual requeriría una respuesta como «fenómeno global»: la afirmación de su directa contradicción con el artículo 2 CE, cosa que la Sentencia no haría con la precisión aconsejable. El Magistrado discrepa del modo de enjuiciamiento del preámbulo, que

considera una «operación intelectual rigurosamente inútil», pues invierte el orden lógico aconsejable al posponer el juicio sobre la clave de interpretación (el preámbulo) al precepto respecto del que pudiera proyectarse (título preliminar). De este modo, propone la declaración de inconstitucionalidad de algunos pasajes del preámbulo, pero también la de algunos preceptos del título preliminar, o bien una interpretación conforme que se lleve al fallo. Asimismo, discrepa de algunas interpretaciones de los preceptos relativos a la lengua (art. 6 EAC), que a su juicio el Estatuto utiliza «como instrumento de construcción nacional», al emplear el artículo singular «la» para definir el catalán como «la lengua de uso normal y preferente», o al proclamar el deber de conocimiento, algo que estaría vedado al legislador estatuyente. A lo largo de los 22 apartados en los que se divide su pormenorizado Voto particular, el Magistrado muestra su discrepancia con la interpretación que la Sentencia realiza de los preceptos impugnados (que alcanza a todos los títulos del Estatuto) basada en su concepción de los límites del contenido posible de los Estatutos de Autonomía, en el alcance que atribuye a las reservas constitucionales de leyes orgánicas, y en su interpretación de los preceptos estatutarios relativos a las competencias.

El Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio (16 apartados) muestra asimismo su discrepancia con la interpretación que la mayoría ha realizado de los preceptos impugnados, pertenecientes a todos los títulos del Estatuto. El desacuerdo se basa en tres grandes objeciones: *a)* que el Tribunal se aparta de su función estrictamente jurisdiccional para crear normas nuevas, y lo hace atribuyendo un sentido diferente o contrario al texto de los preceptos estatutarios para salvar la declaración de inconstitucionalidad; *b)* que el Estatuto es fruto de una «competencia conjunta» atribuida por la Constitución al Estado y a la Comunidad Autónoma, y por ello no puede regular nada que sea de la competencia exclusiva del Estado, y *c)* que la Sentencia elude las declaraciones de inconstitucionalidad de muchos preceptos sustituyéndolas por interpretaciones, algunas impracticables, que no siempre se llevan al fallo. De este modo, la Sentencia «crea un Estatuto nuevo», bien atribuyendo un nuevo sentido a los preceptos que da lugar a un nuevo mandato, bien privando a los preceptos de cualquier sentido normativo, pasando de este modo a ser «un mero conjunto de pretensiones, propósitos, sugerencias o resúmenes de jurisprudencia». El Magistrado coincide con el anterior Voto particular (dejando constancia de que comparte sus razonamientos y conclusiones) en su crítica al razonamiento de la mayoría al enjuiciar el preámbulo, y asimismo en considerar que la definición de Cataluña como nación «es la raíz que inspira los aspectos más relevantes del Estatuto», motivo por el cual debería haberse declarado la inconstitucionalidad de la referencia del preámbulo a «Cataluña como nación»,

así como otras que se proyectan en los preceptos del título preliminar (derechos históricos, bilateralidad, símbolos nacionales), incluidos los relativos a la lengua (art. 6 EAC). Con base en la citada concepción del Estatuto como «competencia conjunta», en su aprobación como ley orgánica, y en su especial rigidez, el Magistrado acota el contenido constitucionalmente establecido del Estatuto, lo que le lleva a propugnar la inconstitucionalidad de numerosos preceptos estatutarios (sobre competencias, derechos estatutarios o Administración de Justicia), ya sea por invadir competencias exclusivas del Estado o bien por regular materias reservadas a leyes orgánicas.

El Voto particular que formula el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo centra su discrepancia sobre la inclusión en el fallo de las referencias del preámbulo a «Cataluña como nación» y a la «realidad nacional», para declarar que carecen de «eficacia jurídica interpretativa». El Magistrado señala los límites que la propia jurisprudencia constitucional ha impuesto para recurrir a los preámbulos como elemento de interpretación, y recuerda los preámbulos de los Estatutos reformados durante la VIII Legislatura, para concluir que en el contenido del preámbulo del Estatuto catalán caben aquellas afirmaciones. Su lectura conjunta con el título preliminar no permitiría deducir que el Estatuto cuestione que la nación española es el único sujeto titular de la soberanía, cuya unidad indisoluble no sería posible sin «el reconocimiento de la particularidad de los pueblos que la integran», según el artículo 2 CE. La Sentencia alteraría el contenido del articulado apoyándose en el preámbulo, lo cual repetiría al enjuiciar «los derechos históricos del pueblo catalán», cuya mención no implica que sean el fundamento del autogobierno de Cataluña, sino la afirmación de una realidad histórica que la Constitución reconoce. Para el Magistrado, la primera declaración del fallo denota «un academicismo más propio del siglo XIX, centrado en el debate entre el positivismo y el historicismo y alejado en cualquier caso de la realidad jurídica del mundo contemporáneo, en que las soberanías son difíciles de distinguir y los Estados no son soberanos en el sentido pleno del término». Finalmente, considera que la Sentencia debería haber ahondado en sus efectos *erga omnes* (FJ 2) sobre las disposiciones idénticas o similares contenidas en otros Estatutos de Autonomía reformados, como el de Andalucía, que, sin embargo, no han sido impugnados por los recurrentes.

El Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez se basa en la afirmación inicial de que «el nuevo EAC vulnera límites esenciales establecidos en el proceso de descentralización de la Constitución de 1978», lo cual se produciría por los siguientes motivos: «el EAC se subroga en el papel del legislador constituyente y modifica la Constitución sin seguir los procedimientos arbitrados para su reforma; incurre en un vicio colosal de

incompetencia que subvierte la división del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas [...]; lesiona la igualdad de los españoles en sus derechos [...]; colapsa, en fin, el sistema constitucional de fuentes del Derecho y, con él, el funcionamiento mismo del Estado» Su discrepancia con la Sentencia es, pues, total, ya que aquélla «no logra sanar esos vicios de inconstitucionalidad porque lejos de anular los preceptos inconstitucionales los interpreta recurriendo al género, siempre resbaladizo de las denominadas técnicamente *Sentencias interpretativas de rechazo*». El Voto desarrolla su argumentación sobre esas dos discrepancias globales: el vicio de incompetencia, y la técnica de las sentencias interpretativas, denunciando en este punto la existencia de una «Sentencia oculta», que no aparece en el fallo «pero es la que manipula innumerables preceptos esenciales del EAC y los aproxima al sentido conforme a la Constitución». Sobre la base de las dos objeciones generales, el Voto particular entra luego en «cuestiones concretas» sobre las que discrepa el Magistrado: la reforma del Estatuto, el preámbulo y el título preliminar, los derechos lingüísticos, y de nuevo el vicio de incompetencia.

Finalmente, el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas justifica su Voto particular en el procedimiento de votación subsidiario del artículo 254 LOPJ (aplicable por remisión del art. 80 LOTC), que al final se adoptó «pero con una fórmula que no me permitió tampoco adherirme, porque al hacerlo me suponía quebrar lo que me exigían mis convicciones jurídico-constitucionales», razón por la cual no ha podido sumarse a la opinión de la mayoría. Las discrepancias del Magistrado se centran fundamentalmente en la insuficiencia de las declaraciones de inconstitucionalidad, en las interpretaciones conformes que deberían ser inconstitucionalidades, y en aquellas que no figuran en el fallo. De ahí que su desacuerdo con la Sentencia de la mayoría «no es tanto por lo que dice, sino más bien por lo que omite, y por aquellas declaraciones y fundamentaciones que considero insuficientes, ambiguas o erróneas». Tal discrepancia afecta a la totalidad del Estatuto: el preámbulo y el título preliminar, las leguas cooficiales, los derechos y los principios rectores, el régimen local, el Poder Judicial, las competencias y las relaciones institucionales de la Generalitat, la financiación y la reforma estatutaria (*Enric Fossas Espadaler*).

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Sobre las instituciones y órganos propios de la Comunidad Autónoma, así como sobre la relación de ésta con el Estado o sus órganos, la STC 31/2010 (Pleno), de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promo-

vido por noventa y nueve Diputados del Partido Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), contiene también interesantes pronunciamientos. A continuación, únicamente se pretende dejar sucinta constancia de los más relevantes.

1. La condición de «Administración ordinaria» de la Administración de la Generalitat (art. 71.1 EAC) no merece reproche alguno para el Tribunal, en la medida en que no supone la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que la presencia de ésta en la Comunidad Autónoma resulte marginal o excepcional. Aquella condición, se afirma en la Sentencia, es «simple trasunto [...] de la posición conferida a la Administración de la Generalitat en el Estatuto y las leyes», esto es, como la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el Estatuto a la Generalitat, no pudiendo traducirse la aludida condición de «Administración ordinaria» en «la asunción por la Administración de la Generalitat de las competencias ejecutivas que constitucionalmente corresponden al Estado, en el territorio de la Comunidad Autónoma y, por tanto, en la exclusión en él de la Administración periférica del Estado, ni en su marginalidad». Lo que, sin embargo, no es obstáculo para que, como se prevé en la disposición adicional sexta EAC, la Generalitat sea la Administración ordinaria del Estado en la Cataluña en la medida en que le sean transferidas las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña. Ahora bien, esta última es una previsión que ha de ser concretada por el Estado, sin condicionamiento alguno por parte de la Comunidad Autónoma, a través de los instrumentos correspondientes y con sujeción a los límites que resulten de la Constitución (FJ 30).

2. La regulación del Consejo de Garantías Estatutarias, en la medida en que aparece configurado como órgano de carácter consultivo, y en estos términos se desarrolle su función dictaminadora, resulta constitucionalmente inobjetable, ya que en nada perjudican al ejercicio de la función jurisdiccional constitucional, propia y exclusiva del Tribunal Constitucional.

Con base en este planteamiento, la única impugnación que prospera en la Sentencia es la relativa atribución a dicho órgano de la función de dictaminar con carácter vinculante los proyectos de ley o las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos en el Estatuto (art. 76.4 EAC). Para el Tribunal, pese a la indeterminación del precepto, la referida función dictaminadora puede ejercerse en el momento de la presentación de la iniciativa legislativa y a lo largo de su debate o en un momento posterior, esto es, una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de su publicación.

En uno y otro supuesto el Tribunal estima el precepto contrario a las previsiones constitucionales: en el primero, porque un dictamen negativo impediría la tramitación de la iniciativa legislativa o la continuidad del procedimiento legislativo, lo que «supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el artículo 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos»; en el segundo, porque la actividad desempeñada por el Consejo de Garantías Estatutarias equivaldría materialmente «a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el artículo 161 CE a este Tribunal» (FJ 32).

3. El carácter exclusivo con que el artículo 78.1 EAC atribuye al Sindic de Greuges, en garantía de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, la supervisión de la Administración de la Generalitat, la estima el Tribunal contraria al artículo 54 CE, por cuanto la función supervisora del Defensor del Pueblo en defensa de los derechos fundamentales no se proyecta exclusivamente sobre la Administración del Estado, sino que se extiende a todos los poderes públicos sin excepción, por tanto, también a la Administración autonómica. En otras palabras, la «garantía extrajudicial propia del Defensor del Pueblo [no] puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender cualesquiera Administraciones Públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del sector público» (FJ 33).

4. Por el contrario, ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la definición de la Sindicatura de Cuentas como «el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de la eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña» (art. 80.1 ECA). Tras recordarse en la Sentencia la posible coexistencia con el Tribunal de Cuentas de otros órganos fiscalizadores del sector público y de admitirse que los Estatutos de Autonomía pueden contemplar y regular los órganos fiscalizadores que se integren en la organización institucional de las Comunidades Autónomas, el Tribunal resalta que el precepto impugnado no define a la Sindicatura de Cuentas como único y exclusivo órgano fiscalizador externo de las cuentas de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña, por lo que no puede entenderse que en el alcance de la función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas, «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público

(art. 136.1 CE)», quede excluida la Administración autonómica y su sector público (FJ 34).

5. En relación con el Gobierno Local (capítulo IV, título II, EAC), el Tribunal declara, en una consideración general de las previsiones estatutarias en la materia, que no existe, en principio, objeción a que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, «contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», si bien con expresa salvedad de la competencia básica del Estado en la materia *ex* artículo 149.1.18 CE (FJ 36). Con este planteamiento, tampoco al Tribunal le merece reproche la enumeración en el articulado del Estatuto de una serie de materias sobre las que los gobiernos locales han de tener en todo caso competencias, siempre que se trate de materias sobre las que haya asumido competencias la Comunidad Autónoma y, en todo caso, sin que pueda entenderse que esa relación de materias desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen local. En palabras de la Sentencia, «el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el artículo 149.1.18 CE» (FJ 37).

En materia de organización local, la regulación de las veguerías ha constituido una de las cuestiones más controvertidas por su posible incidencia sobre la supervivencia, y en qué términos, de la provincia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Para el Tribunal la introducción de la veguería y la falta de mención a la provincia en el Estatuto no puede ser objeto de reproche de inconstitucionalidad, ya que por ello no se ve afectada la división territorial del Estado en provincias, ni la de Cataluña en las cuatro provincias actualmente existentes. A partir de esta premisa admite la posibilidad de una doble interpretación de la regulación que en el EAC se hace de la veguería, que corresponde concretar al legislador autonómico. La veguería entendida como una nueva entidad local intraautonómica, para la cooperación municipal, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses, cuya existencia no perjudica a la provincia como división territorial del Estado, ni a las funciones constitucionales que tiene atribuidas (arts. 68.2, 69.2 y 141.1 CE). Se trataría, en definitiva, de «una entidad local propia de la Generalitat y distinta de la provincia, con la que convive en el respecto a su autonomía garantizada por la Constitución» (FJ 41). O, como alternativa a la interpretación apuntada, la conceptualización de la veguería no como una nueva entidad local, sino como una



nueva denominación de la provincia, posibilidad que se estima en la Sentencia que no es contraria a la Constitución, «habida cuenta de que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres propios de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada» (FJ 41). No obstante, la opción por una u otra interpretación conlleva necesariamente un determinado entendimiento de algunas concretas previsiones estatutarias sobre las veguerías, lo que se traduce en una interpretación conforme, llevada a la parte dispositiva de la Sentencia, del artículo 91.3 y 4 EAC. En efecto, si la veguería es la denominación de la provincia en Cataluña, en ningún caso «la creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, como dispone el artículo 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada «veguería» es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales» (art. 141.1 CE). Por el contrario, si la veguería se entiende como una entidad local intraautonómica de nueva creación, no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales (art. 14.1 CE) [FFJJ 39 a 41].

6. Con ocasión de las impugnaciones referidas a los preceptos que se ubican en el título III EAC, que lleva por rúbrica «Del Poder Judicial de Cataluña», el Tribunal realiza una serie de consideraciones generales con el fin de resaltar como principio estructural del Estado autonómico frente al federal el carácter único de la función jurisdiccional, sin perjuicio en todo caso de las competencias que les puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en el denominado ámbito de la Administración de Justicia, competencias que se proyectan sobre la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado.

En este sentido se afirma de manera concluyente en la Sentencia que en nuestro modelo de Estado «la función jurisdiccional [...] es siempre, y sólo, una función del Estado» y que en la Constitución el principio de autonomía únicamente se proyecta en el ámbito jurisdiccional en la configuración del territorio de la Comunidad Autónoma «como criterio de ordenación territorial de los órganos de la jurisdicción y de las instancias procesales, pero sin perjuicio alguno de la integración de aquéllos en un Poder del Estado». Así, las Comunidades Autónomas no pueden contar con Tribunales propios, sin perjuicio de que su territorio sirva como criterio para definir el ámbito territorial de un Tribunal Superior de Justicia (art. 152.1 CE) o para la ordenación de las instancias procesales.

Este entendimiento de la configuración constitucional del Poder Judicial lleva al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la calificación del Consejo de Justicia de Cataluña como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña», «desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial» (art. 97 EAC), así como la de las funciones atribuidas que se corresponden con esa cualificación (arts. 95.5 y 6, 98, 100.1 y 101.1 y 2 EAC) y parcialmente su composición (art. 99 EAC), ya que, dada la unidad del Poder Judicial, éste no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones están reservadas *ex artículo* 122 CE a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como se afirma en la Sentencia, «es obvia la infracción de los artículos 122.2 y 149.1.5 CE [...], pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Ley Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo». Lo que no es óbice para que el legislador orgánico, respetando los límites constitucionalmente previstos, pueda optar por establecer fórmulas de desconcentración del órgano de gobierno del Poder Judicial (FFJJ 47, 48 y 49).

7. Otro ámbito a destacar es el referido a las relaciones entre la Generalitat y el Estado, cuyos principios define el artículo 3 EAC y su concreta regulación se recoge en el capítulo I del título V EAC, que lleva por rúbrica «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas».

A juicio del Tribunal, los principios enunciados en el artículo 3.1 EAC en los que se fundamentan las relaciones entre la Generalitat y el Estado —principio de lealtad institucional, la condición de la Generalitat como Estado y los principios de autonomía bilateralidad y multilateralidad— son constitucionalmente inobjectables, si bien circunscribe el alcance del precepto refiriéndolo no a una posible relación entre el Estado español, erigido por la Constitución que comprende todas las Comunidades Autónomas en las que territorialmente se organiza, y la Generalitat, sino a las relaciones entre dos partes del Estado español: «la Generalitat de Cataluña y las instituciones centrales del Estado». Constreñido a este ámbito relacional el principio de bilateralidad como fundamento de dichas relaciones, su constitucionalidad se califica de pacífica en la Sentencia, si bien se precisa que, además de no excluir el juego de otros principios, como el de la multilateralidad, la relación entre la Generalitat y el Estado central «no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues [...], el Estado siempre ostenta una relación de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas». En consecuencia, el principio de bilateralidad se presenta

como una manifestación del principio de cooperación que informa la estructura territorial del Estado. En este contexto se enuncia como constitucionalmente imposible la traslación del principio de bilateralidad a una posible relación entre la Generalitat y el Estado español, ya que —se afirma en la Sentencia— «la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad» (FJ 13).

En la concreta regulación de esas relaciones entre la Generalitat y el Estado que se plasma en el título V EAC el aspecto sin duda más relevante es el significado que el Tribunal confiere a las distintas previsiones estatutarias que prevén o disponen la participación de la Generalitat en instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisión del Estado que puedan afectar a sus competencias. Mediante la técnica de la interpretación conforme de los preceptos impugnados, que no siempre se lleva a la parte dispositiva de la Sentencia, el Tribunal, ya en relación con la genérica previsión del artículo 174.3 EAC, ya en relación con las diferentes instituciones u organismos y procedimientos en los que se concreta dicha participación, confía al legislador estatal la regulación de esa participación, con libertad para hacerla o no efectiva, concretar su alcance y modo de articulación, precisando que en todo caso la participación orgánica y funcional de la Generalitat ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias del Estado, lo que impide que se pueda sustanciar en órganos decisorios, pudiendo manifestarse en órganos de consulta y asesoramiento (FFJJ, entre otros, 111, 113 y 114).

En el contexto de esta doctrina constitucional sobre el alcance de la participación orgánica y funcional de la Generalitat en órganos y procedimientos del Estado se sitúa también la interpretación que en la Sentencia se efectúa sobre la condición y funciones de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat. Definida en el EAC como «marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado», a los efectos, entre otros, de «la participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña» [art. 183.1.a) EAC], el Tribunal circunscribe el ámbito de este órgano al ejercicio de las competencias que conciernen a los gobiernos de la Generalitat y del Estado, quedando excluidas las competencias que correspondan a otros órganos, en particular a los órganos legislativos del Estado y de la Generalitat, configurándose como un órgano de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias propias de ambos Gobiernos, que son indisponibles (FFJJ 115 y 116) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

## IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Las referencias a los pronunciamientos del Tribunal en este cuatrimestre sobre derechos fundamentales deben, sin duda, empezar por las relacionadas con la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió una de las impugnaciones del Estatuto de Cataluña de 2006. La riqueza de la misma no puede ser resumida en estas páginas sin cometer una evidente injusticia con su complejidad, pero, a pesar de ello, intentaremos dar noticia breve de su contenido.

El Tribunal comienza por afirmar que los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía han de ser derechos que sólo vinculen al legislador autonómico, y derechos, además, materialmente referidos al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, siendo así, por otra parte, que bajo la misma categoría «derecho» pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro *nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. Se subraya que el nuevo Estatuto catalán contiene, sobre todo, mandatos de actuación a los poderes públicos, y que los mismos, para ser constitucionalmente legítimos, deben vincular exclusivamente al poder público catalán y sólo en el marco de sus competencias. Recuerda el Tribunal, además, que el Estatuto, en tanto que ley orgánica, no puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Ni el Estatuto ha creado derechos fundamentales, distintos de los proclamados por la Constitución o en contradicción con ellos, ni ha podido afectar al régimen de tales derechos en lo que hace a su titularidad, regulación y condiciones de ejercicio. Por otro lado, la proclamación de derechos y principios en el Estatuto no puede implicar alteración alguna del ámbito de las competencias autonómicas definido a partir del régimen constitucional de distribución de competencias. No hay propiamente una declaración estatutaria de derechos subjetivos, y los derechos reconocidos en el Estatuto sólo pueden vincular a los poderes públicos catalanes, y tener por titulares a los ciudadanos de Cataluña.

En Voto particular el Magistrado Sr. Delgado Barrio recuerda que, en su opinión, del artículo 139.1 CE se deriva un criterio claramente restrictivo respecto a la viabilidad del establecimiento de derechos subjetivos en los Estatutos, pues éstos son normas atributivas de competencias, y no de ejercicio de éstas, ejercicio que corresponde a las Comunidades Autónomas. De ello deduce que son inconstitucionales, y nulos, los preceptos estatutarios referentes a los derechos de las personas, al derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte, y los derechos y deberes en el ámbito de la educación. También se muestra crítico

con el reconocimiento de derechos en los Estatutos, remitiéndose a su Voto particular a la STC 247/2007, el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas.

Bajando a derechos concretos recurridos, el Tribunal razona que no le parece que en el artículo 20 EAC se reconozca el derecho a la muerte asistida o a la eutanasia, y que tampoco el artículo 21.1 EAC (educación de calidad en condiciones de igualdad, enseñanza laica) es inconstitucional. En estos asuntos el Magistrado Sr. Rodríguez Arribas manifiesta, en su voto particular, que hubiera preferido que quedara más claro que dichas regulaciones no pueden afectar a las hechas, en cuestiones reservadas por la Constitución a leyes orgánicas del Estado por afectar a derechos fundamentales, en el texto de la misma como el derecho a la vida y la educación relacionada con la libertad religiosa.

En materia de derechos lingüísticos, argumenta el Tribunal que es preciso hacer una interpretación conforme el artículo 33.5 EAC, en el sentido de que el medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en Cataluña es el castellano, según entienda el legislador estatal. Se salva también, mediante interpretación conforme, el llamado deber de disponibilidad lingüística en las relaciones entre particulares, el deber de promoción del catalán en el etiquetado y embalado, y el de utilización del catalán en sus comunicaciones internas por parte del sector público. En este terreno, el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas sostiene que el Estatuto catalán se excede su ámbito propio para invadir áreas correspondientes a la regulación del Estado. También admiten, para el Tribunal, una interpretación conforme los artículos 35.1 y 2 EAC, en relación con el 6.1, en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza. En este campo se muestra especialmente crítico el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, para quien el artículo 3.1 CE contiene una decisión del constituyente de reforma total de la Constitución clara e inequívoca, al afirmar que el castellano es la lengua española oficial del Estado, y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. La educación en la lengua materna, que además es la oficial del Estado, es un derecho vinculado a la dignidad humana, y la claridad del texto constitucional se impone como decisión esencial del constituyente, que no se puede oscurecer o matizar. Al mismo dedica también especial atención, en su Voto particular, el Magistrado Sr. Rodríguez Arribas, que sostiene, en primer término, que el artículo 6 EAC configura un deber inconstitucional de conocer el catalán. Rechaza, asimismo por inconstitucional, el establecimiento de deberes lingüísticos de los funcionarios y los miembros del Poder Judicial, la plena eficacia jurídica de los escritos en catalán a los órganos del Estado, la llamada disponibilidad lingüística, la regulación de las lenguas en la enseñanza,

y la de las mismas en las relaciones entre administraciones, y de éstas con los ciudadanos.

Tampoco se aprecian por el Tribunal inconstitucionalidades en la regulación, mediante la técnica de los principios rectores, de la perspectiva de género, o en la de los medios de comunicación social. Al Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, sin embargo, le parece inconstitucional el artículo 41.5 EAC (libre decisión de la mujer en salud reproductiva y sexual), pues establece para las catalanas una exigencia que, en su caso, sólo podría establecerse para todas las españolas, y no para las de una determinada Comunidad Autónoma.

También se convalida por el Tribunal la intervención del Consejo de Garantías Estatutarias en materia de defensa de derechos, y la referencia al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en ese ámbito, en tanto en cuanto no suponga introducción de innovaciones procesales ni alteración de las reglas comúnmente aplicables.

2. El principio de igualdad, y problemas conexos, como la presunción de inocencia y de culpabilidad, y los principios de legalidad y proporcionalidad penal, han sido el objeto de las SSTC 41 y 45/2010, de 22 y 28 de julio, respectivamente, y ambas del Pleno, en las que se resuelven una serie de cuestiones de inconstitucionalidad en relación con las reformas del Código Penal referentes a las medidas de protección integral contra la violencia de género. El Tribunal se limita a reiterar lo dicho en Sentencias anteriores (SSTC 59/2008, de 14 de mayo, y 45/2009, de 19 de febrero, entre otras), confirmando la constitucionalidad de los preceptos cuestionados. Reiterativos son también los diferentes votos particulares formulados. Cabe, por tanto, remitirnos a las referencias que hicimos en su momento a dichas decisiones (18).

3. En la STC 34/2010 (sala Segunda), de 19 de julio, se constata la existencia de una vulneración de la libertad de información (art. 20 CE) de los recurrentes, puesto que, aun reconociendo la posibilidad constitucional de medidas judiciales (por ejemplo, cautelares) por las que se prohíba la difusión de una obra o información, que no pueden ser incardinadas en el concepto de censura previa, vetada por el artículo 20 CE, puesto que la propia Constitución legitima el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de una resolución judicial (art. 20.5 CE *contrario sensu*), con el fin de asegurar la eficacia de la protección judicial de los derechos fundamentales, son de destacar en este terreno dos cautelas principales: que haya una ley habili-

---

(18) REDC, núm. 84, 2008, págs. 239-241, y REDC, núm. 86, 2009, pág. 291.

tante, y que la actuación judicial no se inicie de oficio, sino que se lleve a cabo en el correspondiente procedimiento judicial. En relación con el caso concreto, el Tribunal razona que el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 1/1982, cumple con las exigencias de concreción y previsibilidad que permiten sustentar en el mismo la prohibición de difusión de una obra audiovisual (se trataba de un «docudrama»), pero que es contraria a la habilitación legal, y consecuentemente a la Constitución, una medida cautelar que venga a impedir la difusión de una obra informativa sin el procedimiento declarativo específico correspondiente. Dado que la posibilidad de contradicción procesal en el seno del trámite de medidas cautelares no resulta apta para convalidar el vicio consistente en que las partes no han podido acceder a un juicio declarativo en el que a título principal se debatiera sobre la posibilidad de emisión del programa cuestionado, juicio en el que debería haberse podido alegar sobre la posible afectación de la salud del menor y la legitimidad del ejercicio del derecho a la libertad de información, el Tribunal concluye que la medida de suspensión de la emisión no se adoptó con las garantías y procedimientos previstos por la ley habilitante para asegurar la correcta protección de todos los derechos en juego, por lo que resulta lesiva de la libertad de información.

4. El artículo 23 CE, y sus implicaciones, son objeto de dos Sentencias en este cuatrimestre. La primera de ellas es la STC 33/2010 (Sala Segunda), de 19 de julio, en la que se repiten las argumentaciones de la STC 74/2009, de 23 de marzo, en el sentido de que las resoluciones de la Mesa de las Cortes valencianas, que inadmitían preguntas y solicitudes de comparecencia, difícilmente pueden calificarse de motivadas, debido a que se limitan a transcribir el enunciado del correspondiente apartado del Reglamento parlamentario, sin especificar por qué procede su aplicación en el caso concreto. Hay un vicio en la motivación, producto del contenido lacónico y estereotipado de las resoluciones, carente de cualquier tipo de justificación argumentada. Contra esta interpretación vuelve a alzarse en su Voto particular el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, que se remite al ya formulado a la Sentencia de 23 de marzo de 2009, ya citada.

La segunda es la STC 44/2010 (Sala Primera), de 26 de julio. En ella el rechazo de la Mesa de las Cortes Valencianas lo es respecto a otras preguntas y una proposición no de ley. El Tribunal reitera que las resoluciones respecto a las preguntas difícilmente pueden calificarse de motivadas, puesto que su contenido es lacónico y estereotipado, carente de cualquier tipo de justificación argumentada e individualizada. Lo mismo sucede con la resolución de inadmisión de la proposición de ley, que, debido a que los acuerdos de la Mesa no permiten conocer las razones por las que se considera que la misma no es propia de este instrumento normativo, carece de motivación suficiente conforme a las

exigencias de la doctrina del Tribunal. No se ha satisfecho la exigencia de motivar expresa y adecuadamente la aplicación de las normas correspondientes, lo que se ha traducido en una limitación lesiva de los derechos de los grupos parlamentarios que pueden formular proposiciones no de ley. La conclusión es el otorgamiento del amparo a los recurrentes.

5. Como suele suceder, la mayoría de las resoluciones del Tribunal Constitucional en este cuatrimestre tiene relación con los diversos contenidos del artículo 24 CE, singularmente con el derecho a la tutela judicial efectiva. En la STC 37/2010 (Sala Segunda), de 19 de julio, se concluye, tras un repaso detallado de la doctrina constitucional en materia de prescripción de delitos y faltas (sobre todo, SSTC 63/2005, de 14 de marzo, y 29/2008, de 20 de febrero), que la interpretación, realizada por la Audiencia Provincial, de la norma contenida en el artículo 132.2 CP (prescripción de faltas) no satisface el canon de motivación reforzada exigible en toda decisión judicial acerca de si los hechos denunciados están prescritos o no, al oponerse al fundamento material de dicho instituto, ignorar la ratio que lo inspira y no resultar, por ello, coherente con el logro de los fines que con él se persiguen. De esta argumentación se deduce que ha habido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que la falta por la que fue condenado el demandante de amparo se encontraba ya prescrita en función de la interpretación correcta (el cómputo ha de iniciarse dentro del plazo de seis meses establecido para la prescripción de las faltas con independencia del título de imputación durante el procedimiento) del mencionado precepto legal, dado que la utilizada (que el cómputo para estimar la concurrencia de la prescripción ha de realizarse en relación con el delito inicialmente imputado, aunque luego se condenara por falta) no resultaba coherente con el canon constitucional aplicable. Se considera también lesionado el artículo 25.1 CE al no haber apreciado los órganos judiciales la prescripción de la falta por la que el demandante de amparo ha sido condenado, declarándose la nulidad de las Sentencias de la Audiencia Provincial y del Juzgado de lo Penal.

En la STC 43/2010 (Sala Primera), de 26 de julio, se otorga también el amparo porque el órgano judicial no actuó con la diligencia debida en orden a procurar que los demandantes de amparo pudieran tener conocimiento y comparecer en un proceso ejecutivo en el que resultaban afectados sus intereses, pues se subastó y adjudicó un bien de su propiedad, pese a haber sido advertido de su existencia y de que eran los titulares registrales de la vivienda subastada. Se les causó indefensión constitucionalmente relevante, dado que se les privó del derecho a ser oídos, impidiéndoles el ejercicio del derecho defensa de sus legítimos derechos e intereses sobre el inmueble. Hasta aquí el Tribunal repite doctrina consolidada. Más interés tienen sus reflexiones sobre el papel del inci-



dente de nulidad de actuaciones tras la reforma de la LOTC de 2007. Afirma el Tribunal que la inadmisión del mismo en el caso que nos ocupa está basada en un modo de razonar incompatible con el papel que, en la nueva configuración del recurso de amparo, se asigna a los Jueces y Tribunales en la defensa de los derechos fundamentales, a través de la regulación de dicho incidente. Éste es el instrumento idóneo para la tutela del derecho fundamental en cuestión, y su resolución debe tener presente que —de no tener el caso trascendencia constitucional— se trata de la última vía que permite la reparación de la vulneración denunciada. La llamada de atención sobre el mayor protagonismo que han de asumir los Jueces y Tribunales ordinarios en la protección de los derechos y libertades fundamentales, reforzada mediante las nuevas reglas del incidente de nulidad de actuaciones, no debiera caer en saco roto.

Destaca también la STC 40/2010 (Sala Segunda), de 19 de julio, que, en aplicación de una jurisprudencia consolidada (por todas, SSTC 52/2008, de 14 de abril, y 107/2008, de 22 de septiembre), razona que ha habido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a no ser sometido a tortura o tratos inhumanos o degradantes (art. 15 CE), porque, frente a la denuncia de malos tratos formulada por el recurrente, no se produjo una investigación judicial eficaz, toda vez que se decidió archivar las diligencias abiertas cuando podía no haberse esclarecido suficientemente la realidad de los hechos denunciados, y existían aún medios razonablemente disponibles para despejar las posibles dudas al respecto. Recordando que en ocasiones puede resultar justificada la decisión de archivar la causa, y la cautela que ha de observarse ante denuncias de este tipo, que en ocasiones sólo persiguen desacreditar las actuaciones de los funcionarios públicos, en el caso concreto que nos ocupa el Tribunal constata que las resoluciones en tal sentido no contienen la motivación reforzada exigible para poder acordarla fundadamente, y que no se agotaron todos los medios razonables y eficaces de investigación al alcance de los órganos judiciales para desmentir o confirmar la credibilidad de la denuncia del demandante de amparo.

En el terreno del acceso a la justicia, el Tribunal ha dictado las SSTC 38 y 39/2010, de 19 de julio, ambas de la Sala Segunda. En la primera de ellas se razona, con revisión de la doctrina sobre legitimación de los colegios profesionales en el proceso contencioso-administrativo (sobre todo, STC 45/2004, de 23 de marzo), que la pretensión del de arquitectos de Madrid, de que se procediese a la publicación de la convocatoria de un concurso en los medios oficiales legalmente establecidos, puede subsumirse tanto en el ámbito de la representación y defensa del interés general o colectivo de la profesión misma, como en el de la defensa de los intereses de los profesionales colegiados. Por ello, las Sentencias

recurridas, al haber denegado al colegio demandante de amparo legitimación procesal, han llevado a cabo una interpretación de los requisitos de este tipo, y, en particular, del relativo a la existencia de interés legítimo, excesivamente rigorista y desproporcionada, contraria, por lo tanto, al principio *pro actione*, y que lesiona de esta forma su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En la segunda (STC 39/2010, de 19 de julio) se afirma que la negativa del órgano judicial de entrar a conocer sobre las cuestiones que la parte actora planteaba en relación con la deuda que se le derivaba, ha vulnerado su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción y, por lo tanto, a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE. Sólo puede considerarse como manifiestamente irrazonable, y lesivo, por tanto, del derecho citado, el razonamiento según el cual el que asume la deuda derivada debe conformarse con la falta de impugnación de la misma por parte del deudor principal, pues a aquél lo que se le deriva es una deuda frente a la cual, y desde el mismo instante en que se le traslada, se le abre la posibilidad de reaccionar frente a la propia derivación, y en su caso frente a la deuda cuya responsabilidad de pago se le exige. La firmeza de los actos administrativos no impugnados en tiempo y forma puede predicarse de quien con su actitud consintió los mismos, pero en modo alguno se puede trasladar a quien, por el incumplimiento del deudor principal, se ve colocado en su lugar y compelido al pago.

Una aplicación de la conocida doctrina de las SSTC 167/2002, de 18 de septiembre, y 120/2009, de 18 de mayo, repetidas veces reiterada por el Tribunal Constitucional, es la que nos encontramos en la STC 30/2010 (Sección Cuarta), de 17 de mayo, en la que se afirma que el órgano de apelación ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías del demandante de amparo, ya que le condenó como autor de un delito de apropiación indebida, del que había sido previamente absuelto, operando una alteración del relato de hechos probados de la Sentencia de instancia, y basándose en una valoración de la declaración del acusado que no respeta las garantías de inmediación y contradicción. Tampoco los otros elementos de prueba, que pueden valorarse sin inmediación, son suficientes, desvinculados del testimonio del autor, para probar la conducta punible. Asimismo, no basta, dice de nuevo el Tribunal, con el visionado de la grabación audiovisual del juicio oral, celebrado ante el Juez de lo Penal, para realizar una valoración de las pruebas de carácter personal practicadas en dicho juicio. Se declara, por todo ello, también la vulneración del derecho del recurrente a la presunción de inocencia, vulneración que no se aprecia en el supuesto de la condena por delito de falsedad, basada en una correcta aplicación de las reglas de la valoración de la prueba indiciaria, que el Tribunal convalida.

6. Esta crónica cuatrimestral de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales, que es relativamente breve, pues no han sido muchas las resoluciones dictadas en el mismo, bien puede cerrarse con la referencia a las SSTC 35 y 36/2010, de 19 de julio, ambas de la Sala Segunda, en las que se examinan problemas relacionados con el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). En la primera, y en aplicación de la conocida doctrina contenida en las SSTC 297/2005, de 21 de noviembre, y 77/2006, de 13 de marzo, el Tribunal otorga el amparo, ante la constatación de vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora operada por la Resolución de 22 de febrero de 2002, de la Dirección General de Alimentación del Ministerio de Agricultura, puesto que los tipos infractores en base a los que se ha sancionado a la mercantil recurrente (una bodega que comercializaba vino de Rioja) no sólo carecen de suficiente cobertura legal, sino que han sido declarados nulos por el Tribunal Supremo y, por tanto, inexistentes *ab origine*. De este modo la resolución (y los posteriores actos administrativos y judiciales que la han confirmado) resultan contrarios tanto a la garantía constitucional formal inherente al artículo 25.1 CE como a su garantía material, connatural también al principio de legalidad punitiva.

En la segunda (STC 36/2010, de 19 de julio) el Tribunal razona, siguiendo su doctrina recogida en la STC 54/2008, de 14 de abril, que no existe en las resoluciones administrativas y judiciales una argumentación razonable que permita subsumir la conducta de la recurrente en el tipo previsto por el artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial (incumplimiento de la obligación de identificar en tiempo y forma al conductor responsable de una infracción de tráfico cometida por el vehículo propio). La exigencia de que, junto con la identificación del conductor infractor, se acredite o pruebe su efectiva estancia en el lugar y fecha en la que se cometió la infracción supone una extensión del contenido del precepto que ha de reputarse contraria al principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) (Ignacio Torres Muro).