

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN LA STC 31/2010

José Antonio Montilla Martos

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La Administración de la Generalitat como Administración ordinaria en Cataluña. – 3. El carácter vinculante de algunos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias. – 4. El carácter exclusivo de la competencia del Síndic de Greuges para supervisar a la Administración autonómica. – 5. El cuestionamiento de otras instituciones: Sindicatura de Cuentas y Consejo Audiovisual. – 6. Conclusiones.

1. Introducción

El título II del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (“De las instituciones”, artículos 55 a 94) había sido el menos afectado por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta parlamentarios del Grupo Popular contra el contenido de ese Estatuto. Si soslayamos el capítulo VI de este título (“El Gobierno local”), apenas cinco preceptos han sido objeto de impugnación, referidos, además, a aspectos concretos, esto es, sin atacar a la estructura institucional configurada en el Estatuto. Lo paradójico es que, pese al escaso número de preceptos recurridos, y a que, como se sabe, las declaraciones de inconstitucionalidad con la consiguiente nulidad han sido escasas, en dos de esos cinco preceptos que ahora nos ocupan la STC 31/2010 ha declarado la inconstitucionalidad con nulidad, esto es, la expulsión del ordenamiento de la norma estatutaria recurrida. Así ha ocurrido con el apartado 4 del artículo 76, en relación al carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos en el Estatuto, y al inciso “con carácter

exclusivo” del apartado 1 del artículo 78 en relación con la supervisión del Síndic de Greuges de la actividad de la Administración autonómica. En esos dos supuestos no ha aceptado el Tribunal Constitucional ni siquiera la interpretación conforme que debe procurar en virtud del principio de deferencia al legislador democrático, especialmente reforzado cuando se trata de normas cuya aprobación ha requerido la participación directa del cuerpo electoral,¹ como es el caso de las incluidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En estas páginas repasaremos los preceptos referidos a la organización institucional que fueron cuestionados ante el Tribunal Constitucional, tanto los dos declarados contrarios a la Constitución como los tres restantes, en los que el Tribunal no ha advertido tacha alguna de inconstitucionalidad. Son, a saber, el artículo 71, en sus apartados 1 y 6, con especial relevancia del primero, que al ocuparse de las disposiciones generales y principios de organización y funcionamiento de la Administración de la Generalitat nos la presenta como “Administración ordinaria” en Cataluña; el artículo 80, que se ocupa de las funciones de la Sindicatura de Cuentas y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas y, finalmente, el artículo 82, que se ocupa del Consejo Audiovisual de Cataluña.

Son, en cualquier caso, impugnaciones puntuales. Ciertamente, no ha sido cuestionada la organización institucional prevista en el Estatuto, como lo ha sido la nueva ordenación de competencias, el tratamiento de las relaciones institucionales o incluso la regulación del Poder Judicial “en” la Comunidad Autónoma. Las razones de este especial respeto al título institucional del Estatuto son diversas.

En primer lugar, resulta evidente que las novedades introducidas en este título en relación al Estatuto de 1979 no han sido relevantes, especialmente si excluimos, como se hace en estas páginas, la referencia al Gobierno local y recordamos que el “Poder Judicial en Cataluña” es el objeto del título III. Ciertamente, la regulación del Parlamento, del Presidente o Presidenta de la Generalitat, del Gobierno y la Administración o de las relaciones entre el Parlamento y

1. Esta idea, que resultaba casi un lugar común en la doctrina, ha sido cuestionada con motivo del debate en torno al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Cfr. su formulación más conocida en V. Ferreres Comella, *Justicia constitucional y democracia*, CEPC, Madrid, 1997, págs. 227-242.

el Gobierno ofrecen escaso margen para la innovación. No ocurre solo en el Estatuto de Cataluña. En puridad, el título institucional de los nuevos Estatutos se limita a solventar algunas deficiencias advertidas en estas instituciones, como la investidura automática en Andalucía; redefine algunas instituciones; incorpora al decreto ley como fuente autonómica e incorpora al Estatuto instituciones creadas por el legislador autonómico en ejercicio de su competencia exclusiva de autoorganización.

En segundo lugar, es conocido que la organización de las instituciones propias de autogobierno constituye el núcleo mínimo de las competencias exclusivas autonómicas, como resulta del artículo 148.1.1 CE, y su "denominación, organización y sede" forma parte del contenido necesario del Estatuto de Autonomía. En consecuencia, la Constitución abre un margen amplio para la configuración de una organización institucional propia de la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía. Así se advierte, con amplitud, en algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía como el de Illes Balears cuando se ocupa de la regulación de los Consejos Insulares (artículos 61 a 74 EAIB). El propio Tribunal había reconocido esa capacidad de autoorganización institucional en el marco constitucional, incluso permitiendo diferenciarse del marco institucional del Estado, al que suele emular (STC 179/1989). Sin embargo, como explicamos después, la doctrina establecida en esta sentencia, especialmente en relación con el Consejo de Garantías Estatutarias, puede haber limitado esa libertad configuradora del Estatuto.

Además, en tercer lugar, las instituciones incorporadas al Estatuto como "otras instituciones", además de Parlamento y Gobierno, habían sido reguladas previamente por ley autonómica, en ejercicio de la mencionada competencia de autoorganización institucional, y ahora se pretende apenas un reconocimiento estatutario genérico que les aporte la garantía propia de esta fuente del Derecho, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Es un proceso en el que habían avanzado más los Estatutos de "vía lenta", aprobados por el procedimiento de los artículos 143 y 146 CE, en cuanto tanto por sus limitaciones intrínsecas de carácter temporal (artículo 148.2 CE) como por no requerir referéndum habían sido reformados en diversas ocasiones. Concretamente, las reformas de estos trece Estatutos producidas entre los años 1996 y 1999 hacen especial hincapié en los aspectos institucionales. Sin embargo, los Estatutos del País Vasco,

Cataluña, Galicia y Andalucía mantienen su organización institucional originaria, que paulatinamente se ha ido alejando de la advertida en la realidad autonómica. Procede recordar, en este sentido, que el Estatuto de Cataluña de 1979 mencionaba la regulación de un organismo de carácter consultivo (artículo 41) a partir del cual se aprobó la Ley 1/1981, de creación del Consejo Consultivo de la Generalitat; el Síndic de Greuges “para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos” (artículo 35) o también crea la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (artículo 42). Sin embargo, no menciona al Consejo Audiovisual de Cataluña, más allá del Consejo de Garantías Estatutarias que tiene su referencia de origen en el citado Consejo Consultivo. En algunos supuestos, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que estas instituciones autonómicas pueden sustituir en el territorio de la Comunidad Autónoma a la correlativa del Estado (STC 204/1992), aunque con límites, como comprobaremos al analizar el conflicto en torno al Síndic de Greuges.

Con estos antecedentes, nos centramos en el análisis puntual y separado de los diversos preceptos del título institucional que han sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, pues resulta difícil encontrar nexos de unión entre ellos, aunque algunos se apuntarán en las conclusiones.

2. La administración de la Generalitat como Administración ordinaria en Cataluña

El artículo 71.1 del Estatuto de Cataluña establece que la Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat, y tiene la condición de “Administración ordinaria” de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las leyes. Este precepto debe interrelacionarse con la Disposición Adicional Sexta que, bajo el título “Administración ordinaria” señala que la Generalitat será Administración ordinaria del Estado en Cataluña en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que correspondan, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña.

En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular se sostiene que la interpreta-

ción conjunta de ambos preceptos refleja que el Estatuto pretende impedir la existencia de una Administración periférica del Estado en Cataluña, esto es, el desplazamiento de la Administración General del Estado en Cataluña, impidiendo el ejercicio de las competencias estatales que deben desplegarse, lo que resultaría contrario a la Constitución. Frente a ello, el Abogado del Estado considera que es una designación inocua. En la práctica, es la Administración autonómica la ordinaria, porque sus competencias, funciones y tareas son más extensas y diversas que las de cualquiera de las otras administraciones que concurren, sea la periférica del Estado o la local. De una forma más adecuada, a mi juicio, la Comunidad Autónoma de Cataluña explica en sus alegaciones al recurso que este precepto pretende impulsar la configuración de la Generalitat como Administración principal, que no única, en el ámbito territorial, a la vez que recoge la posibilidad futura e hipotética de que se produzca la transferencia de funciones ejecutivas correspondientes a la Administración del Estado.

Como ocurre en otros muchos aspectos de esta sentencia, el Tribunal ha optado por una interpretación literal para soslayar el debate que quiere plantear la previsión estatutaria. Según el Tribunal, cualquiera que sea la interpretación dada a la expresión "Administración ordinaria", sea cuantitativa, como pretende el Abogado del Estado, principalista o técnica, "en modo alguno supone la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que esta perviva en el territorio de la Comunidad Autónoma como Administración excepcional o marginal". Efectivamente, esto puede ser así, pero conviene situar adecuadamente la cuestión, ya que no lo hace el Tribunal. Cuando el Estatuto de Cataluña plantea la idea de configurar a la Administración de la Generalitat como "Administración ordinaria" no está haciendo referencia simplemente a una Administración con más competencias desde una perspectiva cuantitativa, sino que está defendiendo un modelo de relación entre ambas administraciones y, en definitiva, de reparto competencial. Por esto, la Disposición Adicional Sexta indica que la Generalitat será Administración ordinaria del Estado en Cataluña en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que correspondan, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado de Cataluña. En definitiva, ser Administración ordinaria del Estado en Cataluña significa ejercer las funciones ejecutivas, y dejar al Estado únicamente las legislativas que le competan. Por tanto, el objetivo planteado es, efectivamente,

suplantar en la práctica la Administración periférica del Estado en la Comunidad Autónoma en cuanto la Administración autonómica ejercería sus funciones por transferencia o delegación. No obstante, tiene razón la sentencia en que el Estatuto, por sí mismo, no elimina la Administración periférica. Establece, como en tantos otros ámbitos, un mandato programático cuyo cumplimiento no depende del propio Estatuto. Incluso es plenamente consciente de que esta fuente no es el cauce adecuado para la asunción de esas funciones ejecutivas que corresponden al Estado en el reparto competencial derivado de la Constitución territorial y, por ello, la Disposición Adicional Sexta apela a los "instrumentos que correspondan". Estos no pueden ser otros que la reforma constitucional o, como mecanismo más factible, las leyes orgánicas de transferencia y delegación del artículo 150.2 CE. Debe valorarse positivamente que el texto del Estatuto de Cataluña, como el de Andalucía, no haya pretendido utilizar el Estatuto como cauce para la atribución extraestatutaria de facultades competenciales, amparándose en que, en ambos casos, la aprobación definitiva se hace a través de una ley orgánica. Procede recordar que la STC 56/1990 había indicado de forma expresa que "los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de ley orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias". En consecuencia, parece claro que la previsión estatutaria no plantea dudas de constitucionalidad. Acierta el Tribunal cuando indica que la Disposición Adicional Sexta "viene a corroborar la no exclusión o marginalidad de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, al contemplar precisamente la posibilidad de que sean transferidas a la Administración de la Generalitat las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña" (FJ 30). Si se establece un procedimiento para atribuir funciones ejecutivas del Estado a las Comunidades Autónomas es, obviamente, porque el Estatuto no lo hace.

Sin embargo, no podemos concluir este apartado sin adentrarnos, siquiera someramente, en el debate que nos quiere plantear como programa de actuación el Estatuto: la "federalización de la ejecución", de forma que las funciones ejecutivas las ejerzan las Comunidades Autónomas con el instrumento de los cauces constitucionales de atribución extraestatutaria de facultades competenciales, que encuentran el tenue límite de que sean susceptibles de transferencia o delegación "por su propia naturaleza".

El debate no es nuevo en España. La “federalización de la ejecución” ha tenido acogida doctrinal² e incluso fue objeto de una propuesta política, aunque con origen y fundamentos teóricos algo distintos, con la denominación de “Administración única”.³ La Administración autonómica, como Administración única, sería la encargada de ejecutar en su territorio todas las materias, unas con carácter propio, en virtud de la asunción estatutaria; otras por delegación, a través de la atribución extraestatutaria. El objetivo último es el de evitar la duplicidad de administraciones a la vez que se lleva hasta sus últimas consecuencias el principio de colaboración. En ese sentido, se plantea ceder el ejercicio de las facultades de ejecución a las Comunidades Autónomas, en aras de racionalizar las estructuras administrativas del Estado autonómico. La Administración central, en el ámbito de sus competencias propias, dirige, coordina y planifica, mientras que la Administración autonómica gestiona y ejecuta en todas las materias y evita de esa forma las duplicidades que conlleva la concurrencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Administración periférica del Estado y la Administración autonómica en algunas materias. En cualquier caso, como señala el Tribunal Constitucional, “se trata de una previsión futura cuya concreción, de producirse, corresponde determinar al Estado, sin condicionamiento alguno por parte de la Comunidad Autónoma a través de los instrumentos correspondientes y con sujeción, obviamente, a los límites que resulten de la Constitución” (STC 31/2010, FJ 30). En este sentido, sin que resulte precisa, ni posible, una absoluta federalización de la ejecución en el siempre vivo debate sobre la duplicidad de administraciones, resulta posible la utilización de esta vía apuntada en el Estatuto para que la Administración autonómica asuma determinadas funciones ejecutivas en aras de racionalizar el funcionamiento administrativo.

2. Cfr. por todos, E. Albertí Rovira, “Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 25, 1989.

3. La Administración única fue una propuesta lanzada por el Presidente de la Xunta de Galicia, Fraga Iribarne, que pretende la atribución a las Comunidades Autónomas de la práctica totalidad de las facultades ejecutivas de titularidad estatal. El fundamento de la propuesta era puramente funcional. Se sustentaba en el principio de subsidiariedad conforme al cual la ejecución debían realizarla los poderes públicos más cercanos al ámbito de aplicación para asegurar su mayor eficacia, de forma que puede extenderse también a la Administración local. Cfr. una formulación doctrinal en J. Rodríguez Arana, *Autonomías y administración única*, Barcelona, 1996.

Finalmente, también en relación con la Administración de la Generalitat, se ha cuestionado el artículo 71.6 en el que se remite a la Ley la regulación de la organización de la Administración de la Generalitat, previendo como contenido necesario las modalidades de descentralización funcional y las formas distintas de personificación pública o privada que puede adoptar la Administración autonómica, y la actuación en régimen de derecho privado. En este caso, la impugnación tiene su origen en que no se menciona el artículo 149.1.18 CE. Este aspecto no merece comentario, en cuanto es simplemente un supuesto más en el que se reflejan los prejuicios de los recurrentes en relación al texto estatutario exigiéndole la referencia expresa a la Constitución, como si un Estatuto de Autonomía pudiera desarrollarse en un marco distinto al constitucional. La posición del Tribunal es contundente, al igual que en otros supuestos similares: “en modo alguno es necesario, como parece deducirse de las alegaciones de los recurrentes, que en el precepto estatutario se haga una salvaguarda expresa a la competencia básica del Estado” (FJ 31). Desde la técnica jurídica utilizada en la elaboración de los nuevos Estatutos, la cuestión tiene cierto interés, pues otros Estatutos contienen innumerables cláusulas específicas “en el marco de la Constitución” para salvaguardar las competencias del Estado que derivan de la Constitución. En la STC 31/2010 nos dice el Tribunal que no son necesarias, en cuanto debe interpretarse la referencia estatutaria en el marco de la Constitución de la misma forma que es evidente la interrelación entre Constitución y Estatuto en la Constitución territorial.⁴

3. El carácter vinculante de algunos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias

Una de las declaraciones de inconstitucionalidad más trascendentes de la STC 31/2010 es la referida al carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con los proyectos y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollan o afectan a derechos reconocidos en el Estatuto (artículo 76.4 EAC). El Consejo de Garantías Estatutarias es una de las instituciones más no-

4. Un ejemplo de esa inadecuada técnica legislativa puede ser el artículo 1.1 del Estatuto de Andalucía, en el que se dice que se constituye en Comunidad Autónoma “en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución” que, como se sabe, hace referencia a la unidad de la nación española.

vedosas del nuevo Estatuto de Cataluña. Tiene su origen en la institución autonómica del Consejo Consultivo, al que la STC 204/1992 le reconoció el ejercicio en el ámbito autonómico de las funciones atribuidas al Consejo de Estado. No obstante, el Consejo de Garantías Estatutarias se vincula expresamente, además, a la defensa del Estatuto a fin de impedir que el legislador autonómico pueda aprobar definitivamente normas con fuerza de ley que contradigan los derechos reconocidos en el Estatuto.

El artículo 76.1 nos presenta el Consejo de Garantías Estatutarias como “la institución de la Generalitat que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat”, y el artículo 76.2 le atribuye la función de dictaminar “en los términos que establezca la ley” sobre tres ámbitos específicos: a) la adecuación a la Constitución de las propuestas de reforma estatutaria; b) la adecuación a la Constitución y al Estatuto de proyectos y proposiciones de ley, decretos leyes antes de su convalidación y los proyectos de decreto legislativo; c) la adecuación a la autonomía local de los proyectos y las proposiciones antes citados. Ambos apartados fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional con la referencia genérica a que se presentaba esta institución como una alternativa autonómica al Tribunal Constitucional. Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechaza estas alegaciones, considerando que se configura el Consejo de Garantías Estatutarias en los términos del anterior Consejo Consultivo; forma parte, por tanto, del “género institucional consultivo” y no perjudica al ejercicio de la función jurisdiccional.

Los problemas de constitucionalidad se plantean, en puridad, respecto a la novedad que introduce el Estatuto respecto a la función que cumplen los Consejos Consultivos en las restantes Comunidades Autónomas: el carácter vinculante para los órganos autonómicos de sus dictámenes en los supuestos apuntados al inicio de este apartado. Los recurrentes entienden que la eficacia vinculante atribuida a los dictámenes quebranta la reserva del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley establecido en el art. 161 CE a favor del Tribunal Constitucional, pudiendo provocar conflictos de legitimidad con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Por el contrario, las partes procesales restantes sostienen que las funciones del Consejo de Garantías Estatutarias no tienen carácter jurisdiccional sino consultivo, y se insertan en el procedimiento legislativo, lo que excluye todo posible conflicto con el Tribunal Constitu-

cional y sus funciones propias. Ciertamente, esa inserción del control ejercido por el Consejo en el procedimiento legislativo parece encajar en el monopolio de control de la ley autonómica que ejerce el Tribunal Constitucional. En efecto, conforme al artículo 153 a) CE, que sorprendentemente no se menciona en la STC 31/2010, el control de la actividad de los órganos de las CA se ejercerá por el Tribunal Constitucional el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. Resulta claro, por tanto, que el monopolio de control del Tribunal Constitucional alcanza a las disposiciones normativas con fuerza de ley. En este caso, estamos, como indica el propio Tribunal Constitucional, ante proyectos o proposiciones de ley. Sin embargo, entiende el Tribunal que en este control de los proyectos y proposiciones de ley se diluyen las diferencias entre la función consultiva que compete a un órgano de esta naturaleza, en este caso el Consejo de Garantías Estatutarias, y la función jurisdiccional que corresponde al Tribunal Constitucional, de lo que deriva la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de este apartado.

El Tribunal Constitucional plantea, como presupuesto para el enjuiciamiento de la constitucionalidad, que el control derivado del dictamen vinculante puede producirse en dos momentos temporales: durante la tramitación del proyecto o proposición de ley o, una vez concluida ésta, antes de la promulgación y publicación de la ley. En puridad, enjuicia tres momentos distintos, pues durante la tramitación parlamentaria diferencia, a su vez, que el control se lleve a cabo en el momento de presentarse la iniciativa en la Cámara o a lo largo del debate de la misma. En todos los supuestos, el Tribunal considera contrario a la Constitución el control ejercido por la institución autonómica a través de un dictamen vinculante. En el primero, porque el carácter vinculante del dictamen emitido durante la tramitación parlamentaria supone que un juicio negativo impedirá la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales, lo que supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el artículo 23 en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos. En el último, porque el control podría impedir la publicación de la ley y su entrada en vigor, con lo que "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 de las normas con fuerza de ley reservado por el artículo 161 CE a este Tribunal". Vamos a analizar las dudas de constitucionalidad planteadas en ambos supuestos para concluir que la declaración de inconstitucionalidad no debería haberse producido, sino que, también en este supuesto, hubiera debido acudir a la "interpretación conforme".

a) Dictamen vinculante durante la tramitación parlamentaria

Aunque, como se apuntaba antes, el Tribunal diferencia dos momentos temporales en un posible control durante la tramitación del proyecto o la proposición de ley: "en el momento de presentación de la iniciativa parlamentaria o durante el debate de las mismas", resulta difícilmente imaginable, en la práctica, que el dictamen vinculante se refiera a una iniciativa que comienza su tramitación, sino que este se producirá durante el debate. En concreto, la Ley 2/2009, de Cataluña, que regula el Consejo de Garantías Estatutarias, ha previsto la solicitud de dictamen en relación con proyectos y proposiciones de ley una vez publicado en el Boletín Oficial del Parlamento el dictamen de la Comisión legislativa (artículo 26), esto es, entre la fase de comisión y la de plenario.

Como se apuntaba antes, la inclusión de un dictamen vinculante de un órgano consultivo durante la tramitación parlamentaria del que pueda derivar la imposibilidad de que prosiga ésta, al menos en relación con determinados preceptos, conlleva, para el Tribunal Constitucional, la vulneración del artículo 23 CE, en cuanto impide a los parlamentarios el ejercicio de sus derechos de participación política. Lo más sorprendente de este argumento es que no había sido invocado en el recurso, que se ceñía a la vulneración del artículo 161 CE, ni se había comunicado a las partes por parte del Tribunal la posible existencia de otras razones de inconstitucionalidad con el consiguiente derecho de comparecer para aportar sus argumentos (art. 84 LOTC).⁵ Más allá de estas deficiencias pro-

5. Cfr. en este sentido, J. Vintró Castells, "Els dictamens vinculants del Consell de Garanties Estatutaries", *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentencia sobre l'Estatut. Tambien había destacado esta deficiente actuación procesal del Tribunal Constitucional el Informe del Grupo de Expertos sobre la sentencia por encargo del Presidente de Cataluña.

cesales en la actuación del Tribunal Constitucional, la limitación a la actividad parlamentaria puede efectivamente existir, aunque no es absoluta. Si tomamos como referencia la previsión establecida en la ley autonómica, a la que remite el propio Estatuto, la propuesta y debate de los parlamentarios y grupos podría desarrollarse en la comisión legislativa correspondiente, pero sería abruptamente impedida en el Pleno en relación con los preceptos de la propuesta que el Consejo de Garantías Estatutarias considere contrarios al Estatuto o a la Constitución. Por tanto, esta opción, que es la reconocida en la Ley reguladora de esta institución autonómica, podría ser considerada contraria a la Constitución por vulnerar el artículo 23 CE. Es verdad que la intervención del Consejo de Garantías no es preceptiva, sino facultativa; que nunca se produce a iniciativa propia, sino a instancia de los sujetos legitimados, entre los que se incluyen los propios parlamentarios, e incluso que la ley autonómica limita expresamente la actuación del Consejo en cuanto "no puede proponer en ningún caso redacciones alternativas", esto es, se trata de un legislador negativo que no incide en el contenido político de la ley. Sin embargo, resulta evidente que la consecuencia de su actuación es la posible limitación de la actividad de los parlamentarios y, en ese sentido, puede conllevar la vulneración del artículo 23 CE.

b) Dictamen vinculante una vez concluido el procedimiento legislativo y antes de la entrada en vigor de la ley

Valoración distinta merece la posición del Tribunal en relación con el segundo momento temporal en el que puede producirse el dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias: una vez concluido el procedimiento legislativo, y antes de la promulgación y publicación de la ley. En este caso, el Tribunal Constitucional considera que también sería inconstitucional el dictamen vinculante en cuanto supone configurar el control "en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional". Causa perplejidad que se pueda expulsar del ordenamiento una norma estatutaria, cuya presunción de legitimidad resulta reforzada por la intervención del cuerpo electoral, como ya se ha indicado, utilizando una argumentación tan débil. Si ese control está "demasiado cerca" del jurisdiccional, el propio Tribunal Constitucional está reconociendo que no es control jurisdiccional sino algo distinto, aunque

cercano.⁶ El control jurisdiccional es un control formal, no son jurisdiccionales los controles "materialmente equivalentes". Son condicionamientos básicos derivados del propio principio de seguridad jurídica que el Tribunal Constitucional ha soslayado. Pero, más allá del debate sobre el carácter jurisdiccional, resulta indiscutible que no podemos estar ante un control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, con la consiguiente vulneración del artículo 161 CE, como alegan los recurrentes y reconoce el Tribunal Constitucional. No se ha producido la promulgación y publicación de la ley y, por tanto, no estamos ante una ley, en relación con la cual el Tribunal Constitucional tiene el monopolio del control, sino ante un proyecto o una proposición de ley, concluido en cuanto a su contenido y en el que no puede incidir ya el Parlamento, pero que aún no es una ley desde una teoría de las fuentes que el Tribunal Constitucional no puede soslayar amparándose en "equivalencias materiales" o "cercanías temporales".

En consecuencia, el Tribunal Constitucional no debería haber declarado la inconstitucionalidad del artículo 76.4 EAC, pues el control derivado del dictamen vinculante no resulta contrario al artículo 161 CE si se produce una vez concluida la tramitación parlamentaria y antes de la promulgación y publicación de la ley, sino únicamente si se emite durante el debate parlamentario e impide la continuación de éste. Por tanto, dado que existe una interpretación del precepto que no resulta contraria a la Constitución, el Tribunal Constitucional debería haber utilizado la técnica de la interpretación conforme, como ha hecho en otros supuestos, en lugar de la declaración de inconstitucionalidad. Debería haber destacado que el control no puede interferir en la actividad parlamentaria y, en consecuencia, que solo resulta posible la emisión del dictamen vinculante una vez perfeccionado el contenido por el órgano parlamentario. Sin embargo, lo que parece difícilmente sostenible es que declare inconstitucional el artículo 76.4 EAC por su "cercanía" o su "equivalencia material" al control jurisdiccional de la ley. No puede ser control jurisdiccional de la ley, que es el ámbito de monopolio de rechazo del Tribunal Constitucional sobre las normas con fuerza de ley, sencillamente porque esa ley todavía no existe, sino que estamos ante un proyecto o proposición de ley. Ciertamente, está cercano el momento de que se convierta en Ley

6. Cfr. en este sentido, F. Balaguer Callejon, "Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio", *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 15 de octubre de 2010, pág. 68.

pero aún no ha sucedido, por lo que difícilmente puede verse afectado el artículo 161 o el artículo 153 a) de la Constitución.⁷

En consecuencia, una vez delimitado temporalmente el alcance del dictamen, más allá de la delimitación material que hace el propio Estatuto, debería haberse aceptado el carácter vinculante del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias referido a proyectos y proposiciones de ley que afecten a derechos reconocidos en el presente Estatuto. Y ello por diversos motivos, más allá del juicio de constitucionalidad, que permiten una configuración jurídico-constitucional de esta figura más adecuada a nuestro ordenamiento constitucional que la resultante de la STC 31/2010.

En primer lugar, estamos ante un control interno de la adecuación al Estatuto de la actuación de los poderes públicos autonómicos, en el ejercicio de su competencia de autoorganización. No afecta al Estado ni a otras Comunidades Autónomas, por lo que no se entiende bien la interposición de límites a esa previsión que impide la configuración autónoma de ese espacio.

En segundo lugar, se introduce una suerte de control preventivo interno a la actuación del órgano parlamentario antes de la entrada en vigor de la ley, en el que pueden participar como sujetos legitimados para instarlo los propios parlamentarios. Una vez aprobada, en su caso, la ley autonómica es producto de la actividad parlamentaria, no fruto concurrente del Parlamento y el Consejo de Garantías,⁸ y solo podrá ser controlada por el Tribunal Constitucional. Que la existencia de un control preventivo no supone un límite para la actividad de los parlamentarios ya fue establecido implícitamente por el Tribu-

7. En ese sentido, solo nos plantea dudas el dictamen referido a un decreto-ley autonómico, pues en este caso se solicita una vez aprobado y antes de su convalidación. El decreto ley ya está en vigor y, por tanto, el control se ejerce sobre normas con fuerza de ley. En cualquier caso, la afectación de un derecho estatutario por un decreto ley resulta improbable, aunque algún supuesto puede producirse. Conforme al artículo 64 EAC, no puede ser objeto de decreto ley "la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos", mientras que el dictamen vinculante se refería según el 76.4 a los proyectos o proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto. Resulta posible la existencia de un decreto ley que afecte a derechos sin constituir su regulación esencial o desarrollo directo.

8. Cfr. M. Carrillo, "Después de la sentencia, un Estatuto desactivado", *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 15, octubre 2010, pág. 36.

nal Constitucional, en cuanto no estamos ante una figura desconocida sino que, como se sabe, se incluyó en la redacción inicial de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y existió hasta su modificación a través de la LO 4/1985. En consecuencia, el control ejercido sobre el proyecto o la proposición de ley culminado en su contenido antes de su promulgación y publicación no supone en ningún caso limitación de la actividad parlamentaria. Cuestión distinta es la inclusión de ese control preventivo en el transcurso de la tramitación parlamentaria.

En tercer lugar, no es cierto que estos órganos con naturaleza consultiva, entre los que se incluye el Consejo de Garantías Estatutarias, deban cumplir solo esa función. Pueden preverse otras, junto a las de asesoramiento, características de los órganos consultivos como esta garantía interna de estatutariedad en el procedimiento legislativo, sin que ello suponga adentrarse en las funciones jurisdiccionales privativas de los tribunales. Por ello, en puridad, el Tribunal no dice que el Consejo esté ejerciendo una función jurisdiccional, sino una función "materialmente equivalente", pero actúa como si lo hiciera.

En cuarto lugar, se ha explicado suficientemente que en ningún caso incide sobre normas vigentes, de las que puedan resultar derechos susceptibles de tutela jurisdiccional.

Finalmente, en quinto lugar, este control no impide, obviamente, que la ley aprobada sea sometida a control por el Tribunal Constitucional, sin que resulte vinculado en su actividad jurisdiccional por la interpretación que hubiera podido efectuar el Consejo de Garantías Estatutarias. El Tribunal enjuicia una norma aprobada por el Parlamento autonómico en cuya tramitación se ha introducido un control de estatutariedad.

Desde esta configuración del instituto, el control preventivo de estatutariedad y constitucionalidad que preveía el Estatuto de Cataluña resultaba plenamente compatible con el artículo 161 CE y el artículo 153 a), que atribuyen al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA. Sin embargo, hemos comprobado que la STC 31/2010 ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 76.4 EAC. Con ello, más allá del caso concreto de Cataluña, se ha impedido extender a los distintos ordenamientos autonómicos una garantía adicional de los derechos reconocidos en el Estatuto frente a la actuación del legislador autonómico. Desde la perspectiva del principio *favor libertatis* resulta difícil

entender la actitud del Tribunal Constitucional en relación con los derechos estatutarios. En la STC 247/2007 limitó su eficacia vinculante, y ahora en la STC 31/2010 limita sus mecanismos de garantía, aun cuando en ambos casos era establecido por la norma institucional de la Comunidad Autónoma y no incidía en el ámbito del Estado, pese a la imbricación que el propio Tribunal alimenta entre derechos fundamentales y derechos estatutarios,⁹ ni en el de las restantes Comunidades Autónomas, sino simplemente en una mayor eficacia de los derechos y sus garantías en el ordenamiento autonómico. En lo que ahora nos ocupa parece claro que la previsión estatutaria sobre los derechos, siquiera con el alcance de principios derivado de la STC 247/2007, no puede ser desconocida por el legislador autonómico. Sin embargo, cercenada la vía del carácter vinculante del control preventivo interno a través del Consejo de Garantías Estatutarias, y teniendo en cuenta la dificultad de utilizar al Tribunal Constitucional por la imposibilidad de acudir desde la Comunidad Autónoma frente a una ley autonómica, solo resta confiar en la *autoritas* del Consejo de Garantías Estatutarias y los equivalentes Consejos consultivos autonómicos, que vayan asumiendo funciones en esa línea para garantizar que el legislador autonómico respeta los derechos reconocidos en los Estatutos.

4. El carácter exclusivo de la competencia del Síndic de Greuges para supervisar a la Administración autonómica

El otro precepto del Título institucional afectado por una declaración de inconstitucionalidad en la STC 31/2010 es el artículo 78.1

9. El Tribunal Constitucional insiste en diferenciar los derechos fundamentales de los derechos estatutarios cuando no son categorías comparables. Los derechos reconocidos en la Constitución, con uno u otro alcance, sean fundamentales o requieran un desarrollo legislativo para su eficacia, deben ser desarrollados en alguno de los subordenamientos, general del Estado o autonómico. Cuando existe reserva de ley orgánica o se ubican en el espacio competencial del Estado deberán ser las Cortes Generales quienes los desarrollen. Si, por el contrario, se incardinan en el espacio competencial autonómico, corresponde al legislador autonómico. En este supuesto resulta posible que el respectivo Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica situada en la cúspide de ese ordenamiento, reconozca esos derechos y, con ello, les brinde la garantía estatutaria. Esos son los derechos estatutarios que no entran en conflicto con los derechos constitucionales, sino que tienen su punto de referencia en éstos, ni tampoco chocan con los derechos fundamentales, sino que en ocasiones pueden ser fundamentales, como ocurre con los derechos de participación en las elecciones autonómicas.

EAC, que al regular las funciones de Síndic de Greuges le atribuye, "con carácter exclusivo", la función de supervisar la actividad administrativa autonómica, en todos los órdenes. Se había recurrido, y se declara inconstitucional, el inciso "con carácter exclusivo", ya que haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto a la Administración autonómica, vulnerándose el artículo 54 CE.¹⁰

Ciertamente, estamos ante una declaración de inconstitucionalidad anunciada, pues incluso el Consejo Consultivo de Cataluña, al analizar el proyecto de Estatuto ya advirtió de la inconstitucionalidad de esa atribución de la supervisión de la Administración autonómica con carácter exclusivo al Síndic de Greuges, sin que en las Cortes Generales se eliminara esa previsión.¹¹

10. El Defensor del Pueblo también recurrió ese inciso del artículo 78.1 EAC. Sin embargo, en la STC 137/2010 se declaró la desaparición sobrevenida del objeto al haberse declarado previamente la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso "con carácter exclusivo". El Defensor del Pueblo también cuestiona dos aspectos del artículo 78 EAC que no habían sido objeto de la STC 31/2010. Por un lado, el último inciso del artículo 78.1, en el que se establece que el Síndic de Greuges supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos y privados vinculados que dependen de ella, y, por otro, el artículo 78.2 EAC, según el cual Síndic de Greuges y Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, el Tribunal ha declarado la constitucionalidad de ambas previsiones en el FJ 7 de la STC 137/2010. En relación con la primera, considera que nada impide al Defensor del Pueblo autonómico la supervisión de la Administración local una vez establecido en la STC 31/2010 que esa supervisión no es exclusiva ni excluyente de la que puede ejercer el Defensor del Pueblo sobre todas las administraciones públicas, estatal, autonómicas o locales. En cuanto a la previsión estatutaria de las relaciones de colaboración entre el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional sostiene que este deber de colaborar tiene adecuado encaje en la Constitución, entendiéndose que cooperación resulta conectada a voluntariedad. La inclusión o no de esta previsión en el Estatuto de Autonomía no vincula al Estado. No estamos ante una imposición, sino ante el respeto al principio de colaboración, puesto que puede actuar el Estado con plena libertad.

11. En efecto, en el Fundamento 4.3 del Dictamen 269 de 2005, el Consejo Consultivo de Cataluña indica que la inclusión de la expresión "con carácter exclusivo" es inconstitucional: "sin cuestionar la atribución de competencias que la propuesta de reforma hace al Síndic de Greuges, lo que no se puede es afirmar que las funciones de protección y defensa de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en relación con la actuación de los sujetos enumerados en el apartado tercero, corresponden en exclusiva al Síndic de Greuges". Entiende J. Vintro que el Consejo Consultivo se refiere a un precepto que no es idéntico al ahora enjuiciado por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, en el aspecto que ahora nos interesa: en el carácter exclusivo de la supervisión de la Administración autonómica no hay variación. Cfr. J. Vintro Castells, "L'exclusivitat del Síndic de Greuges", *Revista Catalana de Dret Public. Especial sobre l'Estatut*.

La argumentación del Tribunal Constitucional es rotunda, aunque excesivamente concisa e imprecisa, como veremos después: “tratándose de derechos fundamentales, las garantías establecidas en los artículos 53 y 54 han de serlo frente a los poderes públicos, pues a todos ellos sin excepción, vinculan y someten”. La garantía institucional, de naturaleza extrajurisdiccional, del artículo 54 CE se asimila a la jurisdiccional del artículo 53 CE: “así como la garantía jurisdiccional no admite distingo en su proyección sobre el poder público autonómico, tanto legislativo como administrativo, así tampoco la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del Pueblo puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualesquiera administraciones públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del poder público”. En definitiva, concluye el Tribunal como cierre de la argumentación, “la administración del art. 54 CE, como la «administración» de los artículos 103 CE y 106 CE no es, por tanto, la concreta especie «administración central», sino el género en el que se comprende todo poder público distinto de legislación y ejecución”.

El planteamiento del Tribunal Constitucional resulta esencialmente correcto. No obstante, por su concisión, han quedado sin respuesta algunas cuestiones que ayudarían a delimitar el alcance de su pronunciamiento. Las podemos concretar en tres. En primer lugar, si la referencia a los “derechos fundamentales” en relación con las garantías vinculadas al Defensor del Pueblo implica que con relación a los derechos no fundamentales, y específicamente a los estatutarios, resulta posible la supervisión del Síndic de Greuges con carácter exclusivo; en segundo lugar, la razón de no mencionar la doctrina de la STC 204/1992, que permite a las instituciones autonómicas correlativas a las estatales asumir las funciones atribuidas a estas últimas; y, finalmente, en tercer lugar, si resulta posible que a través de un acuerdo de colaboración entre Síndic de Greuges y defensor del pueblo el primero supervise con carácter exclusivo a la Administración autonómica.

En el primer sentido, la confusión deriva de la dicción literal del Fundamento Jurídico 33 de la STC 31/2010, según el cual “tratándose de los derechos fundamentales, las garantías establecidas en los artículos 53 y 54 CE han de serlo frente a todos los poderes públicos, pues a todos ellos sin excepción vinculan y someten”. Efectivamente, si nos ceñimos a esa dicción literal de la sentencia, resulta posible una inter-

pretación según la cual la intervención necesaria del Defensor del Pueblo en la supervisión de la Administración autonómica se limita a la garantía de los derechos fundamentales, mientras que en relación con otros derechos resultaría posible la exclusividad en la actuación del Síndic de Greuges. Sin embargo, entiendo que estamos ante una imprecisión del Tribunal Constitucional al elaborar la sentencia. Es evidente que la garantía institucional de los derechos prevista en el artículo 54 CE no se ciñe a los derechos fundamentales. El artículo 54 CE nos presenta al Defensor del Pueblo como “alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales”, esto es, su ámbito de actuación alcanza a todo el título I de la Constitución. En el título I CE no se contienen solo los derechos fundamentales, sino todos los derechos reconocidos en la Constitución, incluso los que “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”, y en relación con todos ellos resulta aplicable la garantía institucional del Defensor del Pueblo. En este sentido, alcanza también a los derechos estatutarios en cuanto, como se ha explicado anteriormente, estos derechos constituyen la traslación al ordenamiento autonómico de los derechos reconocidos, con mayor o menor precisión, en la Constitución que se vinculan, institucional o competencialmente, al espacio ordinamental autonómico. No resulta posible configurar derechos estatutarios absolutamente desvinculados del título I de la Constitución.

En el segundo sentido, hubiera sido necesario que el Tribunal explicara las razones por las que no resulta aplicable a este supuesto la doctrina de la STC 204/1992. En ese caso, el Tribunal Constitucional validó en relación con los Consejos Consultivos el procedimiento que ahora rechaza respecto a los defensores del pueblo, esto es, la posibilidad de que la institución autonómica asuma las facultades que la ley atribuía al Consejo de Estado en los ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas. Se ha sostenido que el uso de la expresión “Administración” en el artículo 54 CE habilita una interpretación sistemática de ese precepto constitucional de manera que el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo se puede circunscribir a la Administración del Estado cuando exista un *ombudsman* autonómico.¹² En-

12. En este sentido, J. Vintró Castells, “L'exclusivitat...”, cit.

tiendo que esa interpretación de “Administración” ha quedado resuelta en la STC 31/2010, pero tendría que haber explicado también la diferencia con el supuesto enjuiciado en la STC 204/1992, en cuanto en nuestro caso nos hallamos ante garantías de derechos de los ciudadanos establecidas en la Constitución y que, por tanto, no pueden ser limitadas en aras de racionalizar el funcionamiento institucional, sino que procede la concurrencia en aras de reforzar el garantismo, como mecanismo de defensa de la posición de los ciudadanos en el Estado constitucional. De esta forma, tanto el Defensor del Pueblo estatal como el autonómico pueden supervisar a cualesquier Administración, estatal, autonómica o local, aunque el autonómico tiene un límite territorial, que no subjetivo, del que carece el Defensor del Pueblo.

Finalmente, en tercer lugar, procede valorar si puede adoptarse un acuerdo de colaboración entre ambos Defensores del Pueblo en virtud del cual el autonómico se ocupe, en exclusiva, de supervisar la Administración autonómica o la sentencia impediría esta delegación de funciones. Hemos mencionado ya que el Tribunal Constitucional ha considerado plenamente constitucional la previsión estatutaria en la que se establece el deber de colaboración entre ambos defensores, en cuanto se trata de una referencia a la cooperación voluntaria que no vincula al Estado. Sin embargo, al señalar la STC 31/2010 que “tampoco la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del Pueblo puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado”, parece impedir un acuerdo de colaboración en ese sentido, en cuanto supondría suprimir una garantía constitucional de los derechos prevista por la propia Constitución, cual es que el Defensor del Pueblo puede supervisar a cualquier Administración, aun cuando concurra con otras instituciones similares.

En conclusión, parece claro que en nuestro ordenamiento constitucional se ha querido la concurrencia de garantías extrajurisdiccionales en lugar de la compartición, a diferencia de lo que ocurre en otros. Por ello, los Defensores del Pueblo, estatal y autonómicos, supervisan a las distintas administraciones, en su ámbito territorial completo o limitado. Ello provoca alguna disfunción, como la derivada de que el Defensor del Pueblo dé cuentas a las Cortes Generales del funcionamiento de la Administración autonómica, pero refuerza la garantías de los derechos del ciudadano en su relación con las administraciones. Cuestión distinta es que el Tribunal Constitucional, al configurar esta doctrina, debería haber perfilado mejor el fundamen-

to y alcance de una declaración de inconstitucionalidad que lleva aparejada la expulsión del ordenamiento de una previsión estatutaria.

5. El cuestionamiento de otras instituciones: Sindicatura de Cuentas y Consejo Audiovisual

Por último, la STC 31/2010 se ocupa también de la impugnación de la previsión estatutaria de otros órganos, como la Sindicatura de Cuentas o el Consejo Audiovisual, aunque apenas merece comentario porque la argumentación de los recurrentes es sumamente débil. Responde a la estrategia de cuestionar todo el Estatuto o, en el caso del Consejo Audiovisual, al desacuerdo político con la figura.

La Sindicatura de Cuentas ya se preveía en el Estatuto de 1979 (artículo 42) y, como recuerda la STC 31/2010, el propio Tribunal ha aceptado la coexistencia del Tribunal de Cuentas del Estado con otros órganos fiscalizadores y, en concreto, con los integrados en la organización institucional de las CCAA. En este sentido, el Estatuto no excluye ni impide al Tribunal de Cuentas fiscalizar las cuentas autonómicas, aun cuando el propio Tribunal ha establecido que el ámbito principal y preferente de su actividad fiscalizadora “es la actividad financiera del Estado y del sector público estatal” (STC 187/1988, FJ 8). De la misma manera que no es necesario mencionar en el Estatuto las competencias del Estado que derivan de la Constitución, tampoco parece preciso mencionar las competencias de los órganos del Estado.

Alguna duda más le plantea al Tribunal la dicción del artículo 80.3 EAC, en virtud del cual “la Sindicatura de cuentas y el Tribunal de Cuentas deben establecer relaciones de cooperación mediante convenio, en el que deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable”. El problema derivaría en este caso de que pudiera suponer una obligación para el Estado. Sin embargo, interpreta el Tribunal que el mandato se refiere únicamente a la Sindicatura de Cuentas, en cuanto órgano de la Comunidad Autónoma, sin que obligue al Tribunal de Cuentas, esto es, sin establecer desde el Estatuto límites al órgano del Estado. Además, esa participación se refiere a que el convenio deba establecer, en su caso, si así lo consideran ambas partes, los mecanismos a través de los cuales puede articularse la participación de la Sindicatura en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabili-

dad contable prevista en la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas. En definitiva, se garantiza la voluntariedad como elemento insito a la configuración constitucional de cualesquiera relaciones de colaboración.

En relación con el Consejo Audiovisual, el Estatuto se limita a señalar, en su artículo 82, que es “la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada”, que actúa “con plena independencia del Gobierno”, y que una ley establecerá los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos de actuación. Podemos decir que la impugnación tiene una naturaleza estrictamente política en cuanto ha sido una institución cuestionada desde distintos sectores políticos y mediáticos, pues desde una perspectiva jurídico-constitucional no puede atisbarse la razón del reproche constitucional. Por ello, el Tribunal Constitucional se limita a asumir la posición de las partes personadas, distintas a los recurrentes, en el sentido de que por la generalidad de la referencia estatutaria difícilmente se puede plantear siquiera la posible vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas. Resulta destacable que en este punto, como en otros, el Tribunal rechaza el carácter preventivo del recurso presentado, en este supuesto especialmente evidente por la generalidad de la previsión estatutaria.

6. Conclusiones

En las páginas anteriores se han analizado de manera separada los diversos contenidos del título II del Estatuto de Cataluña que habían sido objeto de enjuiciamiento en la STC 31/2010. En consecuencia, resulta difícil establecer conclusiones de carácter general. En cualquier caso, terminamos con unas reflexiones tanto sobre la forma como sobre el contenido de la sentencia en relación con el título institucional.

Desde la perspectiva formal, procede destacar que la estructura del recurso en relación con este título debería haberse mantenido para todo el Estatuto. Se recurren aspectos puntuales, incluso incisos concretos, y no toda la regulación de la institución. En todo caso, se advierten también los defectos del recurso que pone de manifiesto la STC 31/2010 y denotan los prejuicios políticos de los recurrentes: las impugnaciones preventivas (Administración ordinaria, Consejo Au-

diovisual) o derivadas simplemente de no mencionar a la Constitución, como si el Estatuto pudiera desarrollarse en un marco distinto al constitucional.

Por otro lado, los fundamentos jurídicos analizados responden a la estructura de toda la sentencia, caracterizada por lo conciso de la argumentación y la voluntad de no adentrarse en el debate jurídico-constitucional. Se limita a dar una respuesta asertiva a la cuestión planteada desde un acercamiento superficial. Esa metodología, en cierta forma obligada por la extensión del recurso, resulta criticable cuando se pretende adoptar una decisión tan trascendente como declarar inconstitucional, y expulsar del ordenamiento, un precepto estatutario que, huelga recordar, ha sido aprobado en el Parlamento autonómico, en las Cortes Generales y, finalmente, por el cuerpo electoral. Puede justificarse para declarar la adecuación a la Constitución, e incluso era impuesta por el ingente número de preceptos recurridos, so riesgo de emitir una sentencia inmanejable, pero es inaceptable, a mi juicio, cuando se trata de expulsar del ordenamiento jurídico-constitucional una norma estatutaria. Actuando de esta forma, el Tribunal muestra su *potestas* pero no refuerza su *autoritas*.

En cuanto al contenido de estos fundamentos jurídicos, pueden destacarse dos ideas como conclusión.

En primer lugar, de la STC 31/2010 no resulta una alteración del modelo de organización institucional. Como se ha apuntado antes, las impugnaciones son puntuales, sobre cuestiones concretas, y las declaraciones de inconstitucionalidad afectan a dos aspectos importantes pero también puntuales, sin consecuencias estructurales: el Síndic de Greuges mantiene incólumes sus funciones, aunque el Defensor del Pueblo puede supervisar también la Administración autonómica, y el Consejo de Garantías ejerce la función prevista en el Estatuto, aunque sus dictámenes en ningún caso pueden tener carácter vinculante para el órgano parlamentario. De esta forma, se mantiene la capacidad de autoorganización institucional aunque, ciertamente, la libertad para delimitar el espacio constitucional propio dentro del marco constitucional ha resultado afectada en ambos supuestos.

En segundo lugar, si valoramos el pronunciamiento del Tribunal Constitucional desde la concepción de la estructura institucional como soporte que hace posible la garantía de los derechos de los ciu-

dadanos, merece una valoración opuesta la posición del Tribunal en relación con el Consejo de Garantías Estatutarias y el Síndic de Greuges. El Derecho Constitucional limita el poder de la mayoría, y lo hace reconociendo garantías a los ciudadanos en su actuación, específicamente en el ejercicio de derechos. Desde esa perspectiva, el contenido lesivo, y rechazable a mi juicio, de la STC 31/2010 se refiere a la nulidad del carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias referidos a proyectos o proposiciones de ley que desarrollan o afectan a derechos. De esta forma, se elimina una garantía interna del respeto a los derechos estatutarios en el desarrollo normativo autonómico, que ha sido ideada en Cataluña pero resulta extensible a otros territorios. Pero, más allá del límite a la introducción de garantías constitucionales en el ámbito autonómico,¹³ se elimina con ello una garantía adicional de los derechos de los ciudadanos, que no contradecía ni impedía cualquier otra. Desde esa perspectiva de la garantía de los derechos de la ciudadanía, no resulta problemática la otra declaración de inconstitucionalidad. En puridad, no limita la actuación del Síndic de Greuges, sino que impide la limitación desde el Estatuto de la actuación del Defensor del Pueblo. Se mantiene, en definitiva, la doble garantía extrajurisdiccional que resulta de la actuación concurrente de ambas instituciones.

13. F. Balaguer ha hecho hincapié en esta idea. La enmarca en la consideración del legislador autonómico como un legislador menor, sometido a la tutela exclusiva del Tribunal Constitucional, en una concepción que denomina "prekelseniana" (F. Balaguer Callejon, *op. cit.* págs. 68-69).

RESUMEN

En este trabajo se analizan los fundamentos jurídicos de la STC 31/2010 que se ocupan de los títulos impugnados en el Título del Estatuto de Cataluña referido a las instituciones, excepto en lo que atañe al gobierno local. Se presta especial atención a las dos declaraciones de inconstitucionalidad que afectan a este título: el carácter exclusivo de la supervisión del Síndic de Greuges sobre la administración autonómica y el alcance vinculante en algunos supuestos del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Además, se atiende también a la presentación de la Generalitat como administración ordinaria y al tratamiento de otras instituciones como la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual. Se ofrece un estudio separado de los distintos supuestos, entre los que no existe relación, más allá de incluirse en el mismo título competencial. No obstante, en las conclusiones se pretende aportar algunas reflexiones aplicables a todos los casos e incluso a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña en su conjunto.

Palabras clave: Administración ordinaria; Consejo de Garantías Estatutarias; Defensor del Pueblo; Síndic de Greuges; Tribunal Constitucional.

RESUM

En aquest treball s'analitzen els fonaments jurídics de la STC 31/2010 que s'ocupen dels títols impugnats en el títol de l'Estatut de Catalunya referit a les institucions, excepte pel que fa al govern local. Es presta especial atenció a les dues declaracions d'inconstitucionalitat que afecten aquest títol: el caràcter exclusiu de la supervisió del Síndic de Greuges sobre l'Administració autonòmica i l'abast vinculant en alguns supòsits del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries. A més, s'esmenta també la presentació de la Generalitat com a administració ordinària i el tractament d'altres institucions com la Sindicatura de Comptes i el Consell Audiovisual. S'ofereix un estudi separat dels diferents supòsits, entre els quals no hi ha cap relació, més enllà d'estar inclosos en el mateix títol competencial. No obstant això, en les conclusions es pretenen aportar algunes reflexions aplicables a tots els casos i fins i tot a la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de Catalunya en el seu conjunt.

Paraules clau: Administració ordinària; Consell de Garanties Estatutàries; Defensor del Poble; Síndic de Greuges; Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

This work analyses the legal foundations of Constitutional Court Ruling 31/2010 which deals with the sections challenged in the Section of the Statute of Catalonia with reference to the institutions, except in matters relating to local government. There is a particular focus on the two declarations of unconstitutionality affecting this section: the exclusive nature of the supervision by the Ombudsman's Office of the autonomous government and the related scope in some of the cases contained in the Statement of the Council of Statutory Guarantees. Additionally, it deals with the presentation of the Generalitat as the ordinary governing body and the treatment of other institutions such as the Accounts Syndicate and the Audiovisual Council. There is also a separate study of the different cases, which are unrelated beyond being included under the same power. However, the conclusion aims to provide some reflections applicable to all cases including the Ruling of the Constitutional Court on Statute of Catalonia as a whole.

Key words: Ordinary government; Council of Statutory Guarantees; Ombudsman; Ombudsman's Office; Constitutional Court.