

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2010

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill
Aïda Torres

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del TC durante el año 2010 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales entre el Estado y las CCAA se ha expresado en 13 sentencias, 7 de las cuales versan sobre *la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Sin duda, la esperada STC 31/2010 que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del PP ha supuesto la resolución de mayor trascendencia. A ella ha seguido las otras seis referidas al Estatuto catalán que han dado respuesta a los recursos presentados por diversas CCAA y el Defensor del Pueblo: 46/2010 (Aragón); 47/2010 (Islas Baleares); 48/2010 (Comunidad Valenciana); 49/2010 (Murcia); 137/2010 (Defensor del Pueblo) y 138/2010 (La Rioja).

Se trata de resoluciones por las que se resuelven 10 recursos de inconstitucionalidad, 2 conflictos positivos de competencia y una cuestión de inconstitucionalidad, en las que en todas ellas también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial.

Como consecuencia del retraso en resolver los recursos relativos al Estatuto de Cataluña, la producción jurisdiccional del Tribunal se ha seguido manteniendo en un bajo nivel de producción jurisdiccional. Cabe esperar, a partir de ahora, que una vez resuelto el tema anterior, el Tribunal pueda afrontar con diligencia el cúmulo de casos de conflictividad competencial acumulada. Y que este año, como se pone de manifiesto en otro capítulo del *Informe Comunidades Autónomas* de 2010, se ha acrecentado notoriamente.

Una vez dictadas las sentencias reseñadas, se ha producido la renovación parcial del tercio del Tribunal que correspondía al Senado desde finales del año 2007. A la fecha de redactar este apartado del Informe (febrero de 2010) queda pendiente de renovar el tercio de magistrados que desde noviembre de 2010. En consecuencia, la actividad jurisdiccional así como la escasa y reiterada jurisprudencia elaborada en 2010 en relación a temas competenciales, ha sido a partir de la deliberación de un colegio de magistrados cuya composición no ha experimentado variación alguna a lo largo del año analizado. Un Tribunal integrado por magistrados, cuatro de los cuales han actuado con un mandato prorrogado de tres años. A esta circunstancia es preciso añadir que uno falleció y no ha sido sustituido y otro fue excluido por una polémica y controvertida recusación que le ha impedido participar en la importante STC 31/2010.

Dado el protagonismo de esta sentencia que es la primera que se pronuncia

acerca de la integridad de una reforma estatutaria, los temas de mayor relevancia jurídica que se derivan de la misma son: la reserva de estatuto, el valor de preámbulo y las referencias al concepto de nación y de los derechos históricos de una comunidad autónoma y sus símbolos nacionales; la previsión de un título referido a los derechos estatutarios; el régimen lingüístico; la regulación de las instituciones autonómicas; la organización del Poder Judicial en la CCAA; la decisiva cuestión de la definición de la competencias; la participación en las decisiones del Estado, los instrumentos de colaboración con el Estado, las otras CCAA y la Unión Europea, así como la acción exterior; el también decisivo tema de la previsión estatutaria de un régimen de financiación y la reforma del Estatuto. Las seis sentencias del Estatuto reiteran la fundamentación contenida en la STC 31/2010, cuya *ratio decidendi* se proyecta en lo esencial sobre las restantes.

Los recursos de inconstitucionalidad resueltos este año, además de los ya citados referidos a la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, se han referido a: la *Ley de la Comunidad Valenciana 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2002*; la *Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria* y la *Ley de Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional y marítimo pesquera*.

Los dos conflictos positivos han tratado sobre: el *Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales* y el *Real Decreto 1472/2007, de 2 de diciembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes*.

La sentencia restante ha resuelto una cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el *Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón*.

Las cuestiones de orden competencial que se abordan en estas pocas sentencias son, en esencial, las referidas al alcance de la legislación básica del Estado, la territorialización de las subvenciones y los límites materiales de las leyes de presupuestos de las CCAA.

Excepción hecha de la sentencia que tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad, las restantes versan sobre leyes u otras disposiciones que datan de unas fechas de aprobación que oscilan, de 2007 –la más reciente– y de 1999 –la más antigua– razón por la cual la media de retraso del Tribunal en resolver en se cifra en 6 años.

En relación al origen de las normas que han sido objeto de las trece sentencias del Tribunal, predominan las disposiciones de las CCAA (diez). Los dos conflictos de competencia han tenido por objeto sendas disposiciones del Estado y la cuestión de inconstitucionalidad una ley autonómica,

El fallo de las sentencias pronunciadas desestima las pretensiones del recurrente en cinco ocasiones. Asimismo, en el único supuesto registrado este año el Tribunal también desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada. En

otras cuatro ocasiones, el Tribunal estima parcialmente las pretensiones de quien recurre. No obstante, el caso de las siete sentencias sobre la reforma estatutaria catalana merece resaltarse que: 1) en la STC 31/2010 referida al recurso de los diputados del PP, se introduce la novedad de incorporar la fallo una singular decisión, que no es de carácter resolutorio (ni estima ni desestima el recurso) ni tampoco tiene carácter interpretativo, cuando hace referencia expresa a que el Preámbulo carece de eficacia jurídica en lo que afecta a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña»; con posterioridad a la STC 31/2010, 2) en la STC 48/2010, relativa al recurso presentado por la Comunidad Valenciana, el Tribunal inadmite una parte del recurso, declara la pérdida de objeto del mismo en otra, resuelve de forma interpretativa en una tercera y, finalmente, desestima el resto; 3) en la STC 137/2010, que resuelve el recurso presentado por el Defensor del Pueblo, la decisión es también de contenido diverso: una parte del recurso queda extinguido por desaparición sobrevenida de su objeto, otra es objeto de resolución de carácter interpretativo y el resto de desestima; y 4) en la STC 138/2010, que resolvió el recurso presentado por La Rioja, el Tribunal declara la pérdida de objeto respecto de un precepto recurrido, otra parte del recurso es resuelta mediante una decisión interpretativa y el resto es desestimado.

Finalmente, además de las referidas a la globalidad del Estatuto catalán, las materias competenciales que durante el año 2010 han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: presupuestos de la CCAA; función pública; archivos; aguas; economía; comercio y vivienda.

Consideraciones específicas

Especial referencia a la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña¹

Cuestiones procesales

Antes de ser aprobada la STC 31/2010, de 28 de junio, y tras el turbulento y largo proceso que caracterizó su deliberación a lo largo de casi cuatro años, el Tribunal tuvo que resolver tres cuestiones de orden procesal: la primera referida a la revisión de la recusación que había sido apreciada por el Auto 26/2007, de 5 de febrero, en relación al Magistrado Pérez Tremps; la segunda, a la composición del Tribunal tras los recursos de súplica interpuestos por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, relativos a la situación creada por el incumplimiento por parte del Senado y el Congreso de los Diputados en designar los magistrados, tras haber agotado su mandato los anteriores y, finalmente, la tercera a la forma de la votación que el Tribunal debía adoptar dada la complejidad del recurso y la imposibilidad de concitar un acuerdo amplio en el colegio de magistrados.

1. En la medida en que las otras seis sentencias relativas a la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya*, se remiten en su fundamentación a la STC 31/2010, no se incluye en este informe un apartado específico de comentario para aquéllas.

En relación a la revisión de la recusación, en su providencia de 10 de junio de 2010, el Tribunal decidió no admitir a trámite un escrito por el que la Generalidad de Cataluña solicitaba la revisión de la causa relativa a la recusación del Magistrado Pérez Tremps, al objeto de limitar el alcance de sus efectos a la deliberación, votación y fallo de determinados preceptos impugnados del Estatuto. El rechazo a esta petición se fundamentó, en que la aplicación sobre la forma de votación a la que se remite el art. 80 de la LOTC a favor de la LOPJ y LECv no supone la existencia de un hecho nuevo; y que no cabe la revisión del ATC 27/2007, de 5 de febrero, por tratarse de una resolución que firme e irrecurable, conforme a lo dispuesto en el art. 228.2 de la LOPJ. Posteriormente, en el ATC 65/2010, de 22 de junio, el Tribunal concluye reiterando que el ATC 27/2007, de 5 de febrero, es una decisión jurisdicción firme.

Con respecto a la composición del Tribunal, el ATC 67/2010, de 23 de junio desestimó los recursos de súplica interpuestos por el Gobierno de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña, frente a providencias en las que rechazaba la solicitud dirigida a que el Tribunal declinase el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad presentado contra el Estatuto y suspendiese su tramitación, hasta que el Senado procediera a designar a los magistrados que tendrían que sustituir a los que a propuesta de la Cámara baja desempeñan su función jurisdiccional y, asimismo, el Congreso procediese a hacer lo propio respecto del Magistrado que por razón de fallecimiento deja de formar parte del Tribunal. El Tribunal rechazó que la composición existente hasta entonces –a pesar de la prórroga de su mandato– produjese vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, puesto que éste lo está por la LOTC en su art. 17.2, que establece que: «Los Magistrados del TC continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieran de sucederles». Tampoco tiene base legal la petición de abstención de sus Magistrados, lo cual supondría el incumplimiento del deber legal establecido en el citado precepto y, además, sería en todo caso incompatible con la exigencia impuesta por el art. 4 LOTC de adoptar cuantas medidas sean necesarias para preservar la jurisdicción constitucional. El Tribunal interpreta que el hecho que el Senado y el Congreso no hayan cumplido con el deber que la Constitución les impone, no le es imputable ni puede afectar a su deber institucional de ejercer la jurisdicción que le está atribuida, ni a la continuidad de ese ejercicio. Por esta razón establece que los recurrentes se equivocan de destinatario, ya que el estado de cosas acaecido no es imputable al Tribunal. Por lo demás, el hecho que el Estatuto recurrido haya sido objeto de referéndum carece de incidencia sobre el ejercicio de la competencia jurisdiccional del Tribunal, habida cuenta del inequívoco contenido del art. 27.2 a) LOTC que incluye a los Estatutos de Autonomía como objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Finalmente, el TC se pronuncia sobre el sistema de votación de la sentencia. Los antecedentes de esta singular decisión derivan de que la ponencia de esta sentencia pasó por las manos de tres Magistrados: la Magistrada Pérez Vera, el Magistrado Jiménez Sánchez y, finalmente, la Presidenta, la Magistrada Casas Baamonde. Las notorias dificultades de las sucesivas ponencias para llegar a una decisión que contase con suficientes apoyos explica que se siguiera un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos a realizar para llegar a una senten-

cia. Así se hizo, tras la apertura de un trámite de consulta por parte de la Presidenta, al objeto de conocer la opinión de todos los Magistrados que en ese momento integraban el Tribunal. Al amparo de los arts. 15 y 80 de la LOTC y del art. 254.1 de la LOPJ, se adoptó el Acuerdo sobre el sistema votación, consistente en que ésta fuera separada sobre los distintos pronunciamientos que hubieran de hacerse, así como un método de resolución de los supuestos de discordia (art. 236.2 LOPJ). Según lo previsto en el Acuerdo de la Presidencia de 31 de mayo de 2010, se procedió a votar separadamente los pronunciamientos contenidos en cuatro apartados del fallo de la ponencia presentada por la Presidenta. El resultado de dicha votación fue el siguiente: el primero de los apartados fue aprobado por seis votos; el segundo por ocho votos; el tercero, por seis votos y el cuarto por seis votos.

Cuestiones sustantivas

La posición del estatuto en el ordenamiento constitucional

Esta es la parte fundamental de la sentencia 31/2010 (FF JJ 3 a 6). Una resolución que es la primera que se ha pronunciado sobre el contenido amplio de un Estatuto de autonomía. De la concepción que tenga el Tribunal de los Estatutos, como norma institucional básica de las CCAA, depende su contenido y alcance.

El Tribunal inicia su razonamiento con una afirmación irrefutable: los Estatutos de autonomía son normas subordinadas a la Constitución y no son la expresión de un poder soberano. Cierto. Asimismo, reconoce que pueden cumplir una función «*materialmente constitucional*» pero inmediatamente añade que «*tal calificación no tienen mayor alcance que el puramente doctrinal o académico*» y remacha que dicha función de los Estatutos, que en algún momento podía entenderse como de valor jurídico complementario al de la Constitución, ello no es así puesto que aquella función «*en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal*». En este sentido, la posición que ha de tener el Estatuto de autonomía en el sistema de fuentes del ordenamiento es la propia de las leyes orgánicas, «*esto es, la de las normas legales que se relacionan con otras normas legales con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial*» (FJ 3). Sin que, en consecuencia, el procedimiento de elaboración del Estatuto –en este caso, el de Cataluña– caracterizado por la concurrencia en la función legislativa del Parlamento autonómico y las Cortes Generales, así como por el referéndum de la población, aspectos que junto con el procedimiento de reforma le atribuyen una especial rigidez, hayan sido considerados elementos jurídicamente relevantes por el Tribunal, para diferenciar el Estatuto del resto de leyes orgánicas.

En este sentido, lejos parecen quedar las características fundamentales que podían derivarse de la STC 247/2007 relativa al Estatuto de la Comunidad Valenciana, acerca de la posición constitucional de los estatutos en el sistema de fuentes. Recordémoslas: 1) son la expresión de la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración; 2) como el resto de normas del Estado, están subordinados a la CE y por esta razón, la invalidez de un

precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma, incluidas sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas; 3) en la medida que sólo es la Constitución la norma que establece la función y contenido de los estatutos, sólo a ella quedan subordinados y, por ello, los estatutos complementan a la Constitución y forman parte del parámetro de apreciación que constituye el bloque de la constitucionalidad (SSTC 66/1985; 11/1986; 214/1989); y 4) la singularidad de los estatutos es consecuencia de su procedimiento de elaboración y reforma, por lo que la rigidez es una garantía del derecho a la autonomía, que justifica que el Estatuto se sitúe en una posición singular en el sistema de fuentes.

Sin embargo, para la STC 31/2010, el Estatuto es una ley orgánica más, que junto con la CE y otras leyes a la que ésta se remite para delimitar competencias, es una «*norma de garantía de la indemnidad del sistema autonómico, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza por remisión de la única norma que en pureza determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma*» (FJ 4).

A lo que hay que añadir, como veremos con más detalle en el apartado siguiente referido a las categorías competenciales, que la STC 31/2010 (FJ 57 y ss), sienta el criterio por el que en la tarea de delimitación de los ámbitos competenciales, ha de ser la Constitución y su propia interpretación los únicos referentes. No es otra la conclusión que cabe extraer, cuando el Tribunal interpreta que la concreción funcional y material de las competencias que el Estatuto desarrolla en el Capítulo I del Título IV no tiene otro alcance que «*el descriptivo de una realidad normativa que le es en si indisponible*» (FJ 58). De esta forma queda enervada la función del Estatuto como norma institucional básica de la Generalitat, para ejercer una función complementaria de la Constitución. Lo cual trastoca y desactiva la posición jurídica del Estatuto, en un sistema constitucional descentralizado como el español en el que por el carácter abierto del Título VIII CE, los Estatutos habían de ser la norma infraconstitucional para completar la delimitación del ámbito de autogobierno de las diversas CCAA.

El valor del preámbulo y las referencias al concepto de nación y de los derechos históricos de una CCAA y sus símbolos nacionales

Aunque la doctrina constitucional, por supuesto, no ha de ser inmutable, cabe señalar de entrada que en relación al valor que la sentencia atribuye al preámbulo del Estatuto, se aprecia una notoria incoherencia del Tribunal con la jurisprudencia anterior acerca de la justiciabilidad de los preámbulos ante la jurisdicción constitucional. Después de reiterar en el FJ 7 que el preámbulo no tiene valor normativo (STC 36/1981, FJ 2), siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva (STC 116/1999, FJ 2), añade, de acuerdo con reiterada doctrina, que los preámbulos «*no puede ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad*» (SSTC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 212/1996, FJ 15 y 173/1998 FJ 4). Sin embargo, con motivo del recurso de inconstitucionalidad

presentado contra el Estatuto el Tribunal modifica el criterio y, en este punto, lo admite a trámite. Cuando lo coherente con esta doctrina es que en este apartado referido al preámbulo, el recurso hubiese sido inadmitido.

Sin embargo, en este caso adopta otro criterio para establecer ahora que, «*la carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa...*». Y ello le lleva a entrar en el fondo de la cuestión y, además, incorporar en el apartado primero del fallo una singular decisión por la que establece que «*carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”*». Singular, porque no es una declaración de inconstitucionalidad ni tampoco responde al carácter de una decisión interpretativa. Porque si se hubiese tratado de una decisión de esta naturaleza, el fallo debería haber precisado que la constitucionalidad del preámbulo en este punto era constitucionalidad si se interpretaba de una determinada forma o bien habría de haber formulado que sería inconstitucional si se interpretaba de manera distinta a la propugnada. El Tribunal ha adoptado un *tertium genus*, de ahí la singularidad a la que me refiero.

Sobre la cuestión principal que es objeto de enjuiciamiento por el Tribunal, esto es, la definición de Cataluña como nación por parte del Parlamento, por obvio que sea parece necesario recordar que el concepto de nación no es jurídico, sino político o sociológico que en sí mismo carece de valor normativo. Por esta razón, y sin ignorar la indudable trascendencia política que el concepto puede tener y sin duda tiene, como tal, carece de relevancia jurídica de la que se deriven derechos subjetivos para los ciudadanos. La idea de nación, en sí misma, no conduce a la determinación de un específico *statuts* jurídico para los ciudadanos del conjunto de un Estado ni, en su caso, para los ciudadanos de una comunidad singularizada políticamente a lo largo de su historia, e integrada jurídicamente en dicho Estado. La idea de nación, a diferencia del concepto de Estado, no está forzosamente vinculada a la de soberanía, salvo que —erróneamente— se identifique la nación con el Estado, como dos elementos de un binomio inescindible. Pero si se prescinde de dicha identificación, nada impide que en el seno del Estado jurídicamente soberano convivan naciones distintas. Sólo cuando aparece el concepto de soberanía vinculado al Estado-nación se derivan consecuencias jurídicas que se concretan, por ejemplo, en los requisitos para la adquisición y pérdida de la ciudadanía y de los que derivan derechos y deberes para sus nacionales (todos los ciudadanos españoles sin distinción), como prescriben los arts. 17 a 28 del Código Civil. En ese caso es cuando la idea de nación, al vincularse a los ciudadanos como titulares en su conjunto de la soberanía (los ciudadanos españoles en su conjunto), adquiere efectos jurídicos. Y ello sólo es predicable del Estado-nación. Pero dentro del mismo, nada impide la existencia de comunidades políticas que puedan considerarse como naciones ni, por tanto, que el Estado pueda englobar, en sentido político, una pluralidad de naciones.

Éste era el sentido del barroco y no por ello menos importante y decisivo, en términos políticos, art. 2 de la Constitución y que ningún precepto del Estatuto

cuestionaba:² «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...*». Así era, en efecto, se refiere a nación y nacionalidades, sin que en ningún momento estableciese distinción alguna entre ambos conceptos, ni menos que de ellos se derivasen consecuencias jurídicas. De hecho, en los debates constituyentes fueron diversos los diputados que entendieron que el término nacionalidad era sinónimo de nación y algunos, como es sabido, plantearon la posibilidad de que España fuese entendida como una «nación de naciones», mientras que otros parlamentarios, juntamente para oponerse a que el término nacionalidades apareciese en el art. 2 sostuvieron que quería decir lo mismo que nación.³ Fuera como fuese, y aún reconociendo el carácter limitado de la referencia a los antecedentes legislativos como criterio hermenéutico, lo que merece aquí ser subrayado es que todos estos conceptos no trascienden el ámbito de lo político y carecen de eficacia jurídica.

De acuerdo con estos presupuestos en el juicio de constitucionalidad que correspondía hacer al TC, a mi parecer, resultaba indiferente que la calificación de Cataluña como nación apareciese en el preámbulo del Estatuto como así fue finalmente, o que hubiese permanecido en el su parte dispositiva, es decir en el art. 1.1 que es lo que establecía la Propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, que establecía que: «*Cataluña es una nación*» Porque en ambos casos el precepto no era jurídico sino político. Como también lo es la parte del art. 2 de la Constitución, que concierne a los conceptos de nación, patria, nacionalidades, etc... En consecuencia, más allá de reconocer la carencia de eficacia jurídica del concepto de nación aplicado a cualquier comunidad política (España, Cataluña, etc.), el tema debería haber quedado agotado aquí. Y tampoco hubiese ido mal prescindir de reiterar las retóricas y nada jurídicas referencias del tenor de: «*la Constitución misma, cuyo fundamento es la Nación española, indivisible y única*» (FJ 8); «*la Constitución no conoce otra que la Nación española...*» (FJ 12); «*... las normas del Ordenamiento no puede desconocer ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española...”*». De acuerdo con los argumentos expuestos, había buenas razones para haber prescindido en todo caso de la infortunada y preventiva incorporación del primer apartado del fallo que ha hecho la sentencia, acerca de la carencia de eficacia jurídica interpretativa contenidas en el Preámbulo del Estatuto a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».

Lo esencial de estos argumentos ha de servir también para considerar que las referencias a símbolos nacionales debería haber tenido también un recorrido argumental mucho más breve y menos retórico. Además, hay que tener en cuenta que a lo largo de las tres décadas ya transcurridas de autonomía política en Ca-

2. Buena prueba de ello es el contenido del art. 1 del Estatuto: «*Catalunya, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y con este Estatuto, que es su norma institucional básica*»

3. Vid. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, FJ I (sobre la propuesta de Proposición de Ley orgánica, por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña).

taluña, se han aprobado leyes en la que la expresión nacional forma parte de su denominación. Así, la ley 1/1980, de 12 de junio, de la *Diada* nacional (fiesta nacional) o la Ley 1/1993, de 25 de febrero, del himno nacional. Ninguna de ellas fue impugnada ante el TC. Asimismo cabe constatar la proliferación, sobre todo, en el ámbito de las infraestructuras culturales del uso de adjetivo nacional para referirse, por ejemplo a: el Museo Nacional de Arte de Cataluña; la Orquesta Ciudad de Barcelona y Nacional de Cataluña; Cataluña-Radio, la radio nacional de Cataluña, etc., sin que el apelativo derivado de nación tenga por sí mismo ninguna trascendencia jurídica, ni de ello se derive ningún tratamiento jurídico diferenciado para los usuarios.

Finalmente, la referencia a los derechos históricos del art. 5 EAC que la norma estatutaria incorpora y actualiza, tampoco habría de demandar el espacio que la sentencia le dedica, puesto que es el propio Estatuto quien establece que la fuente primera en la que se fundamentan es la Constitución y no otra norma (de acuerdo con el art. 2, la Disp. Trans 2ª y otros preceptos de la norma suprema que tengan relación con: el derecho civil, la lengua, la cultura, la educación y el sistema institucional). Era evidente que este precepto el Estatuto no se remitía a una doble legitimidad.

Los derechos estatutarios

El Título I (“De los derechos, deberes y principios”) ha superado el control de constitucionalidad de la STC 31/2010, de 28 de junio, que ha mantenido la integridad de sus prescripciones, y ha desestimado las pretensiones de los diputados recurrentes. Su argumentación ha revisado los criterios utilizados en la STC 247/2007 sobre el carácter de los derechos estatutarios en un sentido más prudente, pero no ha deshecho algunas incertidumbres al respecto (FFJJ 16 y 17).

Sobre la legitimidad constitucional de una declaración de derechos y principios rectores la STC 31/2010 (FJ 16), evoca la STC 247/2007 y mantiene que los derechos no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos, pero abandona la controvertida distinción entre aquéllos que restan vinculados al funcionamiento de las instituciones y los que lo están al ejercicio específico de competencias.

El Tribunal reconoce que los derechos previstos al Estatuto son un tipo de derechos denominados estatutarios diferentes a los derechos fundamentales, que no son derechos subjetivos sino mandatos al legislador. Son diferentes de los derechos fundamentales reconocidos por la CE, que como garantía de la libertad y la igualdad y vinculan a todos los legisladores del Estado: las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las CCAA. Los derechos estatutarios son derechos que solamente obligan al legislador autonómico como así lo establece el art. 37.1; son derechos materialmente vinculados al ámbito competencial de la CCAA. Por lo tanto, son las competencias reconocidas en el Estatuto las que delimitan el ámbito en lo que los derechos estatutarios pueden operar.

El TC insiste, en interpretar que dichos derechos estatutarios son solamente mandatos dirigidos a los poderes públicos. Y no hay duda que una parte del Tí-

tulo I del Estatuto, como es la relativa a los *Principios rectores* (Cabe. V), son un mandato al legislador. Como también lo es que en la otra parte (Cabe. Y en III), aunque se refiere expresamente a derechos, la remisión o el mandato a la ley sea una previsión habitual. En todo caso, según el Tribunal, estos derechos subjetivos, en tanto que exigibles delante de los órganos judiciales, no lo son porque el Estatuto los califique como derechos, sino que solamente lo podrán ser cuando el legislador autonómico intervenga mediante la ley, y siempre que ésta actúe en el ámbito de sus competencias.

La STC 31/2010, incorpora la novedad de afirmar que en el Estatuto no puede adentrarse en el terreno que es propio de la Ley Orgánica relativo al derechos fundamentales (art. 81.1 CE), por tres razones esenciales: una, la condición de norma institucional básica que corresponde al Estatuto, le impide el desarrollo normativo de los derechos fundamentales; la segunda es su vigencia territorial limitada, razón por la cual «... *la participación del Estatuto en el desarrollo de los derechos redundaría en una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que afectaría al inicio de igualdad...*»; y la tercera responde a la relación entre ley orgánica y ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (artes. 81.1 y 53.1 CE), que supone que «... *el Estatuto, en tanto que ley orgánica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, al legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario...*» (FJ 7).

El Tribunal subraya que la función de desarrollo de los derechos fundamentales no corresponde al Estatutos de autonomía, por razones que tienen que ver con su condición de norma institucional básica y con su vigencia territorial limitada. Si procede –añade– lo podrá hacer «*el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador orgánico estatuyente*» (FJ 16). En este sentido, según el criterio de la sentencia no existe ninguna contradicción en que aquello que puede hacer el legislador ordinario le sea impedido al legislador estatutario, para que –afirma– «*en realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; sino que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas como arreglo en el criterio de competencia*» (FJ 17).

Sin embargo, esta interpretación sobre la legitimidad constitucional de la previsión estatutaria de un Título sobre derechos, deberes y principios, ofrece algunos puntos débiles. El primero, es la falta de explicación a la incoherencia –cuando menos aparente– que, por una parte, supone el reconocimiento que la STC 31/2010 (FJ 16) hace de la posibilidad de que el Estatuto reconozca derechos subjetivos, aunque sea como directrices dirigidas al legislador sobre los ámbitos materiales de las competencias de la Generalitat sobre los que se ejercen derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la educación o el derecho a la vida y a la integridad física); y de otra como establece el precitado FJ 17, que ésta sea una tarea que únicamente corresponde al legislador estatutario.

El segundo, obliga a matizar el criterio interpretativo por el cual el TC sostiene que los derechos estatutarios son siempre diferentes a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Así, cuando el Estatuto reconoce derechos y deberes en el ámbito de la educación (art. 21 EAC), parece que aquello

que hace es complementar un derecho fundamental (art. 27 CE), en el ámbito de las competencias de la Generalitat sobre educación y en el marco de los límites constitucionales de los arts. 81.1 (reserva de Ley orgánica), 139.1 (respeto al principio de igualdad) y 149.1.1 CE (competencia exclusiva del Estado sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes). Un complemento normativo que de forma preceptiva se tiene que mover en el contexto que le permitan los límites constitucionales citados, a fin –lógicamente– de atribuir un cierto perfil propio a la regulación de este derecho fundamental, según se deriva del principio de autonomía política. Que es un principio de integración constitucional que, como significa que «...como consecuencia del ejercicio por las CCAA de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios puedan estar sometidos en regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes en dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas» (STC 247/2007, FJ 17).

Y una manifestación de este perfil propio respecto del derecho fundamental a la educación es el que –por ejemplo– prevé expresamente el art. 21.2 EAC, según el cual en las escuelas de titularidad pública la enseñanza es laica, una característica en la que la Constitución no hace referencia explícita, aunque se podría derivar. Una calidad, el carácter laico, que naturalmente no sea neutra ni de objeto vacío, sino que incide sobre la forma y el contenido del derecho a la enseñanza y respeto de la cual, la STC 31/2010 no ha encontrado ningún elemento de inconstitucionalidad, aunque como parece obvio, el precepto estatutario –según el criterio de la sentencia (FJ 17) «afecta» al derecho fundamental a la educación. En este punto, la sentencia no resulta del todo coherente. Sobre este tema volveremos más adelante.

En tercer punto que resulta insatisfactorio es que tampoco parece tan evidente que el Estatuto, siempre que respete los límites constitucionales basados en el principio de igualdad y que se mueva en el ámbito competencial que le es propio, no pueda prefigurar el contenido de aquellos derechos que acoge, de manera tal que así el legislador autonómico disponga de un parámetro normativo de referencia al cual esté vinculado por la norma institucional básica. Es evidente que no se trata de desconocer que el alcance normativo que corresponde al legislador estatutario y al legislador ordinario autonómico son diferentes, pero lo que suscita incertidumbre es que la STC 31/2010 establezca que aquello que hacen los dos legisladores «... es cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas como arreglo en el criterio de competencia», sobre todo si no se concreta en qué consiste aquello de diferente que en temas funcionales pueden hacer todos dos. Con lo cual, constatada la incertidumbre que suscita el argumento de la sentencia y también la paradoja de reconocer que el Estatuto puede prever derechos subjetivos antes de que lo haga el legislador, el resultado al que conduce en este apartado de la sentencia no deja de resultar insatisfactorio. Sobre todo si aquello que se pretendía era construir una sólida línea jurisprudencial sobre la constitucionalidad de las previsiones estatutarias en materia de derechos. Sin perder de vista también que, de alguna forma, el criterio adoptado por la sentencia no deja de suponer una cierta degradación normativa del Estatuto como norma, respecto de la propia ley ordinaria autonómica.

Para acabar es preciso prestar atención a la previsión estatutaria y la respuesta dada por la sentencia, en relación a dos derechos del ámbito civil y social (Cabe. Y del Tit. I): el derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte (art. 20 EAC) y el derecho a la educación (art. 21 EAC).

Con respecto al primero, con *el fin de* poner en relieve que en este caso el Estatuto no ha creado un nuevo derecho, el Tribunal se esfuerza al argumentar que la proclamación de un derecho al tratamiento del dolor y a los cuidados paliativos forma parte del derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE). Es una conclusión lógica. Pero no es irrelevante ni es un precepto inocuo que el legislador estatutario haya dado sustantividad propia a los tratamientos que tienen que recibir las personas en la fase terminal de su vida, incorporándolos en el capítulo de los derechos del ámbito civil y social. Es un mandato explícito al legislador autonómico que predetermina el ejercicio de derechos subjetivos de libertad y las correspondientes obligaciones sobre el personal sanitario, que el legislador competente tendrá que concretar. Y en este ámbito en lo que están presentes los derechos fundamentales de las personas (pacientes y personal sanitario), tendrá que ser el legislador estatal (artes. 81.1 149.1.16 CE), el competente para incorporar en su legislación los derechos y deberes que corresponden, con el fin de dar el cumplimiento de las últimas voluntades del paciente.

Por lo que hace al segundo, seguramente, el único tema de los dos apartados de este precepto que podía suscitar controversia era el referido al carácter laico que el Estatuto prescribe que tiene que tener la enseñanza en la escuela pública catalana (art. 21.1). El Tribunal resuelve de forma breve los reproches de inconstitucionalidad presentados por el recurso, argumentando que dicha referencia «sólo significa, como se deduce de su tenor literal, que la enseñanza pública no se institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a que sus hijos e hijas reciban formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública». Además, añade que «la expresa referencia en el art. 37.4 EAC incluida en el arte, 21.2 EAC disipa definitivamente cualquier riesgo de interpretación segada (...) de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos miedo la Constitución» (FJ 20).

Pero la cuestión de la enseñanza laica no era ni es de orden menor. En este sentido, el Tribunal ha perdido una buena oportunidad para adoptar una posición hermenéutica más ambiciosa sobre el alcance de los preceptos constitucionales, a raíz de la innovación que el precepto estatutario ha introducido para Cataluña en el bloque de la constitucionalidad. La Constitución no hace ninguna referencia a la palabra laica o al laicismo en su texto, ya sea para no referirse a los principios que informan la organización política del Estado (Título Preliminar), ni cuando reconoce la libertad religiosa (art.16.1 CE) o el derecho a la enseñanza (art. 27 CE). Sí que se establece, sin embargo, que ninguna confesión tendrá carácter estatal (art. 16.3 CE). En este sentido, probablemente no hubiese sobrado que el Tribunal se hubiera pronunciado, por ejemplo, sobre si la enseñanza laica no sólo significa que la enseñanza pública no está confiada a las confesiones religiosas, sino que si también comporta una forma de enseñanza que excluya la existencia de símbolos religiosos a la escuela pública y que del contenido docente de todo tipo de

materias docentes regladas el hecho religioso no formen parte. El art. 22.2 del Estatuto era un buen reto, que el Tribunal no ha aprovechado para afrontar de notoria relevancia constitucional por la garantía de los derechos fundamentales.

El régimen lingüístico

Acerca del régimen lingüístico, la sentencia ha decidido la inconstitucionalidad del art. 6.2 EAC y ha emitido un fallo de carácter interpretativo en los arts. 6.2, 33.5, 34, 35 y 50. En el primer caso, rechaza que el carácter del catalán como «*lengua de uso normal y preferente de las administraciones públicas y de los medios de comunicación pública de Cataluña...*» pueda ser una característica que pueda ser interpretada como la «*mera descripción de una mera realidad lingüística*», que es lo que ha venido siendo en dichos ámbitos, sino que «*implica la primacía de una lengua sobre otra*» (FJ 14.a), estableciendo un uso prioritario del catalán. Por tanto, ello habría de significar que las administraciones han de utilizar simultáneamente ambas lenguas oficiales en su actividad interna y en las relaciones entre si y con respecto a los ciudadanos. Esta interpretación trasciende al texto del Estatuto, puesto que la expresión *preferente* ya estaba prevista en la vigente *Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística* para referirse al catalán como lengua «*preferentemente empleada por la Administración del Estado en Catalunya en la forma que ésta misma determine, por las otras instituciones y, en general, por las empresas y las entidades que ofrezcan servicios al público*» (art. 2.2.b). Dicha Ley no fue objeto de recurso pero a la luz de la STC 31/2010 su contenido deberá ser reinterpretado.

Ahora bien, el deber de ese uso simultáneo de ambas lenguas puede verse matizado en la medida en que para el Tribunal no resulta extraño que las lenguas minoritarias como es el caso que sigue afectado al catalán, precisen de medidas positivas de fomento. Por ello señala el legislador está habilitado para adoptar «*las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que algunas de ellas pudiera tener*» (FJ 14). Pero, en todo caso en la sentencia queda claro que de la inconstitucionalidad declarada sobre el carácter preferente, no podrá deducirse que una forma de medida de política lingüística de normalización o de fomento destinada a enmendar desigualdades históricas pueda consistir en atribuir el carácter de uso preferente a una lengua, porque ello implica una primacía y un uso prioritario. En consecuencia, de acuerdo con la sentencia, es preciso diferenciar dos planos que no pueden vincularse uno al otro: el primero es el carácter preferente en el uso de una lengua, que como tal queda impedido; el segundo son las medidas adecuadas y proporcionadas para corregir desequilibrios existentes, que en este caso no quedan excluidas.

En el apartado de las decisiones de naturaleza interpretativa, cabe retener la atención el deber de conocer el catalán (art. 6.2 EAC). Ésta era una previsión estatutaria que nacía de la premisa basada en la presunción de conocimiento del catalán adquirido ya por varias generaciones a través de la escuela. El Tribunal interpreta que sería inconstitucional la pretensión de imponer un deber de co-

nocimiento del catalán equivalente al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano; pero no se trataría de eso sino que, en realidad, lo previsto en el Estatuto no significa «*de un deber generalizado (...), sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación (...)* y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística» (FJ 14). En consecuencia, lo que interpreta el Tribunal es que no existe un deber de conocimiento del catalán paralelo al del castellano, salvo en éstos dos ámbitos. Pero con esta conclusión pretendidamente interpretativa, el Tribunal lo que en realidad hace es mutar el sentido del art. 6.2 del Estatuto.

Por lo que se refiere al ejercicio de derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales (art. 33), así como el fomento y la difusión del catalán (art. 50), el Tribunal adopta también una decisión interpretativa. Así en relación al derecho a relacionarse por escrito en catalán con las instituciones del Estado, el Estatuto remite a lo que establezca la ley que no puede ser otra que la estatal, lo cual por sí mismo ya debería haber excluido mayores precisiones por parte del tribunal. Porque en realidad de lo que se trata no es de un derecho sino de un principio impulsado por el Estatuto, como ocurre en otros supuestos de preceptos estatutarios de densidad normativa menor, cuya eficacia no depende del ejercicio de potestades normativas atribuidas a la Generalitat. En este caso, al tratarse de una competencia del Estado es éste quien goza de la plena capacidad de decisión para adoptarlo. De todas formas, el Tribunal señala que el reconocimiento de este derecho en ningún caso supone ninguna declaración de extraterritorialidad del catalán.

Sin embargo, transcurridos los cuatro años de vigencia del Estatuto de 2006 el Estado no se ha dado por aludido al respecto, incluso cuando tenía una buena oportunidad para hacerlo respecto del personal de la Administración de Justicia con motivo de la reforma de la LOPJ a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre. Pero en esta última reforma, la cuestión de la lengua ha pasado desapercibida. Como también ha sido obviada por la STC 31/2010 la interpretación adoptada por la STC 56/1990 (FJ 46) acerca de los requisitos lingüísticos previstos en los estatutos de autonomía respecto de la relación entre Estatuto y Ley orgánica, donde se establecía que ambos «*configuran una normación compuesta que, lejos de excluirse recíprocamente, se complementan*».

En lo que respecta al fomento y difusión del catalán en el ámbito de la Administración pública autonómica (art. 50.5 EAC), en las empresas que de ella dependen y los concesionarios de sus servicios, el Tribunal interpreta que la medidas que en este sentido se adopten, no han de suponer ningún impedimento ni carga alguna para el ciudadano que desee recibir en castellano las comunicaciones emitidas por los órganos y entidades con los que se relacione. Por lo que cabe deducir que el Tribunal excluye que sea precisa la solicitud expresa de que la lengua de comunicación sea el castellano.

La sentencia también adopta una resolución interpretativa sobre la regulación de la lengua en el ámbito de la enseñanza. En el primer apartado (segundo inciso) del art. 35 EAC se establece que «*El catalán se ha de utilizar normalmente*

como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y no universitaria». EL Tribunal entiende que este precepto estatutario «no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 24). Para ello, se apoya en la STC 337/1994 (relativa a la antigua *Ley de Normalización Lingüística* de 1983), en la que en atención a ello, juzgó como legítimo que el catalán fuese el centro de gravedad del modelo de bilingüismo adoptado, siempre que ello no comportase «la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma» (FJ 10). Como no podía ser de otra manera constitucionalmente admisible, el castellano ha de ser al igual que el catalán, lengua de aprendizaje en Cataluña. La cuestión estriba en la intensidad que deba tener el uso como lengua vehicular. La sentencia precisa que «siendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también de medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas» (FJ 24). Sin embargo, resulta más problemática la aplicación práctica de ambas lenguas entendidas como vehiculares, es decir, de uso habitual, pues parece lógico que si lo ha de ser una, no parece que lo haya de ser simultáneamente la otra. Sobre todo si se acepta el modelo de inmersión lingüística adoptado desde los inicios en Cataluña. Con la sentencia ello no queda claro, aunque reconoce –acogiéndole a lo establecido en la STC 337/1994– que «resulta perfectamente legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo» (FJ 24). Por todo ello, no está excluido que la indeterminación de la sentencia pueda ser un germen de futuros conflictos jurídicos.

Finalmente, en relación al deber de disponibilidad lingüística en las relaciones *inter-privatos*, el Estatuto establece que los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios comportan que todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial de su elección en los establecimientos abiertos al público. El Tribunal interpreta que ello es exigible en las relaciones entre ciudadanos y poderes públicos. Ahora bien, la ley que regule el deber de disponibilidad lingüística en las relaciones *inter-privatos* «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 lenguas oficiales de modo general y directo en las relaciones privadas...» (FJ 22). Con lo cual, la disponibilidad lingüística en el ámbito privado queda subordinada a la libre decisión del local de negocio lo que enerva las garantías de uso normalizado de la lengua minoritaria. No obstante, en su interpretación el Tribunal parece abrir un resquicio al establecimiento de alguna excepción al respecto. En efecto, el inciso «de modo general y directo en las relaciones privadas...», quizás, podría –a modo de mera hipótesis– permitir que la ley estableciese un tratamiento distinto del deber de disponibilidad lingüística en función de las dimensiones del establecimiento abierto al público.

Las instituciones autonómicas: el Consejo de Garantías Estatutarias y el Síndic de Greuges

Por lo que se refiere las instituciones de garantía de los derechos (Capítulo V, Título II), el TC ha decidido la inconstitucionalidad tanto del dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias sobre proyectos y proposiciones de ley que afecten o desarrollen derechos estatutarios (art. 76.4 EAC) –FJ 32–, como de la competencia exclusiva del Síndic de Greuges para supervisar la administración autonómica y local (art. 78.1 EAC) –FJ 33. La sentencia se pronuncia también sobre las referencias que el EAC (art. 38.2) hace a legislación estatal en materia de garantías jurisdiccionales (FJ 27).

A) En relación al dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias, la sentencia ha interpretado que la competencia atribuida a este órgano consultivo y de control de la estatutoriedad, consistente en emitir un dictamen vinculante sobre los proyectos o proposiciones de ley que desplegaran o afectaran a los derechos reconocidos por el Estatuto (art. 76.4 EAC) es contraria a la Constitución. Sus argumentos han sido dos: 1) si el control del Consejo se llevara a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas ante la Cámara o a lo largo de su debate ante de la misma, «supondría una inadmisibile limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos»; 2) si el control se verificara una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley, eso «configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo como fuerza de ley reservado miedo el art. 161 CE en este Tribunal» (FJ 32). Son argumentos muy discutibles y hay razones para cuestionarlos.⁴

Antes de abordar el análisis de los argumentos utilizados por la sentencia, hay que remarcar que la función ejercida por el Consejo en el dictamen vinculante en relación con las iniciativas legislativas sobre derechos estatutarios, era concebida como una forma de autocontrol interno sobre su adecuación al Estatuto, en el ejercicio de la autonomía institucional derivada de la autonomía política (art. 2 CE). No hay que olvidar de que el dictamen del Consejo se proyectaba sobre proyectos o proposiciones de ley, no sobre normas vigentes de las que se derivaran derechos subjetivos preexistentes a la tutela jurisdiccional. El control de estatutoriedad que el Consejo tenía que llevar a cabo mediante el dictamen vinculante, no era en ningún caso un control jurisdiccional similar a lo que corresponde realizar al TC, sino una modalidad de garantía previa para hacerse efectiva en el marco del *iter* legislativo, entendimiento como una forma de autocontrol que la Generali-

4. La intervención del Consejo de Garantías Estatutarias en el *iter legislativo de un proyecto o proposición de ley se produce en su última fase*: es decir, los dictámenes del Consejo son emitidos después de la aprobación del dictamen por la Comisión parlamentaria que corresponda, sobre el proyecto o proposición de ley y, por lo tanto, antes del debate final en el pleno del Parlamento (art. 111 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

ta se autoimponía. Y lo hacía con el máximo rango normativo autonómico: no a través de una ley ordinaria sino de la ley orgánica que aprobó su norma institucional básica, el Estatuto.

Ciertamente, con el dictamen vinculante, la naturaleza jurídica del Consejo dejaba de ser la que corresponde a las funciones de un órgano consultivo, para adoptar una nueva en forma de auto-control institucional que podía catalogarse como preventivo o cautelar sobre un proyecto o proposición de ley, de acuerdo con *el opinio iuris* emitida por un colegio de juristas. Pero sin que ni mucho menos supusiese un control jurisdiccional: porque, como es obvio, el Consejo no forma parte de ningún ámbito de los poderes jurisdiccionales del Estado y, sobre todo, su función de control no se ejerce sobre normas vigentes sino sobre iniciativas legislativas que en el futuro pueden leyes.

Más allá de su funcionalidad práctica, el sentido del dictamen vinculante en materia de derechos era el de ser una garantía específica ante eventuales excesos del legislador autonómico, que en el seno del *íter* legislativo podían ser corregidos antes de aquello en lo que el proyecto o proposición se convirtieran ley. No se olvide en este sentido de que ante la imposibilidad legal de que las minorías parlamentarias autonómicas puedan recurrir una ley de su propio Parlamento, el dictamen del Consejo era una garantía previa para controlar la adecuación de la iniciativa legislativa a los derechos reconocidos al Estatuto.

1) Sobre el primer argumento invocado por STC 31/2010, según el cual el dictamen vinculante suponía una inadmisibile limitación de las competencias parlamentarias y de los derechos de participación política, difícilmente se puede concluir como en este sentido lo hace hecho TC. Principalmente, porque era el mismo Estatuto la norma que imponía un autocontrol interno realizado por el Consejo a instancia de parte, en la que pueden integrarse los parlamentarios. En efecto, los propios diputados –en el ejercicio conjunto del *ius in officium* (art. 23 CE)– disponen de legitimación activa en un número mínimo de ellos (una décima parte de los diputados o dos grupos parlamentarios) para solicitar el dictamen al Consejo, con el fin de verificar si el texto legislativo es o no respetuoso con el Estatuto (art. 23. b, de la Ley 2/2009, del 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias). Si los diputados pueden instar la actuación del Consejo sobre una iniciativa de la que dudan sobre su adecuación al Estatuto, no resulta fácil deducir que ello pueda suponer «*un grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos mieda el art. 23 CE*».

El TC señala que la indeterminación del modelo de control ejercido por el Consejo hacía posible una pluralidad de opciones que pasaban por dos extremos: un primero, ejercer el control en el momento de que se presente la iniciativa legislativa y a lo largo del debate sobre la misma; y el segundo, una vez acabado el procedimiento legislativo. Pues bien, no tiene demasiado sentido y es poco verosímil que el control se hiciera al principio, situación que de darse, sí que hubiera supuesto una limitación de los derechos de participación política de los diputados. Pero la experiencia práctica de la función consultiva ejercida por el antiguo Consejo Consultivo a lo largo de casi veinte años, permitía excluir esta opción y, por el contrario, retener como criterio interpretativo, la que desde el inicio ha sido aplicada por la Ley 1/1981, del 25 de febrero, del Consejo Con-

sultivo de la Generalitat y ahora para la Ley 2/2009, del 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias. Es decir, el dictamen del Consejo únicamente se puede solicitar una vez la comisión parlamentaria correspondiente haya aprobado su propio dictamen respecto del proyecto o proposición de ley objeto de debate. Es decir, en un momento del *íter legislativo* en el que –salvo la deliberación en el pleno– ya se han ejercido buena parte a facultades de propuesta y de libre debate de los diputados sobre el texto legislativo y, si procede, también sobre la solicitud de dictamen formuladas al Consejo de Garantías. Con este primer argumento de inconstitucionalidad, el TC ha optado por una decisión extrema, cuando por las razones expuestas la previsión estatutaria del dictamen vinculante admitía una interpretación conforme a la Constitución.

El segundo argumento sostenido a la sentencia se fundamenta en que si el control ejercido por el Consejo se produjera una vez acabada el procedimiento legislativo y antes de la publicación de la ley, supondría una forma de control demasiado próxima (en todo caso, materialmente equivalente) a un control jurisdiccional, causando un perjuicio al monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley que está reservado en el TC (art. 161 CE).

Pero este argumento olvida que –cómo se ha expuesto antes– el control ejercido por el Consejo es un autocontrol previo en el seno del procedimiento legislativo, que no se proyecta sobre una disposición válida sino sobre un proyecto o proposición de ley. Cuándo es evidente que el monopolio del control de constitucionalidad del TC se ejerce sobre las normas válidas, no sobre proyectos o proposiciones.

De la argumentación utilizada por la sentencia, parece claramente derivarse que con el dictamen vinculado el Consejo hubiera suplantado la función jurisdiccional del TC. Sin embargo, y aparte de lo que se acaba de exponer, hay que añadir *a contrario* dos argumentos adicionales. Primero, en el supuesto que de una ley autonómica, previamente dictaminada por el Consejo desarrollara o afectara a derechos estatutarios, y hubiera sido impugnada desprendido ante TC, esta ley aprobada por el Parlamento de Cataluña, siempre sería el resultado del ejercicio de la potestad legislativa de la cual es únicamente titular el Parlamento y del derecho de participación política que pertenece a los diputados. Y no de una hipotética concurrencia de decisiones entre el Consejo de Garantías Estatutarias y el Parlamento. Segundo, si dado el caso de un dictamen negativo y, de acuerdo con lo mismo, el proyecto legislativo hubiera sido aprobado conforme al dictamen, y posteriormente la ley hubiera sido impugnada ante el TC, el control previo estatutario a que fue sometido ante el Consejo de Garantías Estatutarias, en ningún caso vincularía el juicio del Tribunal. El Consejo no habría suplantado las funciones jurisdiccionales del TC, ya que su control de constitucionalidad se hubo ejercido sobre una norma resultante del ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento de Cataluña, sin ningún condicionamiento previo derivado del *opinio iuris* emitida por el órgano estatutario. También, pues, en este caso, el juicio del TC admitía una técnica interpretativa más deferente con el legislador autonómico.

B) Sobre las competencias del Síndic de Greuges. La STC 31/2010 ha declarado inconstitucional el «carácter exclusivo» de la función atribuida al Síndic de Greuges de supervisar la actividad de la Administración de la Generalitat y de la

Administración local de Cataluña, con el fin de garantizar los derechos y libertades que reconocen la Constitución y el Estatuto (art. 78.1 EAC). El TC ha interpretado que «*la Administración del art. 54 CE, como la Administración de los arts. 103 y 196 CE, no es, (...) la concreta especie «Administración central», sino el género en el que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción. De ahí que la exclusividad que proclama el precepto estatutario que examinamos infrinja el art. 54 CE*». Este precepto atribuye al Defensor del Pueblo «... *la defensa de los derechos comprendidos en este Título –Título I– a este efecto podrá supervisar la actividad de la Administración y dar cuenta a las Cortes Generales*».

El TC rechaza la exclusividad en el ejercicio de la función de supervisión de los derechos atribuida al Síndic. Sin embargo, de acuerdo con las alegaciones del Abogado del Estado presentadas al recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP, se podía interpretar que: a) en ningún caso el art. 78.1 EAC impide al Defensor del Pueblo la supervisión de la Administración autónoma catalana para la defensa del derechos del Título I de la CE; b) que cuando el precepto estatutario se refiere a la exclusividad de la supervisión del Síndic de Greuges, se tiene que entender que afecta a los derechos estatutarios y no a los del Título a I de la CE. Respecto de éstos últimos, el Síndic ejercería una competencia concurrente con el Defensor del Pueblo, de acuerdo con las competencias de la Generalitat. Ciertamente, esta era una interpretación posible, en la cual podía añadirse lo que prescribe el art. 78.2 EAC de que «*El Síndic de Agravios y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones*», como vía más funcional para la actividad de estas instituciones singulares de garantía no jurisdiccional de los derechos y libertades en estados de estructura compuesta.

C) Acerca de las previsiones sobre garantías jurisdiccionales. Sobre las garantías jurisdiccionales de los derechos estatutarios el art. 38.2 EAC establece que «*son objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes*».

En principio, el legislador catalán no dispone de competencias para ordenar un sistema de garantías jurisdiccionales de los derechos estatutarios. El art. 149.1.6 CE atribuye en el Estado la competencia exclusiva sobre legislación procesal «*sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*». No obstante, ¿se podría entender que a través de estas «especialidades» el legislador catalán podía componer un procedimiento propio de garantía? La STC 31/2010 (FJ 27) rechaza esta eventualidad, pues entiende que las «necesarias especialidades» «*tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente⁵ se deduzcan desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de laso*

5. Aunque la STC 31/2010 se refiere a la «aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan desde la perspectiva de la defensa judicial...», e invoca la STC 47/2004, en realidad, esta última sentencia exponía a un criterio, quizás, más flexible que se concretaba en «*una conexión directa tal que justifique laso especialidades procesales, se decir, que laso legitime como «necesarias» en los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE, teniendo presente que la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta...*» (FJ 5).

particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4)». Parece evidente que la regla de la «inevitabilidad» impide de forma irremisible la competencia procesal autonómica.

De acuerdo con ello, el Tribunal advierte que la literalidad del art. 38.2 «*pu- diera no compadecerse (...) como la atribución en el Estado mieda el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal*» (FJ 27). Pero éste no es el caso, pues aquello que prevé el precepto estatutario es una remisión a la ley con el fin de que los actos que vulneren los derechos estatutarios sean objeto de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sin que en ninguno predetermine el procedimiento a seguir. Y esta ley, obviamente, ha de ser una ley estatal. Sobre este particular, el Tribunal interpreta que «*... como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente en uno concreto recurso del que conozca uno concreto tribunal, sino que califica en determinados actos como “objeto del recurso” ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de “innovaciones procesales” ni supone una alteración “de las reglas procesales comúnmente aplicables”*» (FJ 27).

La organización del Poder Judicial en Cataluña

La previsión estatutaria de configurar el Consejo de Justicia de Cataluña (CJC) –Capítulo II– como un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) (art. 97 EAC), lo era siempre de acuerdo con lo que en su caso estableciese la LOPJ a la que el Estatuto hacía constante remisión. En este Capítulo II del Título III, sobre el Poder Judicial en Cataluña (no de Cataluña) el Estatuto establecía una serie de preceptos de baja densidad normativa puesto que su efectividad dependía siempre de lo que el legislador estatal estableciese al respecto. No hay que olvidar que un proyecto de reforma de la LOPJ simultáneo al trámite legislativo a la aprobación del Estatuto, ya se pretendía la introducción de los consejos territoriales para todas las CCAA, que finalmente no llegó prosperar.

El TC rechaza la creación de este órgano por el Estatuto pero no niega que ello lo pueda hacer el Estado a través de la LOPJ. Sus argumentos parten de unas premisas cuestionables. La primera no se compadece bien con la realidad del Derecho Comparado judicial, ya que afirma que «*una de las características definidoras del estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción*» (FJ 42), lo cual no siempre es así. No en todos los estados federales los territorios que integran el Estado disponen de jurisdicción propia, como es el caso, por ejemplo de Austria donde su poder judicial es único y los *Länders* carecen de tribunales propios, o de Bélgica donde ocurre lo propio. En todo caso ésta no era la cuestión que se planteaba en el Estatuto pues, como no podía ser de otra manera, el Consejo de Justicia no era un órgano jurisdiccional.

La segunda se construye bajo el argumento de que «*si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única...*» y que «*la unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente...*» (FJ 42). Y añade que «*la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio,*

para el judicial como Poder del Estado» (FJ 42). Por tanto, para el Tribunal la unidad de jurisdicción es una consecuencia de la unidad del poder constituyente. Pero con esta posición tan extrema se sitúa extramuros de su propia jurisprudencia sobre las competencias en materia de justicia y la relación de colaboración normativa entre la LOPJ y los Estatutos de de autonomía que establecía en la STC 56/1990 (FJ 35): «(...) *el precepto orgánico* (el relativo a la LOPJ) *viene de hecho a interpretar extensivamente las disposiciones estatutarias, al excluir de la casación ante el Tribunal Supremo las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia en relación a actos y disposiciones de las Comunidades...*». Esta interpretación de 1990, relativa a los recursos planteados entonces contra la LOPJ 6/1985, sometida a la luz de la 31/2010 podría resultar incluso atentatoria a la unidad del Poder Judicial.

Claro es que acto seguido reconoce que la unidad orgánica y funcional del Poder Judicial si bien queda «asegurada en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la administración de la Administración de justicia, cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado». Con lo cual, si se reconoce al Consejo de Justicia la condición de órgano administrativo desconcentrado del CGPJ y en ningún caso, de órgano jurisdiccional, la puerta para su existencia no había de quedar cerrada. Aunque una parte de sus funciones se proyectasen sobre el personal jurisdiccional del Poder Judicial, siempre y cuando la LOPJ, a la que constantemente se remitía el Estatuto, así lo estableciese. Es decir, a partir del principio de colaboración internormativa entre el Estatuto y la LOPJ que ya aceptaba la citada STC 56/1990, el Consejo de Justicia podía disponer de cobertura constitucional.

Sin embargo, la STC 31/2010, en la lógica que preside su contenido, de degradar el Estatuto como norma, considera que «es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia...» (FJ 47): sus argumentos son que «*ningún órgano, salvo el CGPJ, 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 aquel Consejo*» (FJ 47). No obstante, el Tribunal no rechaza la posibilidad que sea la LOPJ –pero nunca el Estatuto– la que en su caso pueda prever una fórmula de desconcentración de funciones que corresponde al CGPJ, que pudiese resultar similar al Consejo de Justicia. Pero desiste de dar cabida a una solución constitucional a la forma de desconcentración administrativa tomada por el Estatuto en el gobierno del Poder Judicial, consistente en aceptar la interrelación entre el Estatuto y la LOPJ para que fuese ésta última la que determinase la efectividad plena del Consejo. El rechazo que la sentencia establece a esta posibilidad la conduce a declarar la inconstitucionalidad de la existencia del Consejo de Justicia (art. 97 EAC). Pero curiosa e incoherentemente, la sentencia extiende la inconstitucionalidad a parte de las atribuciones del Consejo pero reconoce la constitucionalidad de las restantes. El argumento es que en el primer caso se trata de aquellas que se proyectan sobre la función jurisdiccional y la independencia de su ejercicio, mientras

que las otras se acomodan a la Constitución pues se relacionan con las competencias de las CCAA relativas a la llamada *administración de la Administración de Justicia*. No parece que sea muy lógico expulsar del ordenamiento un órgano y al mismo tiempo, mantener una parte de las atribuciones que le han sido asignadas a un titular que ha dejado de existir. Ciertamente, todo ello podría verse reparado por una eventual reforma de la LOPJ. Aunque quizás –y ésta es cuestión distinta– no sería del todo ocioso plantearse la oportunidad de la desconcentración del órgano de gobierno del Poder Judicial habida cuenta de la cuestionable experiencia institucional que hasta ahora ha ofrecido el CGPJ.

La definición de las competencias

En realidad la extensión de los fundamentos jurídicos sobre competencias (Título IV EAC) es más formal que otra cosa, puesto que la sentencia manifiesta aquí su carácter más apodíctico y, por tanto, un grado de argumentación que es más bien limitado. Y lo es en relación con uno de los pilares esenciales de la reforma estatutaria, como era –junto al sistema de financiación– el destinado a la determinación de las competencias (art. 147.1 d) CE.

La determinación de las competencias llevada a cabo el Estatuto estaba destinada a establecer una delimitación funcional y material a través del desglose de las submaterias que integran los diversos ámbitos competenciales. En ningún caso cabe deducir que el Estatuto definiese lo que son las competencias a ejercer por la Generalitat, sino a describir lo que ya establece la Constitución en relación a la función legislativa, reglamentaria y ejecutiva. Por esta razón, la sentencia presenta un carácter preventivo cuando se pregunta sobre el tema y responde afirmado: «*qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles son los términos de relación entre las distintas funciones normativas (...) (...) son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad del constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC)*» (FJ 57). Y éste es un *obiter dictum* perfectamente innecesario de la sentencia.

En realidad la determinación precisa del contenido formal y material de las competencias, respondía a la necesidad de evitar los efectos generados en la aplicación de una determinada concepción del sistema constitucional de distribución de competencias, que ha disminuido de forma notable la capacidad normativa del legislador autonómico. A través de dos vías: una, el legislador estatal a través de la interpretación expansiva del alcance que debía tener su legislación básica (art.149.1 CE), ha venido restringiendo el margen de maniobra del Parlamento autonómico; y la otra, que ha operado de forma simultánea a la primera, se ha producido través de la reiterada invocación estatal de los títulos horizontales que le atribuyen la competencia exclusiva (especialmente, los previstos en los arts. 149.1.1 y 13) sobre materias genéricas o transversales, lo que ha servido para diluir la competencia normativa autonómica sobre una competencia propia.

Pero, la respuesta dada por la STC 31/2010 a esta novedad estatutaria ha enervado el armazón jurídico que pretendía garantizar el contenido de las competen-

cias determinadas por el Estatuto. Sus argumentos se encuentran en los FFJJ 57 a 61 relativos al Capítulo I del Título IV, en los que se contienen dos resoluciones interpretativas sobre las competencias exclusivas (art. 110) y ejecutivas (art. 112) y una declaración de inconstitucionalidad y nulidad que afecta a una parte del art. 111, relativo a las competencias compartidas.

A) La decisión del Tribunal sobre las competencias exclusivas del art. 110 EAC ha sido de carácter interpretativo, pero sus efectos son demoledores sobre las pretensiones de la reforma estatutaria. Como apuntaba con anterioridad, el objetivo de la misma era asegurar la exclusividad de las competencias autonómicas. Se trataba con ello de evitar que en las submaterias resultantes del desglose de las materias competenciales principales no afectadas por la legislación básica estatal, ésta última no incidiese sobre su contenido ya que lo había hecho sobre la materia principal. Así cobraba sentido jurídico el significado de la garantía contenida en la cláusula «en todo caso» prevista en una buena parte de las competencias que se específicamente se concretan en el Capítulo II del Título IV. Pero el criterio adoptado por el Tribunal, aunque formalmente excluye la inconstitucionalidad del art. 110 y su proyección evidente sobre todo el Capítulo II, no hay duda que materialmente desactiva sus objetivos de preservación de las competencias. El Tribunal es muy explícito cuando limita el alcance de la exclusividad al afirmar que el art. 110 es constitucional siempre que: 1) no impida el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE); 2) ya sea cuando sus competencias concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio u objeto jurídico; 3) o cuando se trate de materias propias de competencias compartidas, cualquiera que hayan sido los términos que haya utilizado el Estatuto para calificarlas; y 4) sin que, *«la expresión “en todo caso” reiterada en el Estatuto respeto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales»*. (FJ 60). Por lo tanto, la cláusula «en todo caso» que desglosa las submaterias que integran la materia principal, no pasa de ser una concreción material sin fuerza vinculante para el legislador estatal el cual, en todo caso, siempre podrá incidir sobre las mismas. Esta es la regla general, con independencia de que la competencia de la Generalitat sea exclusiva o compartida.⁶

Este planteamiento del Tribunal se inserta en la lógica que preside toda la sentencia, de reducir el alcance del Estatuto como norma jurídica integrante del bloque de la constitucionalidad, que había de ser parámetro, junto con la Constitución, para la determinación de las competencias estatutarias. No es así puesto que la STC 31/2010 (FJ 57 y ss), sienta el criterio por el que en la tarea de delimitación de los ámbitos competenciales, han de ser la Constitución y su propia interpretación jurisdiccional los únicos referentes a tener en cuenta, dejando al Estatuto en una condición desvalorizada respecto de lo que pueda establecer sobre los títulos competenciales. Y, por supuesto, se rechaza que en el ámbito competencial el Estatuto, como complemento de la Constitución, presente una dimen-

6. Sobre la cláusula «en todo caso», véase el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya número 269, de 1 de septiembre de 2005, fundamento VI.2.A (relativo a la Proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Catalunya y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Catalunya.

sión materialmente constitucional. Para la STC 31/2010, ello no pasa de ser una posición doctrinal o académica (F J 3). La conclusión es que con esta concepción se degrada del Estatuto como norma y se modifica el criterio propugnado por la STC 247/2007, en el que sostenía la concepción de los Estatutos como normas subordinadas a la Constitución, que expresaban la concurrencia de diversas voluntades en su proceso de elaboración (paccionadas) y que presentaban un valor complementario en la determinación de las competencias.

B) En lo que concierne a las competencias compartidas, la sentencia declara inconstitucionalidad de una parte del art. 111 EAC. No cabe duda que las competencias compartidas han sido un punto de referencia para hacerse una idea cabal acerca del alcance efectivo de la autonomía política de las CCAA. Pero ha sido un hecho contrastado que el legislador estatal sobre la normativa básica se ha mostrado muy expansivo en la determinación del contenido material de las bases; y formalmente tampoco ha tenido muchas reservas en hacer uso de la potestad reglamentaria e, incluso, de los actos de ejecución para determinar la normativa básica. Y todo ello sin perjuicio de las advertencias en sentido contrario formuladas por el TC desde la STC 69/1988.

Precisamente, y acogiéndose a esta doctrina y al objeto de dotarse de una mayor garantía para preservar las competencias, la reforma estatutaria de 2006 pretendió incorporar esta jurisprudencia constitucional sobre el concepto formal de bases en el art. 111, con las excepciones establecidas por la Constitución y el Estatuto. Los términos en los que se expresaba el Estatuto establecían que las potestades normativas de la Generalitat se tenían que desarrollar «... *en el marco de las bases que fije el Estado, 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 con este Estatuto*» (art. 111 EAC).⁷ Sin embargo, a pesar de la expresa excepción que el Estatuto incorpora, una excepción que remitía no sólo a la Constitución y al Estatuto, sino lógicamente también a la interpretación que de la misma hiciese el TC, la sentencia interpreta que el precepto estatutario no se ajusta estrictamente al concepto constitucional de bases estatales. Su argumento afirmando que el Estatuto, «*las reduce a “los principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, la STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre)...*» (FJ 60). Lo cual lleva de inmediato a preguntarse sobre cuál es la diferencia substancial que el Tribunal ha detectado, entre esta jurisprudencia que él mismo rememora y la previsión establecida

7. En la redacción del texto del art. 111 aprobada por el Parlamento de Catalunya el 30 de septiembre de 2005 (BOPC, núm. 224, de 3 de octubre de 2005) se establecía un redactado ligeramente distinto pero de menor alcance en cuanto a las excepciones al empleo de la ley formal para determinar las normas básicas: «(...) *en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que establezcan expresamente la Constitución y este Estatuto*».

en el art. 111 del Estatuto, para concluir con una solución jurisdiccional tan extrema como es la inconstitucionalidad y nulidad del precepto. Extrema hasta el punto de que parece ignorar que tal como el art. 111 fue aprobado en su redacción definitiva, ya ampliaba considerablemente las excepciones al uso de la ley formal como instrumento normativo para fijar las bases estatales a lo que de forma *genérica* –y no ya *expresa*, como establecía el texto inicialmente aprobado por el Parlamento catalán– establezca la Constitución y el Estatuto. Esa remisión en abstracto del art. 111 a ambas normas y, por tanto, a la interpretación de la excepción que hiciese el TC, dejaba las cosas en el mismo punto que las había fijado la STC 69/1988 a la que la STC 31/2010 se remite constantemente. Dicho de otra manera, la preocupación por los presuntos excesos susceptibles de inconstitucionalidad –a mi juicio inexistentes ya en el texto inicial– suscitados por el art. 111 en la redacción dada por el Parlamento de Cataluña, habían quedado desactivados con la redacción final dada al citado artículo en la reforma estatutaria.

Pues bien, a pesar de todo ello, para el Tribunal la respuesta a la incoherencia de declarar la inconstitucionalidad del art. 111 hasta aquí descrita, la encuentra al interpretar que, en realidad, los casos en los que la ley de las Cortes Generales no ha de ser la vía para la fijación de la legislación básica estatal no pueden ser entendidos «... como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada» (FJ 60). En consecuencia, la conclusión de esta interpretación parece obvia: la STC 31/2010 consolida la práctica llevada a cabo por el Estado, que el Tribunal había censurado desde la STC 69/1998 (FJ 5) –cuya doctrina ahora es revisada– pero que las Cortes Generales y el Gobierno central habían puesto en práctica reiteradamente a lo largo de los treinta años del Estado de las autonomías. Y ésta no otra que la que ha permitido que la determinación formal de las bases no esté sometida a un criterio formal previo, sino más bien a la libre disposición del Estado de hacerlo mediante ley formal, reglamento administrativo o acto de ejecución, según proceda. En consecuencia, la función complementaria del Estatuto respecto de la Constitución, como norma integrante del bloque de la constitucionalidad, para la plena determinación de las competencias, queda diluida en favor del legislador estatal que predetermina el alcance de las bases.

C) Finalmente, respecto de las competencias ejecutivas (art. 112 EAC) el Tribunal ha emitido una sentencia de carácter interpretativo, cuyos efectos dejan las cosas tal como estaban antes de la reforma. Este precepto pretendía incorporar a las competencias ejecutivas de la Generalidad el ejercicio de la potestad reglamentaria con efectos *ad extra*, cuando desarrollara la normativa del Estado y no sólo los reglamentos internos o autoorganizativos. Pero el Tribunal niega este objetivo fundamentándose –una vez más– en su jurisprudencia anterior (STC 51/2006, FJ 4) como parámetro interpretativo, que reproduce de forma apodíctica sin mayores argumentaciones adicionales y sin aceptar el reto interpretativo que la reforma le planteaba.

Recuerda al respecto su doctrina por la que la referencia al concepto de legis-

lación estatal comprende la normativa aprobada no sólo en el ejercicio de la potestad legislativa sino también de potestad reglamentaria. Mientras que el planteamiento del Estatuto era que, en función de las competencias que la Generalitat dispone en cada materia, la potestad reglamentaria que despliegue la legislación del Estado no había de ser ejercida exclusivamente por el propio Gobierno central sino también, en su caso, la ejercida por el Gobierno de la Generalitat. Pero, el Tribunal niega la constitucionalidad de esta previsión estatutaria interpretando que: «*si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de la normativa (legal y reglamentaria) del Estado, no sólo como función ejecutiva strictu sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general*» (FJ 61), la respuesta ha de ser negativa. Y acto seguido, apoyándose en la mencionada STC 51/2006, añade que la potestad reglamentaria de la Generalitat solamente puede tener cabida en la Constitución si se entiende «*limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica*» (FJ 61). Pues de esta forma –interpreta– que no perjudica la constitucionalidad del art. 112 del Estatuto. En consecuencia, queda imposibilitada la concurrencia de la potestad reglamentaria con efectos *ad extra* entre el Estado y la Generalitat.

Sobre este apartado referido a la tipología de las competencias (Capítulo I Título IV), cabe concluir que es el más decisivo de la sentencia. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad declaradas sobre una parte el art. 111 (competencias compartidas) y el sentido tan restrictivo atribuido por las dos interpretaciones de los arts. 110 (competencias exclusivas) y 112 (competencias ejecutivas), analizadas conjuntamente, suponen la desnaturalización del sistema concreción funcional y material de las competencias que el Estatuto de 2006 había configurado, con el fin de garantizarlas ante la reiterada capacidad de penetración mostrada por el legislador estatal. En este sentido no puede haber temor a que el Tribunal haya modificado su doctrina sobre el Estado de las autonomías, sino que más bien ha optado por la interpretación más restrictiva en lo que concierne a las competencias. Sus efectos son demoleedores.

La previsión estatutaria de un régimen de financiación

El punto de partida de la reforma estatutaria en este decisivo aspecto de la autonomía política era el de atribuir al Estatuto, fruto de su naturaleza de norma paccionada y de valor complementario a la Constitución, la condición de pilar básico para la garantía del sistema de financiación. La STC 31/2010 (FFJJ 130 a 142) rechaza de plano este planteamiento, dado que niega que el Estatuto pueda formar parte y participar como instrumento de la garantía del sistema de financiación.

La sentencia se ha pronunciado en este apartado del recurso con dos declaraciones de inconstitucionalidad sobre algunos incisos del contenido de dos preceptos (arts. 206.3 y 218.2 EAC) y diversas decisiones de carácter interpretativo que afectan a partes de los artículos: 206.5; 210.1 y 2.a, b) y d); las Disposiciones adicionales 3ª, ap. 1; 8ª, 9ª y 10ª del EAC, haciendo irrelevante su valor jurídico.

El Tribunal se ha ajustado en este apartado a su doctrina tradicional por la que el sistema básico para la financiación autonómica es el que determina la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), por lo que las previsiones estatutarias en materia de financiación serán válidas siempre que previamente estén contempladas en la citada LOFCA. Y en buena parte es lo que ha ocurrido con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, en la medida que incorpora las previsiones del Estatuto. La consecuencia de este previsible planteamiento del Tribunal es que ha de ser la LOFCA y no el Estatuto la garantía del sistema de financiación. Para el Tribunal resulta menos relevante el hecho de que el Estatuto sea también una ley orgánica singular, que ha sido aprobada por las Cortes Generales en un procedimiento dotado de mayor rigidez que la propia LOFCA.

De acuerdo con la doctrina expuesta, y en relación con los mecanismos de nivelación previstos por el Estatuto (art. 206.3 y 5), el Tribunal niega que en lo que concierne a los recursos financieros de los que disponga la Generalitat y su participación al cumplimiento del principio de solidaridad con las otras CCAA, sea el Estatuto la norma que determine la regla de aplicación consistente en condicionar dicha participación, a que el resto de los entes autonómicos *lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar* (mecanismo de *nivelación fiscal*, también prevista en la reformas estatutarias de Andalucía, Aragón e Islas Baleares). Antes al contrario, ha de ser el Estado quien regule dicho esfuerzo fiscal, de acuerdo con su competencia exclusiva en materia de hacienda general (art. 149.1.14ª CE). Con la supresión de esta referencia al esfuerzo fiscal similar, el mecanismo de nivelación queda desvirtuado porque aquellas CCAA que decidan reducir la carga tributaria sobre sus ciudadanos saben que la pérdida de capacidad financiera la podrán recuperar al través del mecanismo de nivelación.

Otra de las aportaciones del Estatuto era la incorporación del llamado *principio de ordinalidad* (art. 206.5 EAC) es decir, la garantía de que tras la aplicación de los mecanismos de nivelación fiscal, no se altere la posición de Cataluña en la ordenación de las rentas *per capita* entre las CCAA existente antes de la citada nivelación. El Tribunal, a través de una decisión interpretativa reconoce (FJ 134) que sería contrario a la solidaridad y al equilibrio territorial que el resultado de la aplicación de los mecanismos de nivelación y de solidaridad diesen como resultado que quien contribuya quede en una posición relativa peor a la que obtenga el beneficiario de la contribución al principio de solidaridad por parte del primero. En este sentido, interpreta que el art. 206.5 EAC solamente es constitucionalmente admisible si se refiere a los recursos que Cataluña aporta a los mecanismos de nivelación, pero excluye las aportaciones que el Estado pueda realizar, lo cual diluye los objetivos que el citado precepto establecía.

La otra declaración de inconstitucionalidad afecta a un inciso del art. 218 que en materia de financiación local incluye, «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado» la «capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales». Sin embargo, el Tribunal, siguiendo de nuevo su jurisprudencia anterior (STC 233/1999), excluye cualquier intervención legislativa de carácter tributario local que no sea la del Estado. Cuando de la Constitución (art. 133.2) no se deriva que la reserva de ley en este ámbito sea úni-

camente a favor de la ley estatal. Pero el Tribunal nada argumenta acerca de esta posibilidad de concurrencia legislativa que la Constitución no excluye, ni tampoco tiene en cuenta que el Estatuto era especialmente cuidadoso en prever que la capacidad legislativa en materia tributaria local, había de ser en el marco fijado por la Constitución y la legislación estatal. Es un nuevo supuesto en el que el Tribunal ha rechazado una interpretación conforme a la Constitución que era perfectamente factible.

El carácter interpretativo de la sentencia afecta también a la regulación de los mecanismos de colaboración entre la Generalitat y el Estado (arts. 210.1 y 2.a, b y d): la posición adoptada por el Tribunal es que la relación bilateral siempre habrá de ser de carácter complementario a la que se desarrolla en el seno de los órganos multilaterales. En cuanto a las previsiones estatutarias sobre la regulación de las inversiones del Estado en infraestructuras en Cataluña (Disp. Ad. 3ª ap. 1), interpreta que no tienen carácter vinculante para el Estado. Y finalmente, en relación a la participación de la Generalitat en tributos estatales (DD. AA. 8ª, 9ª y 10ª), se reitera que el Estatuto no es el instrumento adecuado para fijar dicha participación sino que habrá de seguirse el procedimiento correspondiente con «absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales» (FJ 137). De nuevo aquí el Estatuto como norma queda jurídicamente disminuido frente a la LOFCA, a pesar de ser una ley orgánica singular aprobada por las Cortes Generales. Es la ley estatal y no el Estatuto la garantía de la financiación autonómica.

Los votos particulares

La STC 31/2010, de 28 de junio ha venido acompañada de votos particulares formulados por los magistrados Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas y Gay Montalvo. Los cuatro primeros en su sentido similar que se muestra radicalmente discrepante con la posición adoptada por la mayoría, argumentando que la contradicción del Estatuto con la Constitución es mucho mayor, por lo que el número de preceptos declarados inconstitucionales tendría que haber sido superior. Mientras que, por su parte, el último se pronuncia en un sentido opuesto al resto, en el sentido de apreciar la plena constitucionalidad del Estatuto.

En general, los argumentos de los cuatro magistrados que integran el primer grupo para oponerse a la posición de la mayoría se resumen en dos: la vulneración por parte del Estatuto de la reserva material que la Constitución establece en relación al contenido de la norma institucional básica en el art. 147.1 CE y el uso indebido por parte de la mayoría del TC de la técnica de la interpretación conforme, que de acuerdo con estos magistrados supone una manipulación de los enunciados estatutarios respecto del tenor literal de los mismos. Por estas dos razones, a juicio de estos magistrados las declaraciones de inconstitucionalidad habrían debido de alcanzar al concepto de nación enunciado en el preámbulo y proyectado sobre una parte del articulado del Estatuto; a la regulación del régimen lingüístico (la consideración del catalán como lengua vehicular en la ense-

ñanza), a la definición general de las competencias, así como también a la fórmula estatutaria de garantizar el contenido material de las competencias a través de la cláusula «en todo caso»; a algunos aspectos de las competencias en particular, como la referida a inmigración; al sistema de relaciones entre la Generalidad y el Estado, de forma que queda excluida cualquier tipo de imposición de la intervención de la Generalidad en los organismos del Estado, así como la determinación de los criterios de solidaridad en el ámbito de la financiación, como por ejemplo la demanda de alteración de la posición de Cataluña en la ordenación de la renta *per cápita* (principio de ordinalidad).

Por su parte el magistrado Gay Montalvo critica la afirmación contenida en la sentencia por la que «Cataluña como nación» y «la realidad nacional de Cataluña» carecen de eficacia jurídica interpretativa. Según este magistrado, contradice la doctrina de la propia jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza jurídica de los preámbulos; y en relación al adjetivo nacional aplicado a Cataluña sostiene que no debía entenderse como contrapuesto a la Nación española, de la misma forma que los conceptos de ciudadanía catalana y pueblo catalán no significaban la negación de la existencia de la ciudadanía española o del pueblo español.

Valoración general de la sentencia

La valoración que pueda hacerse de la misma no puede hacer abstracción de un contexto político institucional que no ha sido especialmente favorable para el Tribunal. Por razones internas y, por supuesto, también externas, el proceso de cuatro años para deliberar y aprobar la sentencia no ha sido positivo y ha supuesto un incuestionable desgaste institucional del Tribunal. En otro tiempo, uno de los órganos constitucionales del Estado y del sistema democrático español con mayor y reputado prestigio. Un prestigio que, desafortunadamente, ha aminorado en grado sumo no solo con ocasión del largo episodio protagonizado con ocasión de la sentencia del Estatuto de Cataluña, sino también por episodios poco afortunados que procedían de los años inmediatamente precedentes.

Por vez primera, con la STC 31/2010, el Tribunal se ha encontrado con la tesitura de tener que enjuiciar, en primer lugar, un Estatuto de autonomía en su práctica integridad, por la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que cuestionaba en un alto porcentaje la constitucionalidad de buena parte de su contenido. Y en segundo lugar, además, un Estatuto que fue sometido y aprobado en referéndum por la población de Cataluña.

El resultado ha sido una sentencia formalmente extensa pero materialmente corta, sobre todo porque sus razonamientos son breves. En efecto, los mismos se han construido a partir de una argumentación de corte taxativo, que no admite la contradicción, su tenor es especialmente apodíctico, lo cual resulta decepcionante sobre todo si tiene en cuenta que la reforma estatutaria catalana suponía una evidente novedad respecto de los estatutos que dieron inicio al Estado de las autonomías.

Asimismo, con la lógica de atenerse como vía de seguridad a lo ya conocido

jurisprudencialmente, cabe subrayar que en la inmensa mayoría de sus fundamentos jurídicos, el Tribunal construye su argumentación con una reiterativa referencia a su jurisprudencia anterior que, en este sentido, aparece como una especie de canon codificado, sin que las novedades jurídico-normativas que el Estatuto presentaba sirviesen para que el Tribunal aceptase el reto de interpretarlas a la luz del cambio que suponía el nuevo Estatuto, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad. El Tribunal lo rechaza y se refugia en su jurisprudencia (pero sólo instrumentalmente, pues no lo hace a toda ella), para negar el carácter complementario de la Constitución que el Estatuto como norma había de tener y que así le reconocía en la STC 247/2007 (FJ 6) relativa a la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. Ahora desvirtúa su rango jurídico y rechaza que pueda ser parámetro de constitucionalidad para la determinación de las competencias: esta condición únicamente la puede tener la Constitución y la jurisprudencia del TC, acogiéndose con ello a la cuestionable teoría que concibe la jurisdicción constitucional como un comisionado del poder constituyente; posición cuestionable si con ello se olvida que el Tribunal siempre será un poder constituido a quien se encomienda interpretar la Constitución y, en el caso español, el bloque de la constitucionalidad del que el Estatuto forma parte.

La sentencia trasluce también una constante desconfianza cuando no un evidente recelo respecto de la reforma estatutaria, que aparece de manera más intensa en los temas relacionados con los elementos simbólicos o la lengua, donde creen verse objetivos ocultos. Sin duda, el ejemplo más significativo de ello se encuentra en la decisión de llevar al fallo la ausencia de eficacia jurídica interpretativa de las referencias del Preámbulo a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».

Otro aspecto de orden jurisdiccional de decisiva importancia es el empleo de la decisión interpretativa que la sentencia utiliza para resolver el objeto del recurso. Como es sabido, algunas de las conclusiones interpretativas han sido llevadas al fallo explícitamente, pero es lo cierto que en una buena parte de la sentencia, sobre todo en el decisivo Título IV referido a las competencias, la STC 31/2010 resuelve la litis que plantea cada caso, a través de decisiones interpretativas que si bien no son llevadas al fallo, de hecho, en realidad no dejan de ser decisiones falsas o vergonzantemente interpretativas, porque su efecto práctico, por utilizar una expresión ya citada anteriormente, no es otro que el desactivar el alcance de la reforma estatutaria.

Finalmente, sorprende en grado sumo que en su enjuiciamiento acerca de la constitucionalidad de la reforma estatutaria, la sentencia no entre en ningún momento a valorar que en *íter* prescrito por la Constitución para su aprobación, y una vez aprobada la proposición por las Cortes Generales, la misma fue sometida a referéndum. La incidencia que el ejercicio de este instrumento de participación política directa pudiese tener como factor añadido de un plus de legitimidad política de la norma institucional básica, no ha sido expresamente evocada por el Tribunal en su sentencia. Lo cual no deja de sorprender si como es preceptivo en el juicio de constitucionalidad, y siempre que lo admita la jerarquía normativa de la Constitución, el Tribunal no puede dejar de tener presente el principio de deferencia frente al legislador autor de la ley impugnada. En este caso, una ley or-

gánica que daba forma a un Estatuto aprobado antes en referéndum. Una ley orgánica, por esta razón, mucho más rígida que cualquier otra

Más allá de mayor o menor número de artículo afectados por una declaración de inconstitucionalidad o por una decisión interpretativa, incorporada o no al fallo, por las razones que expongo en las respuestas a las preguntas formuladas, lo cierto es que la STC 31/2010 ha desnaturalizado la reforma estatutaria. No obstante, el futuro más inmediato habrá de permitir constatar si dicha sentencia ha sido un episodio jurisdiccional susceptible de ser superado por interpretaciones más deferentes o bien si con ella se ha fijado un punto de no retorno en la configuración de la autonomía política de las CCAA.

Las restantes sentencias del año: de nuevo la legislación básica y la territorialización de las subvenciones

En las otras seis sentencias restantes dictadas por el Tribunal este año, la cuestión de orden competencial que aparece con más frecuencia es la relativa a la relación entre la legislación básica estatal y las disposiciones autonómicas que la desarrollan. No se aprecian elementos de novedad jurisprudencial sobre al respecto, que permitan apuntar cambios en la doctrina del Tribunal.

Algunas de estas resoluciones versan sobre el régimen jurídico de la función pública, ámbito en el que la legislación básica estatal ha sido modificada tras la derogación de la antigua Ley 30/1984, por la todavía reciente Ley /2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleo público. Así, la STC 8/2010 dictada en relación a una cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el *Decreto-Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón*, en la que el órgano judicial promotor consideraba que existía una contradicción con la ley básica estatal en materia de movilidad de los funcionarios, el Tribunal salva la constitucionalidad de la ley autonómica. Concretamente, la supuesta contradicción con la Constitución que planteaba el órgano judicial se cifraba en que la Ley estatal 30/1984 se remitía a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo, mientras que el precepto legal autonómico condicionaba la posibilidad de que los funcionarios de la administración del Estado puedan incorporarse a la de la Comunidad Autónoma, a que así se expresase en las oportunas convocatorias. El TC es deferente con la norma autonómica a través de una interpretación conforme, al entender que lo único que hace con respecto a la estatal es añadir un requisito adicional, sin contradecirla.

En el ámbito también de la función pública, la STC 113/2010, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley de Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional y marítimo pesquera*, la cuestión controvertida se centraba en si el mecanismo de acceso a la función pública previsto, en particular la dispensa de la titulación necesaria en atención a la previa titulación de interinidad, resultaba ajustado al orden constitucional de competencias. El TC juzga en este caso que no lo respecta, porque si bien la disposición autonómica respondía en este punto a una situación de excepcionalidad, por sí misma esta cir-

cunstancia no justifica su constitucionalidad puesto que conculca los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

También el terreno de la determinación del ámbito de lo básico, la STC 88/2010, juzga que la *Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio*, es contraria a la legislación básica en materia de comercio interior, relativa a la fijación de los horarios comerciales (Ley 1/2004), puesto que el precepto estatutario restringe el régimen establecido en la legislación básica estatal.

Sobre la constante disputa competencial que suscita el deber constitucional de territorializar la gestión de las subvenciones, la STC 65/2010, referida al el *Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales*, el TC desestima la pretensión del Gobierno de Aragón, entendiendo que el Real Decreto estatal es un complemento necesario de la legislación básica, por lo que no ofrece objeción desde un punto de vista formal. Y desde una perspectiva material, considera que tampoco genera dificultades al respecto porque atribuye un margen a las CCAA para concretar con mayor detalle el destino de las subvenciones.

En este mismo contexto de la actividad de fomento del Estado a través de la subvención del Estado, es preciso subrayar la STC 129/2010, que ha resuelto el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid sobre la totalidad del Real Decreto 1472/2007, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, arguyendo que dicha normativa vulneraba sus competencias en materia de vivienda, organización propia y juventud, y que, asimismo, infringía, la jurisprudencia constitucional sobre subvenciones, en la medida que establece un régimen de consignación y gestión centralizada de las ayudas que hace irrelevante la intervención de la Comunidad Autónoma. El Tribunal interpreta que el establecimiento de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de una vivienda que constituye el domicilio habitual y permanente de personas de edades comprendidas entre los 22 y 30 años, encuentra una adecuada cobertura competencial en el art. 149.1.13 CE y, que por tanto, permite al Estado adoptar dicha iniciativa de creación de ayudas dirigida a la dinamización del mercado de arrendamientos y determinar los posibles beneficiarios, así como la determinación de los elementos centrales de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, cuyo carácter detallado –denunciado por la Comunidad Autónoma– resulta una exigencia de la percepción uniforme de las mismas en todo el territorio del Estado. Con todo, el Tribunal rechaza algunos aspectos de la regulación del régimen de las ayudas que viene a juzgar como excesivamente precisa, que justifique su condición de norma básica: por ejemplo, establecer como requisito para la percepción de la renta básica de emancipación, la domicialización bancaria en alguna entidad de crédito colaboradora con el Ministerio de la Vivienda; o que la gestión de las ayudas se realice conforme a lo que establezcan los convenios de colaboración que el Ministerio de la Vivienda suscriba con las Comunidades Autónomas; o, en fin, el condicionamiento de la concesión de las ayudas a un informe favorable de una comisión ministerial prevista en el Real Decreto, puesto que las CCAA, dentro del respeto a los elementos indispensables que la norma estatal arbitra para

alcanzar los fines perseguidos entre las personas beneficiarias de la ayuda. La STC interpreta sobre este particular que las CCAA cuentan con un margen de libertad de decisión en la materia que no puede sujetarse a la calificación de excepcionalidad o modulación que dicte el informe favorable de una comisión ministerial.

Finalmente, la STC 7/2010, dictada en relación a la *Ley de la Comunidad Valenciana 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2002*, el TC rechaza las imputaciones de inconstitucionalidad consistentes en que dicha ley estaba vulnerando el principio constitucional de prohibición de la modificación de tributos mediante una ley de presupuestos. El TC argumenta que con respecto a lo previsto en el art. 134.7 CE prohíbe es la creación, pero no la a modificación, esta limitación no es de aplicación a la leyes de presupuestos de las CCAA. Niega también que la ley valenciana altere el principio de capacidad económica del art. 31.1, entre otras razones porque el impuesto sobre actos jurídicos documentados no constituye un pilar básico del sistema tributario.