

Las garantías institucionales de los Estatutos de Autonomía de segunda generación

Cecilia Rosado Villaverde

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rey Juan Carlos

Abstract

El proceso de reforma estatutario, que comenzó en el año 2006, ha introducido declaraciones de derechos en estas normas que incluyen un sistema de protección. Las garantías institucionales han sido unas de las más desarrolladas, sobre todo en el Estatuto de Cataluña. Se analiza aquí la regulación estatutaria así como la jurisprudencia constitucional relativa a las diferentes garantías no jurisdiccionales.

The statutory reform process that began in 2006, has introduced bills of rights in these juridical norm that include a protection system. Institutional guarantees have been some of the most developed, particularly in the Statute of Cataluña. Here we analyze the statutory regulations and the constitutional jurisprudence on the differents non-judicial guarantees.

Title: Institutional guarantees of the Autonomy Statute of second generation

Palabras Clave: garantías institucionales, Estatutos de Autonomía, derechos estatutarios, decisiones del Tribunal Constitucional

Keywords: Institutional Guarantees, Autonomy Statute, Statutory Rights, Constitutional Court's Decision

Sumario

- 1. Introducción**
- 2. Las Garantías institucionales**
 - 2.1. El Defensor del Pueblo autonómico**
 - 2.2. El Consejo de Garantías estatutarias**
- 3. Tabla jurisprudencia**
- 4. Bibliografía**

1. Introducción

La protección de los derechos y libertades es una cuestión esencial ligada al propio concepto de éstos y a su eficacia. Así, no se puede hablar de verdaderos derechos si éstos no vienen asociados a unas garantías apropiadas y efectivas¹. En el Estado social y democrático de Derecho las garantías por excelencia son las constitucionales, al igual que el catálogo de derechos constitucional es el referente fundamental de nuestro sistema. Esta posición de los derechos constitucionales, y de sus garantías, se mantiene actualmente a pesar de la introducción en los ordenamientos jurídicos de otras declaraciones, como aquéllas que se encuentran en el nivel supra constitucional –el Tratado de Lisboa- o bien, aquéllas que pertenecen al nivel infra constitucional –como las Declaraciones estatutarias-.

Pero antes de examinar las garantías de los derechos, es necesario aludir a la naturaleza de éstos. En primer lugar, parece lógico hablar de la categoría de derechos fundamentales porque, como mantiene PÉREZ LUÑO, son “aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada”². Ahora bien, esta definición no permite apreciar hasta dónde llega la importancia de los derechos, es decir, qué derechos estarían englobados en esta expresión y qué derechos quedarían fuera de la misma. No hay una posición única y ni siquiera en el ámbito académico existe un concepto depurado de la importancia de los mismos. Pero obtener tal acuerdo doctrinal tiene un interés que va más allá de lo puramente académico debido a que, hasta ahora, la división de los derechos en fundamentales y no fundamentales ha provocado que los primeros posean un mayor grado de protección frente a los segundos³. Por esta razón, no determinar la línea que separa a unos y a otros puede ocasionar ambigüedades en el nivel de las garantías.

Las diferentes corrientes que han examinado esta cuestión obtienen conclusiones muy diversas entre sí. Una de esas corrientes es la “iusnaturalista”, la cual “parte de una visión filosófica, ideológica o religiosa del hombre, del mundo y de la sociedad”⁴. Para los iusnaturalistas existen derechos de la persona humana, por su condición de tal, que se encuentran ligados a la dignidad; estos derechos son concebidos como inherentes a la persona humana, inalienables, inviolables y anteriores a la propia organización estatal.

Esta posición fue acogida, desde el inicio, por los burgueses liberales los cuales aseguraban, en su inmensa mayoría, la existencia de un estado de naturaleza anterior al Estado liberal en el cual ya se encontraban estos derechos del hombre. No obstante, dicha teoría presenta algunos problemas

¹ Así lo califica SÁNCHEZ BARRILAO (2008, p. 116).

² PÉREZ LUÑO (2011, p. 46).

³ RIVERO (1985, pp. 189-202).

⁴ BALAGUER CALLEJÓN (2007, p. 33).

y riesgos. Así, la conceptualización de unos derechos que están por encima del propio Estado puede suponer un riesgo porque puede utilizarse para deformar reivindicaciones personales o colectivas que deseen imponerse a la sociedad en su conjunto. Otro de los problemas que puede plantear esta doctrina es la de permitir que esos derechos queden en la esfera de los valores y, por tanto, carezcan de eficacia jurídica directa ya que simplemente poseen un carácter de mandato genérico dirigido a los poderes públicos estatales⁵.

La siguiente corriente doctrinal es la de los “escépticos”⁶. Para estos autores, los derechos fundamentales se refieren a los derechos humanos y, además, defienden su escepticismo para precisar el núcleo de los derechos inherentes al ser humano. Como dice BALAGUER CALLEJÓN, “para quienes se han alineado en estas posiciones (...), el hombre actual, el individuo y, por consiguiente, todo humanismo o individualismo, es el producto de una ideología muy concreta: la de la burguesía que comienza a manifestarse en el Renacimiento y que culmina en la formación del Estado liberal. Esta posición conduce a una práctica imposibilidad de construir cualquier teoría o doctrina acerca de los derechos humanos”⁷.

Sin embargo, es fundamental concretar qué significa la expresión derechos humanos, la cual varía dependiendo de la corriente que la defina. Los iusnaturalistas piensan que son una prolongación de los derechos naturales, mientras que un sector doctrinal más amplio arguye que son tanto los derechos naturales como aquéllos que el individuo posee por el hecho de ser ciudadano, esto es, por pertenecer a una determinada comunidad política.

Volviendo a las corrientes que definen los derechos fundamentales, hay que examinar la postura “positivista voluntarista”. Para ellos, los derechos fundamentales son aquéllos que están positivizados en el ordenamiento jurídico, o lo que es lo mismo, será el ordenamiento jurídico el que se encargue de definir qué derechos son fundamentales, ya que esta característica dependerá del rango otorgado dentro del sistema de fuentes. Esta teoría plantea un problema sustancial consistente en que, en ocasiones, las minorías o grupos sociales que estén en el poder podrán organizar y disponer de la vida y de los derechos de las demás personas.

Finalmente, se puede destacar aquella corriente para la que la expresión “derechos fundamentales” se refiere a todos los derechos reconocidos en la Constitución sin importar el alcance material de éstos ni el sistema de garantías destinado a cada uno de ellos⁸. Por tanto, los derechos fundamentales se identifican con la expresión “derechos constitucionales”. Es más, algunos autores manifiestan que los derechos fundamentales hacen referencia a todos los derechos recogidos en el ordenamiento jurídico interno donde se engloban los derechos

⁵ Véase BOBBIO (1992, pp. 141-143).

⁶ PECES-BARBA *et al.* (1987, p. 100 y ss.).

⁷ BALAGUER CALLEJÓN (2007, p. 34).

⁸ CRUZ VILLALÓN (1989, pp. 35-62), igualmente DE ESTEBAN ALONSO *et al.* (1992)

reconocidos en la Constitución, en los Tratados internacionales, en las leyes y normas con rango y fuerza de ley, o en la interpretación jurisprudencial⁹.

Pero la naturaleza de los derechos también ha sido tratada por nuestra jurisprudencia constitucional en relación con los derechos estatutarios. Esto es, las SSTC 247/2007, de 12.12.2007 (RTC 2007\247; MP: Elisa Pérez Vera) y 249/2007, de 13.12.2007 (RTC 2007\249; MP: Javier Delgado Barrio), estudiaron cuál era la naturaleza del derecho al agua contenido en el Estatuto valenciano y la STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31; MP: María Emilia Casas Baamonte) amplió esta jurisprudencia al examinar la adecuación o no de la introducción de derechos en el Estatuto catalán. En las dos primeras decisiones, el Tribunal Constitucional declaró conforme al texto constitucional la inclusión de derechos estatutarios aunque con algunas matizaciones. En efecto, el alto Tribunal diferenció los derechos lingüísticos y de participación política del resto y estableció que los primeros eran subjetivos mientras que a los demás se les otorgaba la naturaleza de principio o normas directivas, que necesitaban de desarrollo legislativo para producir efectos de auténticos derechos subjetivos.

La STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31; MP: María Emilia Casas Baamonde) modifica esta interpretación y le da un nuevo alcance a los derechos estatutarios. No obstante, una de las novedades más relevantes de esta sentencia, con respecto a las dos anteriores, es que, en esta decisión, el Tribunal Constitucional profundiza en la naturaleza de los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico para poder precisar la naturaleza de los derechos estatutarios. No es posible detenerse, en este momento, en la complejidad sustantiva que existe en la sentencia 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31) con respecto a la naturaleza de los derechos estatutarios; sin embargo, sí se pueden enunciar algunos puntos importantes en esta materia. Así, lo primero que hace esta decisión constitucional es dejar claro que los derechos fundamentales son tan solo aquellos que se encuentran en la Constitución y, por tanto, éstos poseen un contenido igual frente a todos los poderes públicos.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional diferencia, dentro de los derechos estatutarios, auténticos derechos subjetivos y mandatos a los poderes públicos. Esta diferenciación ya se había producido en las SSTC 247 de 12.12.2007 (RTC 2007\247; MP: Elisa Pérez Vera) y 249/2007 de 13.12.2007 (RTC 2007\249; MP: Javier Delgado Barrio); no obstante, en la actual decisión jurisprudencial se amplía el número de derechos subjetivos, ya no son sólo los lingüísticos y aquéllos de participación política. Ahora bien, para no entrar en posibles inconstitucionalidades, los derechos estatutarios deben estar ligados a las competencias autonómicas. Por último, para acabar con este breve y superficial repaso de la naturaleza de los derechos estatutarios según la jurisprudencia constitucional, cabe preguntarse cuándo estamos ante derechos stricto sensu y cuando ante normas de principios. Para ello, es necesario atender a la redacción de cada precepto estatutario¹⁰.

⁹ ÁLVAREZ CONDE (2007, p. 502), véase también PÉREZ LUÑO (2011, pp. 46 y ss.).

¹⁰ Esta cuestión posee muchas más complejidades que necesitarían de un exhaustivo estudio para poder hacer frente a toda la literatura jurisprudencial que se deriva de las diferentes sentencias mencionadas. No obstante, he

Tras este sucinto análisis sobre la naturaleza de los derechos, es necesario adentrarse en el sistema de garantías. En efecto, éste es imprescindible para la protección de los derechos aunque no sea absolutamente eficaz en cuanto a su misión. Para que se produzca la plena efectividad de éstos, se necesitan otros instrumentos complementarios como son la existencia de circunstancias sociales, económicas o culturales que no obstaculicen el ejercicio de los derechos. En España, las garantías constitucionales se dividen en normativas jurisdiccionales –que suelen ser las más eficaces–, y las extrajudiciales, que complementan a las primeras y que se encauzan, básicamente, a través de la institución del Defensor del Pueblo¹¹.

Hoy en día, estas garantías constitucionales no son las únicas existentes en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, en los últimos años del siglo XX y en los primeros del siglo XXI se han incorporado a nuestro Estado Declaraciones de derechos supranacionales¹² y, a la vez, Declaraciones infraconstitucionales.

Este trabajo se centra, exclusivamente, en el nivel infraconstitucional y dentro de éste, en los Estatutos de Autonomía, concretamente en aquéllos que se conocen como Estatutos de segunda generación. El proceso de reforma iniciado con la aprobación del Estatuto valenciano, en el año 2006, se caracteriza por ser un momento crucial en el modelo territorial español. En efecto, dicho proceso de reforma ha dado lugar a la redacción completamente nueva de algunos de los Estatutos de Autonomía. Así, el Estatuto catalán es un claro ejemplo de ello, pero también lo es el andaluz, el castellanoleonés o el balear. Parte de la doctrina¹³ ha denominado a esta ola de nuevas normas estatutarias como “los Estatutos de Autonomía de segunda generación”, esto es, aquéllos que forman parte de la “segunda etapa del Estado autonómico”¹⁴. La gran mayoría de estos Estatutos reconocen declaraciones de derechos así como algunas garantías cuya misión es la protección de los mismos.

Un sistema propio de garantías supone aumentar considerablemente la eficacia de los derechos incluidos en el texto estatutario. Sin embargo, también implica que éstos no se transformen en simples enunciados formales faltos de significación jurídica¹⁵. Asimismo, la inclusión de

querido mostrar una visión rápida sobre lo que supone el análisis de la naturaleza de los derechos estatutarios y, a su vez, de lo que el Tribunal Constitucional asienta sobre los derechos fundamentales.

¹¹ Aunque nuestra Constitución española recoge en su Capítulo IV del Título I el sistema de garantías, el cual responde a la clasificación expuesta, es necesario resaltar que nuestro texto constitucional establece, a lo largo de su articulado, otros instrumentos protectores de suma importancia jurídica y política.

¹² Véase ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO (2006, pp. 1707-1711), igualmente VILLÁN DURÁN (2006), SUDRE (2006, pp. 127-188).

¹³ ÁLVAREZ CONDE (2007, pp. 505 y ss.).

¹⁴ Así lo entiende CRUZ VILLALÓN (2006, pp. 86 y ss.).

¹⁵ Véase PRIETO SANCHÍS (1990, p. 78).

declaraciones supone que el Estatuto se convierte no sólo en la norma interna-organizativa y delimitadora de competencias de la Comunidad Autónoma, sino que se convierte en “fuente de normas sustantivas capaces de determinar la política material en el seno de la Comunidad”¹⁶. De esta manera, parece que las garantías estatutarias adquieren un cariz fundamental debido a la relación de éstos con la legitimación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación.

A pesar de ello, la realidad planteada muestra que no todos los Estatutos han decidido incorporar un sistema de garantías expreso de derechos. Se podría entender que los textos estatutarios incluyen derechos simplemente para otorgar un valor simbólico a esta norma, pero sin que dicha inclusión otorgue ninguna trascendencia jurídica¹⁷. No obstante, el propio reconocimiento de tales derechos en una norma jurídica les concede, en principio, un carácter normativo que vincula a los poderes públicos, en este caso autonómicos, y, por ello, podrán ser aplicados en sede judicial.

Para MARTÍNEZ SOSPEDRA resulta necesario que si se reconoce una declaración de derechos estatutaria deba existir un sistema de garantías autonómico, ya que éstos no podrían beneficiarse del sistema de protección estatal previsto en la Constitución española (en adelante, CE). Según este autor, deben producirse tres tipos de garantías estatutarias: “una expresa reserva de ley sobre el desarrollo de los derechos propios de dicha declaración de derechos, la introducción en el Estatuto de una cláusula de contenido esencial y la habilitación al legislador autonómico para que establezca un procedimiento de garantía jurisdiccional y de los órganos judiciales competentes para ello”¹⁸.

Algunos Estatutos de segunda generación introducen un sistema de garantías propio. En este sentido, habría que clarificar qué es lo que aporta el establecimiento de dicho sistema en el nivel estatutario. Como bien manifiestan MARTÍN NÚÑEZ y CASTELLÀ ANDREU, dicha previsión añade “la obligación para los operadores políticos y jurídicos de tomarse en serio los nuevos derechos”¹⁹. Sin embargo, el único Estatuto que establece un sistema completo de garantías es el catalán. A mi juicio, esta ausencia se debe a que la mayoría de ellos han querido evitar la problemática adyacente a las garantías jurisdiccionales estatutarias. No hay que olvidar que el Poder Judicial debe regularse a través de una ley orgánica y que, por tanto, los Estatutos no son

¹⁶ SÁNCHEZ BARRILAO (2008, p. 117).

¹⁷ CATALÀ I BAS (2006, p. 104). Este autor hace una crítica a la falta de concreción en el sistema de garantías del Estatuto de Valencia. Efectivamente, para él, una declaración de derechos sin unas garantías propias que lo hagan efectivo hace que pierda toda su virtualidad.

¹⁸ Esta teoría la expuso antes de iniciarse la actual reforma estatutaria. MARTÍNEZ SOSPEDRA (2001, pp. 310-325).

¹⁹ MARTÍN NÚÑEZ *et al.* (2008, p. 119). Estos autores continúan diciendo que “para los poderes públicos y jurídicos significa un límite a su capacidad de decisión política, y para los juristas y los ciudadanos una sistematización y clarificación de las vías de defensa ante las vulneraciones de los mismo”.

competentes para crear recursos y procedimientos judiciales propios - a no ser que la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) se modifique en esta dirección-.

Por todo ello, los nuevos Estatutos de Autonomía necesitan de un sistema de garantías para proteger no sólo la eficacia de los derechos, sino también su condición de derechos subjetivos y de normas que producen efectos jurídicos. Además, la insistencia autonómica para que exista dicho sistema se traduce en el interés legítimo de las Comunidades Autónomas para que ésta sea la garantía última de los derechos estatutarios ante su posible incumplimiento o vulneración. Sin embargo, aunque su existencia parece lógica y legítima, no resulta tan sencillo conseguir un adecuado sistema de garantías estatutarias.

2. Las Garantías institucionales

Las llamadas garantías institucionales, o extrajudiciales, juegan un papel fundamental como instrumento de protección de los derechos estatutarios. En efecto, la imposibilidad de crear garantías jurisdiccionales propias, debido al principio constitucional de unidad jurisdiccional, ha provocado que estas garantías asuman una posición más relevante en el ámbito estatutario. Sin embargo, el concepto de garantía institucional es, a la vez, muy amplio y muy poco concreto, lo que provoca que bajo dicha expresión se integren toda una serie de órganos muy heterogéneos, con funciones y objetivos dispares. Esta situación se acentúa en el nivel estatutario donde coexiste un número elevado de órganos autonómicos de naturaleza bien distinta. A pesar de ello, el Defensor del Pueblo autonómico se define como la institución extrajudicial garante de derechos por antonomasia. Por esta razón, hoy día, trece normas estatutarias recogen la figura del Defensor del Pueblo autonómico o de figuras similares. Pero esta institución no es la única prevista como garantía institucional en los Estatutos de segunda generación. Algunos nuevos textos estatutarios regulan otros órganos más específicos, encargados de la protección de derechos concretos.²⁰

Así, el Estatuto valenciano establece diferentes órganos, entre los que destaca la creación de un Consejo Audiovisual de la Comunidad de Valencia (art. 56. 3) que garantizará el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios en el ámbito audiovisual. También debe ser mencionado el Consejo de la Justicia de la Comunidad Valenciana (art. 33). Jimena manifiesta que dicho Consejo se crea "por el impacto indirecto que proyecta sobre los derechos de los justiciables"²¹. Asimismo, existen en Valencia la *Sindicatura de Comptes* (art. 39) y el *Comitè Econòmic i Social* (art. 42).

²⁰ Asimismo, los Estatutos de Autonomía, prevén la existencia de los Consejos Consultivos, los cuales llevan funcionando desde hace años y son el órgano consultivo supremo de los gobiernos autonómicos.

²¹ Véase JIMENA QUESADA (2008, p. 181).

Cataluña crea la autoridad independiente en materia de protección de datos, art. 31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), que se encargará de velar por el cumplimiento de los derechos relativos a la protección de datos. Hasta el momento, la función de protección de estos derechos la desempeña la Agencia Catalana de Protección de datos reconocida en la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos (BOE núm. 115, de 14.5.2002) que en sus artículos 5 y 7 recoge esta función de tutela. También establece el Consejo Audiovisual (art. 82 EAC)²². Es un órgano independiente de las Administraciones Públicas y su función es la de velar por los derechos, tanto constitucionales como estatutarios, en materia de medios de comunicación audiovisual públicos y privados. La ley que desarrolla este Consejo es el texto refundido de la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña (BOE núm. 137, de 8.6.2000) modificado por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (BOE núm. 38, de 14.2.2006). Esta última norma legal ha sido recurrida ante el TC por un grupo de diputados del Partido Popular²³. Asimismo, este Consejo deberá custodiar, también, el pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural en los medios audiovisuales de la Comunidad Autónoma, entre otras cosas²⁴. Finalmente, cabe destacar la Comisión Jurídica Asesora que es el “alto órgano consultivo del Gobierno” (art. 72.1 EAC). También se regula la Sindicatura de Cuentas (art. 80 y 81 EAC) y el Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97 EAC).

Baleares establece el Consejo Audiovisual (art. 77 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en adelante EAI). Esta institución posee las mismas características que los Consejos Audiovisuales valenciano y catalán. Asimismo, este Estatuto ampara el Consejo Económico y Social, en su art. 78, la Sindicatura de Cuentas, en el art. 82, y el Consejo de Justicia, en su art. 96. Andalucía también crea, en su art. 131, el Consejo Audiovisual andaluz, que velará por el cumplimiento de los derechos en el ámbito de la comunicación audiovisual. Por otro lado, este Estatuto regula la Cámara de Cuentas (art. 130), el Consejo Económico y Social (art. 132) y el Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144).

Aragón crea el Consejo Económico y Social (art. 102) y la Cámara de Cuentas (art. 112). El Estatuto de Castilla y León reconoce, en su art. 42, el Consejo de Justicia. Asimismo, recoge el Consejo de Cuentas en el art. 90, el cual dependerá de las Cortes castellanoleonesas. En última instancia, el recién aprobado Estatuto de Extremadura establece, como otras instituciones estatutarias, el Consejo de Cuentas (art. 46) y el Consejo Económico y Social (art. 47).

²² El Partido Popular impugnó este artículo basándose en los argumentos utilizados para impugnar también la declaración de derechos estatutarios. No obstante, la STC 31/2010 (recurso), declaró este precepto conforme a la Constitución, ya que el mencionado artículo es demasiado genérico como para que vulnere “alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los arts. 18 y 20 CE” (FJ 35º).

²³ Recurso de inconstitucionalidad núm. 8112-2006, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre de la comunicación audiovisual.

²⁴ CAMISÓN YAGÜE (2008, pp. 171-183).

2.1. El Defensor del Pueblo autonómico

Las Comunidades Autónomas han regulado la figura del Defensor del Pueblo autonómico. Algunas de ellas lo hacían ya en su Estatuto de primera generación, mientras que otras lo implantaron a través de una ley autonómica y, actualmente, muchas de esas Comunidades han creído necesario elevar esta institución al nivel estatutario²⁵. El Defensor del Pueblo autonómico representa la autoridad más común vinculada a las garantías institucionales y trae consigo una característica de suma importancia: ser la garantía que manifiesta una regulación, dentro del ámbito autonómico, más “autónoma”. Es decir, esta institución es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y, por tanto, su regulación dependerá, en casi toda su extensión, de cada una de ellas.

Cabe destacar la regulación que el Estatuto de Cataluña ha hecho del *Síndic de Greuges* (arts. 78 y 79 EAC). Éste debe proteger y defender los derechos y libertades de la CE y del EAC, por eso se encarga de supervisar “con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma”.

El primer Estatuto catalán ya establecía esta institución así como sus funciones, las cuales no cambian sustancialmente en este nuevo Estatuto. Lo realmente novedoso es la existencia de la carta de derechos estatutaria, que posee una extensa regulación en derechos dirigidos a las Administraciones, que amplía el ámbito de protección del *Síndic*. Sin embargo, es destacable que esta figura no tiene, entre sus funciones, la protección de los principios rectores ni de los derechos que puedan reconocerse en la futura Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña prevista en el art. 37.2 de este Estatuto. Parece que el legislador estatuyente no ha sido muy preciso en este caso, pero debido a la importancia de los principios rectores en la actuación de las Administraciones²⁶ y a que los derechos de la Carta desarrollarán muchos de los estatutarios y consagrarán otros de gran importancia para los ciudadanos catalanes, no parece incongruente ampliar esta tutela y protección a los mismos.

Por lo que respecta a los medios de actuación, esta institución no puede sancionar pero puede solicitar dictamen –a día de hoy de naturaleza únicamente consultiva- al Consejo de Garantías Estatutarias para que revise los proyectos y proposiciones de ley que afecten a los derechos para comprobar la idoneidad del desarrollo de los mismos con la regulación estatutaria (art. 78.3

²⁵ Véase SÁNCHEZ LÓPEZ (2008, pp. 63-75).

²⁶ CASTELLÀ ANDREU (2005, p. 354).

EAC). Por tanto, el Síndic de Greuges²⁷ se ocupará de controlar, a todos los niveles, la actuación de los poderes públicos catalanes y de las Administraciones estatales ubicadas en Cataluña para que ésta sea conforme a los derechos estatutarios así como a los principios rectores y a los derechos de la futura Carta.

La redacción de la Propuesta de reforma de Estatuto aprobado en el Parlamento catalán, que le asignaba la exclusividad de la protección y defensa de los derechos constitucionales y estatutarios en relación con los sujetos previstos en su art. 75.3, fue puesta en entredicho por el Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen 269/2005 que la consideró inconstitucional. En efecto, este Consejo Consultivo escribió que dicha previsión lleva “a concluir que la inclusión de la expresión ‘con carácter exclusivo’ en el apartado tercero es inconstitucional. Esta afirmación se basa en el contenido del artículo 54 de la CE (...). Este precepto constitucional atribuye a la institución del Defensor del Pueblo la función general de la defensa de los derechos contenidos en el Título I de la Constitución ante la actuación de cualquier administración (...). Consecuentemente (...) 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*”²⁸.

Efectivamente, la actuación del *Síndic de Greuges* debe estar coordinada con la del Defensor del Pueblo español; además, debe existir una cooperación entre ambas, a pesar de que se puedan implantar repartos de funciones dependiendo de si el control se hace por parte de la Administración autonómica y local, en cuyo caso le correspondería al *Síndic de Greuges*.

Asimismo, esta cuestión también fue considerada inconstitucional tanto por el Partido Popular como por el Defensor del Pueblo estatal que interpusieron, cada uno de ellos, un recurso de inconstitucionalidad del EAC ante el Tribunal Constitucional. Dado que lo expuesto por el Defensor del Pueblo estatal engloba los argumentos tanto del Partido Popular como los suyos propios, este trabajo tan sólo se va a hacer eco del recurso del Ombudsman español. Dicho recurso advierte que el art. 78.1 EAC es inconstitucional ya que atribuye al *Síndic de Greuges*, con carácter exclusivo²⁹, la supervisión de la Administración autonómica así como de los organismos

²⁷ La norma que se ocupa de regular y desarrollar la condiciones y funciones de esta institución es la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del *Síndic de Greuges* (BOE núm. 15, de 18.1.2010). Dicha norma legal, cuando era proyecto, fue examinada por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña que manifestó, en su Dictamen núm. 1, de 3 de diciembre, que el art. 86 de la misma no era conforme a la Constitución: “Lo que no nos parece en ningún caso aceptable y consideramos que es constitutivo de un motivo de inconstitucionalidad es la exclusión expresa y formal, recogida en el epígrafe segundo del artículo 86, del personal de naturaleza funcionarial para proveer los puestos de trabajo que han de encabezar las diversas áreas de trabajo (...)”. Asimismo, este dictamen mantenía que se debía respetar la ley del Defensor del Pueblo estatal y que debía existir una colaboración entre ambas instituciones. El art. 86. 2 de esta norma legal fue modificada en el Parlamento catalán antes de su aprobación.

²⁸ Dictamen 269/2005, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, de 1 de septiembre (p. 55).

²⁹ Esta expresión fue considerada inconstitucional por el Consejo Consultivo de Cataluña aunque no el resto del artículo. Esta posición fue rebatida por el voto particular de los Sres. Bassols, Vernet y Camps que consideraron constitucional todo el precepto argumentando que “una concurrencia de control del *ombudsman* estatal y

públicos y privados vinculados a ella, las empresas privadas que administran servicios públicos y cualquier otra persona física o jurídica que posea vínculos con la misma. El Defensor del Pueblo español argumenta la inconstitucionalidad de este artículo con los siguientes razonamientos.

Primero, advierte que el Defensor del Pueblo debe ser accesible para todo los titulares de los derechos y, si se impidiera dicho acceso, se vulneraría el principio de igualdad del art. 149.1.1ª CE así como del art. 14 CE. Segundo, la expresión “Administración” recogida en el art. 54 CE incluye a todas las Administraciones Públicas independientemente de que sean estatales, autonómicas o locales, tal como lo dispone el art. 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (BOE núm. 109, de 7.05.1981)³⁰. Tercero, por lo que a la Administración local se refiere, el Defensor del Pueblo español se basa en la STC 142/1988, de 12.7.1988 (RTC 1988\142; MP: Fernando García-Mon y González-Regueral) y en la STC 157/1988, de 15.9.1988 (RTC 1988\157; MP: Francisco Tomás y Valiente), las cuales exponen que “la supervisión de los defensores autonómicos sólo es admisible en relación con las materias atribuidas por el Estatuto sobre régimen local y las que se hayan transferido o delegado a las corporaciones locales”. Asimismo, el Alto Comisionado español impugnó el art. 78. 2 EAC³¹ (por violación del artículo 54 CE, así como del artículo 137, donde se consagra la autonomía local) por considerar que el Estatuto de Autonomía no es una norma habilitada para proceder a esta regulación concreta. Esto es, se produce una infracción de la reserva de ley orgánica del art. 54 CE.

Estos argumentos expuestos por el Defensor del Pueblo español han sido rebatidos por la Generalitat de Cataluña en las alegaciones que presentaron al recurso de inconstitucionalidad. La Generalitat se basa en que la definición de las funciones del *Síndic de Greuges* del art. 78 EAC no supone una violación de la regulación constitucional. Argumentan que el Defensor del Pueblo no puede ser ajeno al principio de autonomía consagrado en el art. 2 CE. Asimismo, los Estatutos pueden crear sus propias instituciones de control que vayan a sustituir al Defensor del Pueblo; además, el control de la Administración local no es exclusivo y tampoco se lesiona la autonomía de los entes locales.

Autores como ÁLVAREZ CONDE defienden la postura del Alto Comisionado estatal ya que “no se puede expulsar al Defensor del Pueblo de un ámbito de supervisión que la Constitución le atribuye, privando a determinados ciudadanos de una garantía que la Constitución les otorga. El constituyente realizó una opción clara en el art. 54 CE y ello no puede ser desconocido por los

autonómico para controlar la administración autonómica, provocaría una situación anómala en un Estado descentralizado, comportaría una confusión derivada de la duplicidad de actuaciones, y una consiguiente inseguridad jurídica tanto entre la función pública responsable de los servicios como entre la ciudadanía”. Dictamen 269/2005.

³⁰ Dicho artículo ha sido interpretado por la STC 157/1988 (recurso), de 15 de septiembre, sobre la Ley 36/1985, de 6 de noviembre (BOE núm. 67, de 19.3.1986), que regulaba las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos, o figuras similares.

³¹ A estos efectos interesa el art. 78.2 EAC.

Estatutos de Autonomía”³². CANOSA UROSA añade que para que este precepto estatutario no fuera declarado inconstitucional la única posible solución (que aún así resulta discutible) sería la modificación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo³³.

El Tribunal Constitucional ha resuelto en su sentencia 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31) que el carácter exclusivo que se le otorga al *Síndic de Greuges* en el art 78.1 EAC es inconstitucional. Dicha argumentación ha sido reiterada en la STC 137/2010, de 16.12.2010 (RTC 2010\137; MP: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo español contra algunos preceptos del Estatuto de Cataluña. En efecto, según nuestro Alto Tribunal “en relación con el *Síndic de Greuges*, el Defensor del Pueblo impugna el inciso ‘con carácter exclusivo’ del art. 78.1 EAC en los términos expuestos en el antecedente 20, apartado E). Dicho inciso fue declarado inconstitucional, y por lo tanto nulo, en la STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31; FJ 33º) y fallo, por lo que el recurso ha perdido objeto en forma sobrevenida respecto del mismo” (FJ 7º).

Así, el FJ 33º de la STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31) dice que la función del Defensor del Pueblo español no se centra únicamente en la Administración central del Estado sino que alcanza a cualquier Administración pública. En efecto, para que el Ombudsman español pueda realizar perfectamente su función de garante de los derechos frente a las acciones de los poderes públicos –que no sean legislación ni jurisdicción- es necesario que tenga competencia en todos los niveles administrativos dentro del territorio español. Por ello, continúa el Tribunal Constitucional, el concepto de Administración recogido en los arts. 54, 103 y 106 CE no se refiere únicamente a la “Administración central” sino a todos los ámbitos administrativos que existen en España. De ahí que la exclusividad otorgada al *Síndic de Greuges* en el art. 78.1 EAC infrinja el art 54 CE y que, por ello, el precepto catalán haya sido declarado inconstitucional y nulo.

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha decidido que, en relación con la supervisión establecida en los preceptos estatutarios catalanes en relación con la actividad de la Administración local de Cataluña, el *Síndic de Greuges*, ejerciendo sus funciones, puede supervisar tanto la actividad de la Administración local de Cataluña como la de los organismos públicos o privados vinculados a ésta (art. 78.1 EAC) (FJ 27º)³⁴.

³² Véase ÁLVAREZ CONDE (2007, p. 502).

³³ Así lo entiende CANOSA USERA (2007, p. 39): “Al hacerlo se daría una interpretación distinta al artículo 54 CE, interpretado hasta ahora en el sentido de que el Defensor del Pueblo estatal podría supervisar la actividad de toda administración pública, incluida las autonómicas. En la modificación legislativa que sería necesaria, tal posibilidad debería mantenerse puesto que los viejos estatutos y también todos los nuevos, salvo el catalán, permiten la supervisión de la actividad de su propia administración, pero al mismo tiempo esta posibilidad se tendría que hacer depender de la previsión estatutaria concreta; si ésta la excluye, como hace el Estatuto catalán, entonces el defensor estatal no podrá intervenir. Habrá en este punto que estar a lo que el TC decida”.

³⁴ STC 137/2010 (recurso), de 16 de diciembre (FJ 7º).

Para cerrar el capítulo dedicado al Defensor del Pueblo autonómico es necesario mencionar, de manera sucinta, cuál ha sido la regulación de esta institución en los demás Estatutos de Segunda Generación. Valencia reconoce al *Síndic de Greuges* (art. 38 del Estatuto de Autonomía de Valencia, en adelante EAV), el cual ya estaba previsto en el anterior EAV. Este precepto reconoce al *Síndic* como Alto Comisionado de las Cortes y le dota de la función de velar y proteger los derechos constitucionales y los derechos estatutarios valencianos³⁵. Por lo que respecta a su nombramiento, otras funciones y su condición, deberán ser reguladas a través de una ley autonómica. La norma legal que regula todos estos aspectos del *Síndic* valenciano es la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del *Síndic de Greuges* (BOE núm 24, de 28.1.1988) que ha sido modificada recientemente por la Ley 4/2009, de 5 de mayo, de reforma del artículo 5.4 de la Ley 11/1988 (BOE núm. 133, de 2.6.2009).

Con respecto al EAIB, éste recoge la figura del *Síndic de Greuges* en su art. 51. Este precepto establece las características propias de esta institución, desde su naturaleza de Alto Comisionado del Parlamento, su función de velar por los derechos de los ciudadanos sin distinguir si son constitucionales o estatutarios (es decir, se reconoce la protección de los derechos en general sin importar la naturaleza de la norma en la que estén reconocidos), o la facultad que posee para investigar las actuaciones y actividades de las Administraciones autonómicas. Destaca la previsión de que este *Síndic* coordine su actuación con la del Defensor del Pueblo estatal. Es correcto que se mencione expresamente pero, aunque no fuera así, este contenido se entiende incorporado a las características de cualquier Defensor del Pueblo autonómico por ser, tal cooperación, absolutamente imprescindible.

El anterior Estatuto balear, de 1983, tan sólo mencionaba que el *Síndic de Greuges* debía regularse por ley autonómica. Fue necesario esperar hasta la reforma estatutaria realizada por la Ley Orgánica 3/1999 (BOE núm. 155, de 30.6.1999) para encontrar un precepto dedicado a la naturaleza y características fundamentales de esta institución. Sin embargo, antes de dicha modificación, Baleares ya había aprobado una ley, la 1/1993, de 10 de marzo, del *Síndic de Greuges* de las Islas Baleares (BOE núm. 113, de 12.5.1993), que regulaba todo lo relacionado con esta figura. A pesar de ello, actualmente el puesto de Síndico de Baleares está vacante, debido a la "dificultad de encontrar un candidato de consenso"³⁶. A pesar de esta vacante existen dos leyes que mencionan esta institución en relación con su función de velar por el cumplimiento de ciertos derechos por parte de las Administraciones públicas. Es la Ley 12/2006, de 20 de septiembre (BOE núm. 248, de 17.10.2006), para la mujer (en su art. 66) y la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y de la adolescencia de las *Illes Balears* (BOE núm. 297, de 13.12.2006) en su art. 117³⁷.

³⁵ JIMENA QUESADA (2008, pp. 181-182).

³⁶ OLIVER ARAUJO *et al.* (2008, p. 208).

³⁷ Destacan también dos leyes que crean instituciones específicas de protección de ciertos derechos. Son, por un lado, la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud, que crea el Defensor de los Usuarios del sistema público sanitario de esta Comunidad Autónoma y, la Ley 23/2006, de 20 de diciembre (BOE núm. 26, de 30.1.2007), de capitalidad de Palma de Mallorca, que configura al Defensor de la Ciudadanía para el ámbito del municipio. A pesar de la

Andalucía regula al Defensor de Pueblo autonómico en su art. 128, ubicado dentro del Capítulo VI del Título IV dedicado a otras instituciones de autogobierno. A pesar de ello, el art. 41 EAA, dedicado a las garantías de los derechos, hace una mención a este órgano y le otorga la función de velar por la defensa de los derechos estatutarios³⁸. En cuanto a la configuración del defensor andaluz, el precepto 128 EAA recoge las mismas características que se han visto hasta ahora para otros Defensores del Pueblo autonómicos. También en este caso, se menciona la necesidad de colaboración entre esta institución y el Defensor del Pueblo estatal.

El Justicia de Aragón aparece en el art. 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAAr), que establece las misiones específicas del mismo y proclama la coordinación necesaria entre esta figura y la institución estatal. Sus funciones son similares a las de los demás Defensores autonómicos estudiados hasta el momento. El Estatuto de Castilla y León ubica el precepto relativo al Procurador del Común en las garantías de los derechos y principios estatutarios. Este Procurador del Común fue regulado por primera vez en el Estatuto castellano leonés tras la reforma de esta norma en 1999. Es el art. 18 del nuevo Estatuto el encargado de configurar las características propias de esta institución. La única novedad de esta regulación estatutaria es que con la aprobación del Estatuto castellanoleonés de segunda generación ha desaparecido, al menos formalmente, una de las competencias más importantes que tenía el Procurador³⁹, que era la de “la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del Estatuto de Autonomía”.

El último Estatuto de segunda generación aprobado –el extremeño– recoge en su art. 48 el Personero del Común. El anterior Estatuto de Autonomía no mencionaba expresamente al Personero del Común y tan sólo advertía, en su art. 52, que una Ley del Parlamento debería regular una institución similar a la del Defensor del Pueblo español. La nueva norma estatutaria extremeña resulta de suma importancia en esta materia, ya que es la primera vez que se crea esta figura –el Personero del Común– en una norma legislativa autonómica.

posibilidad de invasión de este Defensor en las funciones del Síndico, nada se dice sobre la necesaria e indispensable colaboración entre ambos órganos.

³⁸ RODRÍGUEZ (2008, p. 263).

³⁹ Véase SEIJAS (2008, pp. 315-316).

2.2. El Consejo de Garantías estatutarias

El EAC ha creado un nuevo órgano encargado de tutelar los derechos estatutarios. Es el Consejo de Garantías Estatutario, que sustituye al *Consell Consultiu*⁴⁰ que fue creado en el primer EAC, art. 41, y cuya función principal era ofrecer una garantía adicional a la del Tribunal Constitucional. Ahora bien, dicha función era ejercida siempre desde un plano consultivo y no vinculante ya que en nuestro Estado el sistema de jurisdicción constitucional es concentrado y se encuentra en manos de nuestro Alto Tribunal. Además, este Consejo consultivo nunca fue un órgano judicial.

En efecto, el número determinado y cerrado de sujetos legitimados que pueden dirigirse al Tribunal Constitucional para impugnar las normas con rango de ley de una Comunidad Autónoma (art. 162 CE y art. 32 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) tuvo como consecuencia la creación de otros mecanismos que pudieran garantizar e imponer un control de estas normas autonómicas⁴¹. Por eso, el art. 41 del Estatuto catalán de primera generación configuraba al *Consell Consultiu* como “un organismo de carácter consultivo” que emitía dictámenes sobre la adecuación de proyectos y proposiciones de ley al Estatuto catalán. Asimismo, se preveía que cualquier recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los órganos autonómicos legitimados, ante el Tribunal Constitucional, necesitaba un dictamen previo de dicho Consejo⁴².

El Estatuto catalán de segunda generación cambia el nombre de esta institución y alguno de los elementos que la definen. El Consejo de Garantías Estatutarias se regula en los arts. 76 y 77 EAC y es “la institución de la *Generalitat* que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la *Generalitat* (...)”⁴³. Este Consejo, al igual que el anterior, posee la función de controlar, de manera previa, la aprobación de las normas autonómicas; asimismo, debe tutelar los derechos estatutarios (art. 38. 1 EAC). Por tanto, el Consejo de Garantías Estatutarias dictaminará sobre los proyectos y proposiciones de ley que se discutan y aprueben en el Parlamento autonómico, sobre los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento y los decretos legislativos aprobados por el Gobierno. Todos estos dictámenes de control deberán realizarse bajo la variable de adecuación del Estatuto y de la CE.

⁴⁰ PLA BOIX (2009, pp. 19-37).

⁴¹ CASTELLÀ ANDREU (2006, p. 521).

⁴² Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalitat (DOGC, núm. 114, de 4.3.1981 [p. 169]), modificada por la Ley 13/1985, de 25 de junio (BOE núm. 186, de 5.8.1985), y por la Ley 4/1999, de 12 de julio (BOE núm. 190, de 10.8.1999).

⁴³ La Exposición de motivos de la Ley 2/2009 (DOGC, núm. 5687, 6.8.2010 [p.1830 y ss.]), que regula este Consejo manifiesta que es una “nueva institución” de naturaleza diferente que, aunque heredero del Consejo Consultivo, cambia incluso su nombre para ajustarse a sus nuevas competencias.

Exceptuando el control de los decretos leyes, que han sido introducidos en el ordenamiento autonómico catalán con la aprobación del Estatuto de segunda generación, todos los demás ya venían siendo realizados por el *Consell Consultiu* de Cataluña. Con respecto a las normas que desarrollan derechos, parece lógico que los decretos leyes queden fuera de este control debido a que, según el art. 62 EAC, queda excluida de la regulación de esta norma la materia relativa a “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 de Cataluña”. Sin embargo, es difícil impedir que exista alguna incidencia de estas normas en esta materia. Por tanto, el Consejo de Garantías Estatutarias deberá comprobar que los decretos leyes no interfieren en la regulación esencial ni en el desarrollo directo de estos derechos. Actualmente, esta institución posee un control puramente potestativo, es decir, un carácter consultivo que no vincula a los poderes públicos autonómicos.

El Estatuto remite a una ley autonómica para desarrollar todos los elementos que conforman este Consejo, así como los sujetos legitimados para solicitar dictámenes ante el Consejo. Es la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias (BOE núm. 74, de 27.3.2009), modificada, por primera vez, por la Ley 27/2010, de 3 de agosto (BOE núm. 204, de 23.8.2010), que suprime el apartado tercero de la disposición transitoria tercera) la que regula todas estas cuestiones.

Según la regulación legislativa, los sujetos legitimados son distintos dependiendo de la norma objeto de control y, así, en caso de que la norma sea relativa a la reforma estatutaria o sea un proyecto o proposición de ley, los legitimados serán dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados y el Gobierno. Sin embargo, si estamos ante un decreto ley o ante un decreto legislativo, los sujetos legitimados serán dos grupos parlamentarios o una décima parte de los diputados. En todos estos casos, cuando las normas afectan a los derechos estatutarios o a la carta, también está legitimado para pedir dictamen el *Síndic de Greuges*⁴⁴. Por lo que respecta a las normas relativas a la adecuación autonómica local, los sujetos legitimados son diferentes, de hecho, serán “el municipio o la veguería concernidos, si son los únicos afectados por el proyecto o proposición de ley. En el supuesto de que la propuesta de norma afecte a varios municipios o veguerías, están legitimados para pedir el dictamen una cuarta parte de los municipios o veguerías del ámbito territorial de aplicación de la norma, si representan como mínimo a una cuarta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial, o bien el Consejo de Gobiernos Locales”.

Finalmente, si el dictamen es relativo a la posibilidad de interponer, por el Gobierno o por el Parlamento, un recurso de inconstitucionalidad, estarán legitimados dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados y el Gobierno. Si el dictamen va dirigido a observar la posibilidad o no de que el Gobierno interponga un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional sólo estará legitimado el Gobierno, y si finalmente, se trata de estudiar la posible interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, estarán legitimados aquellos sujetos reconocidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC).

⁴⁴ Así lo entiende MARTÍN NÚÑEZ *et al.* (2008, p. 130).

Sin embargo, lo más destacable de este órgano se encontraba en el art. 76.4 EAC, actualmente declarado inconstitucional por la STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31) ya que posibilitaba la elaboración de dictámenes vinculantes. Esta previsión suponía una modificación sustancial de la institución –con respecto a su predecesora– que le confería una naturaleza jurídica diferente⁴⁵. Dichos dictámenes sólo podían emplearse con proyectos y proposiciones de ley del Parlamento que desarrollaran o afectasen a derechos estatutarios. En un primer momento, parecía que la Ley 2/2009 de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias (BOE núm. 74, de 27.3.2009) admitía la posibilidad de que decretos leyes y decretos legislativos regulasen sobre esta materia, debido a que en el artículo dedicado a los sujetos legitimados se incluía al *Síndic de Greuges* en caso de que estas dos normas con rango de ley afectaran a los derechos reconocidos en los capítulos I, II y III del Título I del Estatuto. Había que entender dicha posibilidad sólo para aquellos casos en que estos decretos afectasen a los derechos, pero no en caso de que regularan la esencialidad y el desarrollo directo de los mismos ya que el propio Estatuto catalán prohibía esta posibilidad.

Efectivamente, los dictámenes vinculantes suponían que el Parlamento catalán tenía que acatar las consideraciones del Consejo de Garantías Estatutarias sin ninguna oportunidad de descartar o renunciar al fallo del mismo. La Ley 2/2009 de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias –actualmente modificada tras la STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31)– regulaba el procedimiento específico de este dictamen y destacaba, en el art. 18.2, que el Consejo debía determinar los artículos o partes de los artículos que eran claramente contrarios al Estatuto o a la Constitución. Además, esta regulación añadía que el Consejo nunca podría proponer textos alternativos a esos preceptos. Por otro lado, el apartado tercero del art. 18 manifestaba que “la tramitación parlamentaria de un texto que haya sido objeto de un dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias no puede proseguir si no se suprimen o modifican los preceptos o partes de precepto a que se refiere el apartado 2”. Es decir, el Consejo no se convertía en un órgano que legislara activamente junto al Parlamento, y estas normas no eran el producto de las voluntades del Consejo y del Parlamento catalán. En todo caso, este Consejo se limitaba a declarar la idoneidad o no de los preceptos legales con respecto al Estatuto y a la Constitución.

Como ya se ha puesto de manifiesto, el Tribunal Constitucional ha declarado, en su sentencia 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31), que el art. 76.4 EAC (al que remite el art. 38.1) es inconstitucional y que, por tanto, la función vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias no puede ser llevada a cabo. El Alto Tribunal utiliza dos argumentaciones en este caso que se basan en el momento en que se realiza el control vinculante por parte del Consejo de Garantías estatutarias. Así, cuando esta institución actúa, utilizando este tipo de dictámenes, en medio del proceso legislativo, está recortando las competencias parlamentarias e incluso la propia autoridad del poder legislativo autonómico. En efecto, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto que “si el dictamen del Consejo es vinculante (importando poco que lo sea sólo en relación con determinadas iniciativas legislativas) ha de entenderse que un juicio negativo

⁴⁵ SANTOLAYA MACHETTI (2009, pp. 77-85).

impedirá, en el primer caso, la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales, y en el segundo supuesto, la publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero 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 (...)” (FJ 32º).

Pero si el Consejo de Garantías se pronuncia cuando el proyecto o proposición de ley ya ha sido aprobado pero todavía no ha entrado en vigor, en ese caso, también es inconstitucional porque se acerca peligrosamente a un control jurisdiccional sobre leyes. De hecho se “configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiados 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 art. 161 CE a este Tribunal” (FJ 32º).

Esta sentencia desplegó rápidamente sus efectos, provocando la modificación de la Ley 2/2009. En efecto, la Ley 27/2010, de 3 de agosto (BOE núm. 204, de 23.8.2010), adaptó la regulación del Consejo de Garantías a la jurisprudencia constitucional. Las normas legales sobre derechos estatutarios se han equiparado al resto de normas legales autonómicas en lo que se refiere a su control previo frente al legislador, ya que los dictámenes del Consejo que examinan estas normas son ahora consultivos.

Pero la previsión de los dictámenes vinculantes produjo una importante discusión doctrinal que ha provocado la división de ésta entre aquellos autores que defendieron –y que a día de hoy siguen defendiendo- la constitucionalidad de esta función del Consejo de Garantías Estatutarias y aquellos otros autores que creían que era contraria a nuestra CE. Actualmente, dicha discusión sigue en activo, a pesar de la resolución tomada por nuestro Tribunal Constitucional al declarar contrario a la Constitución los dictámenes vinculantes del Consejo. Así, es necesario examinar –a grandes rasgos- algunas de las posiciones doctrinales más relevantes y, por ello, en los siguientes párrafos se exponen los argumentos en contra, en primer término, para luego desarrollar aquéllos que se muestran favorables a los dictámenes vinculantes.

En primer lugar, es interesante detenerse en los argumentos utilizados por el Partido Popular en el recurso de inconstitucionalidad que interpuso contra el Estatuto catalán [y que dio lugar a la STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31)]. En dicho recurso, se argumentaba que el art. 76 EAC era contrario al art. 161 CE el cual establecía, de manera exclusiva, el control de constitucionalidad de las normas con fuerza de Ley al Tribunal Constitucional y a su ley de desarrollo (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco). Por eso, manifestaba que el “Consejo de Garantías Estatutarias (...) está diseñado como un remedo de Tribunal Constitucional, y su labor –habida cuenta de la amplitud de sus funciones- puede generar un conflicto de legitimidades sobre la base de los dictámenes –algunos de ellos (...) vinculantes- y lo que en su día y sobre el mismo objeto, puede resolver el máximo intérprete de la Constitución, que es el Tribunal Constitucional”.

Este recurso continuaba diciendo, “máxime si se tiene en cuenta que el art. 76.4 atribuye carácter vinculante a los dictámenes del Consejo en relación con los proyectos de ley y con las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos en el presente Estatuto”. Finalmente, también se impugnaba el art. 38 relativo a las garantías de los derechos ya que este Consejo interfería en el “sistema de garantías establecido en la Constitución en relación con los derechos fundamentales”.

NAVAS CASTILLO comparte la posición del recurso del Partido Popular. Para ella, se estaba intentando crear una especie de Tribunal Constitucional autonómico, el cual no es posible en nuestro sistema jurídico. Argumentaba que ese control previo que ejercía el Consejo de Garantías Estatutarias no podía admitirse porque éste ya había sido previsto como competencia del Tribunal Constitucional –control previo de constitucionalidad- y, finalmente, fue derogado por “el riesgo que supone su uso como un instrumento de posible y sistemático ‘veto’ legislativo respecto de los proyectos legislativos más relevantes”⁴⁶. Esta situación parecía mostrar que, de alguna manera, el Consejo de Garantías Estatutarias quería asemejarse a un Tribunal Constitucional autonómico. No obstante, a mi juicio, dicha intención no suponía, a efectos jurídicos, modificaciones sustanciales ni fundamentales en nuestro modelo de justicia constitucional⁴⁷.

Existen otros argumentos no favorables a la constitucionalidad de los dictámenes vinculantes de este Consejo. Por ejemplo, que el Tribunal Constitucional posee la exclusividad del control de las normas con rango legal. Es cierto que el art. 161 CE, y sobre todo su apartado primero, no menciona expresamente que las competencias del Tribunal Constitucional sean exclusivas de este órgano. Sin embargo, tampoco se desprende que otros órganos democráticos puedan llevar a cabo esta función. Es más, atendiendo a la teoría de control de constitucionalidad de las leyes concentrado, no sería posible que otra institución se encargara de dicho control. Actualmente, no existe un control puramente concentrado y nuestro sistema recoge algún elemento de control de constitucionalidad difuso (art. 163 CE); pero la base de la justicia constitucional concentrada es el control por parte de un único órgano.

Por otro lado, España no es un Estado federal con doble sistema judicial y con un sistema de constitucionalidad a dos niveles; no es posible afirmar que el control de constitucionalidad de todas las normas con rango de ley aprobadas en nuestro territorio pueda ser ejercido por órganos distintos al Tribunal Constitucional. Con respecto a los arts. 5, 6 y 7, de la LOPJ –utilizados por los autores que se muestran favorables a la constitucionalidad de los dictámenes vinculantes-, hay que manifestar que, verdaderamente, los jueces y tribunales deben aplicar e interpretar las normas, pero este principio no proviene del control de constitucionalidad sino que se basa en una de las claves de nuestro Estado social y democrático de Derecho. Si esto no fuera así, se estaría

⁴⁶ NAVAS DEL CASTILLO (2007, p. 422).

⁴⁷ Véase TUR AUSINA *et al.* (2010, p. 184).

materializando la premisa utilizada por los burgueses liberales franceses que manifestaban que el Poder judicial tan sólo podía aplicar las leyes y nunca interpretarlas. Dicha premisa fracasó desde su inicio y colapsó -entre otras cosas- el Estado Liberal. Además, estos artículos (LOPJ) mantienen que los jueces no deben aplicar normas contrarias a la Constitución.

Por su parte, CANOSA UROSA tan sólo planteaba dudas con respecto a este Consejo Estatutario de Garantías cuando se refería a su relación con el Tribunal Constitucional, ya que entreveía que había una posibilidad de que éste pudiera ser desplazado por el Consejo en dicha materia⁴⁸.

MARTÍN I CASTELLÀ han ofrecido argumentos tanto favorables como contrarios a esta función del Consejo. Para ellos, uno de los mayores problemas que se planteaba en torno a esta cuestión era que el control de este órgano se realizaba en medio del procedimiento parlamentario, esto es, cuando el proyecto o proposición de ley estaba sumergido en el debate político. Por tanto, lo que hacía el Consejo era interferir en la decisión del Parlamento con efectos vinculantes. Este problema ya se planteaba con el control previo de constitucionalidad del TC, ya que éste se producía en medio del proceso legislativo y no al finalizar. Dicha situación provocaba la necesidad absoluta de intentar impedir que el Consejo de Garantías Estatutarias se politizara. No obstante, que el Estatuto en su art. 77.1 establezca que los miembros de esta institución sean elegidos, tan sólo, por el Parlamento y el Gobierno no favorece la independencia política del mismo⁴⁹.

Asimismo, añadían que era necesario que el Consejo adoptara decisiones de consenso y que no repitiera las opiniones que hubieran manifestado las mayorías y las minorías a lo largo del debate parlamentario. Por otro lado, admitían que esta institución poseía funciones propias de un órgano de control de constitucionalidad y estatutoriedad, pero que “dichas funciones de control se insertan en el sistema de control de constitucionalidad de las normas con rango de legal con monopolio del Tribunal Constitucional”. Que el monopolio de tal control esté en manos del alto Tribunal no implica, según estos autores, que el mismo se atribuya con exclusividad a dicho Tribunal. Es más, esta función se comparte con diferentes órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, con un alcance distinto.

Los jueces y tribunales deben interpretar la Constitución según lo dispuesto en los arts. 5, 6 y 7 de la LOPJ, mientras que los órganos consultivos, como los Consejos Consultivos autonómicos, deben velar en su actuación por el cumplimiento de la CE y del Estatuto. En este contexto, se debe insertar, actualmente, el Consejo de Garantías Estatutarias. Según estos autores, cuando todavía existía la función de elaborar dictámenes vinculantes, estábamos ante un órgano “cuasi jurisdiccional” porque no era meramente consultivo, pero tampoco se podía constituir como un Tribunal Constitucional autonómico y, mucho menos, como un órgano jurisdiccional. Asimismo, su función y naturaleza no implicaban que se pudiera realizar un control jurisdiccional de las

⁴⁸ CANOSA USERA (2007, p. 35).

⁴⁹ MARTÍN NÚÑEZ *et al.* (2008, p. 130).

leyes autonómicas a posteriori –ya que en nuestro sistema corresponde al Tribunal Constitucional –.

Por lo que respecta a los autores que han manifestado estar de acuerdo con la elaboración de estos dictámenes, CARRILLO exponía que la atribución de la competencia de la tutela de los derechos a este Consejo de Garantías Estatutarias justificaba que el *Consell Consultiu* se hubiera convertido en el Consejo de Garantías Estatutarias. Para argumentarlo daba varias razones. Primero, las decisiones iban a ser vinculantes y, por lo tanto, debían cambiar la naturaleza del Consejo. Segundo, al ser vinculantes sus decisiones, el nuevo Consejo debería “procurar una fundamentación jurídica conforme con el carácter vinculante de su decisión”⁵⁰. Y la más importante, a mi juicio, que dicho dictamen no iba a poner en entredicho el papel del Tribunal Constitucional, es decir, éste iba a seguir manteniendo su monopolio en el control de constitucionalidad de las leyes⁵¹.

Para otros autores, como JOVER PRESA, los dictámenes vinculantes no alteraban la naturaleza del Consejo porque el *Consell Consultiu* de Cataluña ya venía realizando un control de constitucionalidad y no solo de legalidad, integrándose, de esta manera, en la forma de gobierno autonómica. Este autor añadía que el control ejercido era preventivo, nunca posterior, y que no era un control sancionador ya que éste solo puede ser ejercido por el Tribunal Constitucional. Según JOVER PRESA, no se trataba de un Tribunal Constitucional autonómico ya que las opiniones emanadas de sus dictámenes no iban a obligar a los tribunales porque “sus conclusiones sólo son vinculantes para el Parlamento, pero no son sentencias y en absoluto impiden que tras un dictamen favorable se presente un posterior recurso de inconstitucionalidad o una cuestión de inconstitucionalidad”⁵².

Para TORNOS⁵³, el Estatuto catalán, y también la Ley 2/2009, llenaban una laguna legal presente en el sistema de jurisdicción constitucional debido a que el ordenamiento jurídico no reconoce ninguna legitimación a las minorías parlamentarias autonómicas para impugnar las leyes de su propia Asamblea legislativa. El *Consell Consultiu* también destacó esta idea en su dictamen sobre la Ley 2/2009 manifestando que “es un sustituto parcial de la laguna presente en el diseño de la jurisdicción constitucional que, paradójicamente, no reconoce ninguna legitimación a las

⁵⁰ FERRERES COMELLA *et al.* (2006, p. 84). Véase también SANTOLAYA MACHETTI (2009, p. 79): “los dictámenes vinculantes de este Consejo se limitan a establecer un control adicional, previo a la aprobación de las leyes, “interno” es decir en el ámbito de la comunidad y compatible con el del Tribunal Constitucional, entiendo que no podría ser tachado de inconstitucionalidad”. Igualmente: DURAN ALBA (2005, pp. 364 y ss.).

⁵¹ CARRILLO (2007, p. 85).

⁵² JOVER PRESA (2007, pp. 77 -93).

⁵³ Véase TORNOS MAS (2005, pp. 105-136). Igualmente: TRUJILLO (1991, pp. 153-198).

minorías parlamentarias autonómicas para impugnar las leyes de sus propias asambleas legislativas”⁵⁴.

A mi juicio, la función vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias es constitucional. Además, la declaración de inconstitucionalidad establecida por el TC no ha sido consolidada con argumentos convincentes. Varias son las razones que me llevan a mantener esta postura. En primer lugar, este Consejo tiene naturaleza consultiva y, antes de la STC 31/2010, de 28.6.2010 (RTC 2010\31) poseía naturaleza vinculante. Pero, ¿qué suponía dicha naturaleza vinculante? ¿Suponía que este órgano se convertía en judicial? Dicha naturaleza intentaba “asegurar la corrección estatutaria y constitucional de las disposiciones y otros actos normativos con fuerza de ley de la Generalitat, con el fin de hacer efectivo el carácter de norma básica del Estatuto y el principio de supremacía de la Constitución”, como bien ha manifestado el propio Consejo de Garantías Estatutarias. La conclusión fundamental de este análisis es que el mencionado órgano no era judicial, no dictaba sentencias y no forma, ni formaba, parte del Poder Judicial; para ello tendría que haber sido creado por una ley estatal. Descartar su naturaleza judicial, indicaba –e indica– que este Consejo no era, ni es, un Tribunal Constitucional autonómico, a pesar de la imagen formal que quisiera transmitir el legislador estatuyente.

Si antes de la decisión constitucional no era un órgano meramente consultivo pero tampoco un órgano judicial, entonces ¿qué tipo de institución se creaba en el Estatuto? A mi juicio, el legislador estatuyente catalán creó un órgano de naturaleza cuasilegislativa debido a su ubicación dentro del propio proceso legislativo. Esta afirmación implicaba que dicho órgano intervenía durante el proceso legislativo. La intervención del Consejo no significaba que interfiriera en el poder legislativo o que afectase al principio democrático. La CE establece en su art. 148.1.1^a que las Comunidades Autónomas son competentes para organizar sus instituciones de autogobierno; esto es, las Comunidades Autónomas podrán crear y regular sus instituciones de autogobierno de la manera que consideren adecuada, dentro de la constitucionalidad del sistema democrático. Eso incluye la Asamblea legislativa y, por ende, el proceso legislativo.

Por lo que respecta a la posible intromisión de este órgano en el principio democrático, se puede advertir que el art. 76.4 EAC establecía que el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias se debía realizar sobre el texto de una iniciativa que superara las fases iniciales del procedimiento legislativo y que hubiera sido aprobada por la Comisión del Parlamento, es decir, antes que el Pleno de este Parlamento adoptara la decisión última sobre esa proposición o proyecto de ley. Finalmente, es cierto que el Parlamento catalán debía acatar obligatoriamente la modificación de aquellos artículos declarados por el Consejo de Garantías Estatutarias como no adecuados en su dictamen, pero la nueva redacción de dichos preceptos pertenecía en exclusiva a la Asamblea

⁵⁴ Aunque esta situación pudiera ser cierta, no lo es que la regulación catalana haya llenado dicha laguna legal ya que ésta no afecta ni a disposiciones normativas ni a leyes autonómicas, sino únicamente se resolvería tal laguna legal ante proyectos y proposiciones de ley que sólo afectasen a un contenido muy concreto: el desarrollo de los derechos estatutarios. Por otro lado, es en el único ámbito donde se puede intentar legitimar a las minorías parlamentarias, ya que su legitimación ante leyes autonómicas o normas con fuerza de ley sí invadiría competencias del Tribunal Constitucional.

legislativa sin que el mencionado Consejo pudiera hacer ningún tipo de proposición de redacción alternativa.

En segundo lugar, a mi modo de ver, esta institución no invadía las competencias del Tribunal Constitucional recogidas en el art. 161 CE. En efecto, si el Consejo de garantías no se convertía en un órgano jurisdiccional, sus dictámenes no eran sentencias porque no poseían el valor de cosa juzgada; entonces, tan sólo existía una facultad de control-prevención sobre proyectos o proposiciones de ley⁵⁵. Por tanto, dicho control se ejercía únicamente sobre normas que no tenían fuerza de ley, ya que esas proposiciones o proyectos de ley todavía no habían sido aprobadas por el Parlamento catalán. Además, el dictamen vinculante no impedía que se pudiera presentar un posterior recurso de inconstitucionalidad o una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. A mi juicio, éste era un control adicional previo a la aprobación de las leyes y, además, era interno, es decir, del ámbito de la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, hay que poner de relieve que la emisión del dictamen vinculante no era preceptiva, es decir, se necesitaba que los órganos legitimados para ello iniciaran el mecanismo que ponía en marcha la elaboración de tal documento por parte del Consejo de Garantías. Asimismo, la adopción de la solicitud para que se realizase este informe debía hacerse formalmente por el propio Parlamento, a través de la Mesa. Esto es, era el órgano legislativo el que aceptaba auto limitar su poder mediante esa solicitud que no era preceptiva⁵⁶.

Por otro lado, el ámbito material de estos dictámenes vinculantes era el relativo a los derechos y libertades estatutarios⁵⁷. Dicho ámbito afecta a una cuestión limitada territorialmente que, además, no puede ser objeto de recurso de amparo en la mayoría de los casos. Si se añade que no se han establecido, para estos derechos, garantías jurisdiccionales propias debido a que sólo pueden ser creadas por la LOPJ -que no ha sido modificada en esta dirección, ni parece que vaya a serlo-, entonces los dictámenes vinculantes de este Consejo resultaban mucho más importantes porque dicha garantía institucional contribuía "a fijar su carácter indisponible (el de los derechos estatutarios) frente a los poderes públicos autonómicos"⁵⁸.

Finalmente, según el art. 39.1 de la LOTC, el Tribunal Constitucional podrá, cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad de una norma, declarar la inconstitucionalidad (y por tanto, también la nulidad) de otros preceptos de la misma ley a los que pueda extenderse por conexión o consecuencia, pero no se menciona, en ningún caso, la posibilidad de declarar inconstitucional preceptos pertenecientes a otras normas distintas de la juzgada. En este caso, creo que aunque el Tribunal Constitucional haya declarado la no conformidad del precepto estatutario relativo a los

⁵⁵ En este mismo sentido, TUR AUSINA *et al.* (2010, p. 185).

⁵⁶ JOVER PRESA (2007, pp. 77 -93).

⁵⁷ Véase VIVER PI-SUNYER (2009, pp. 125 -129).

⁵⁸ TUR AUSINA *et al.* (2010, p. 185).

dictámenes vinculantes del Consejo, esta competencia ya había sido desarrollada por la Ley 2/2009 de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias la cual no fue impugnada en ningún momento ante el Tribunal Constitucional

3. *Tabla jurisprudencia*

Tribunal Constitucional

<i>Sala y Fecha</i>	<i>RTC</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
Pleno, 12.07.1988	1988\142	Fernando García-Mon y González-Regueral	<i>Presidente del Gobierno c. Cortes de Aragón, Diputación General de Aragón</i>
Pleno, 15.9.1988	1988\157	Francisco Tomás y Valiente	<i>Parlamento de Cataluña c. Gobierno de España</i>
Pleno, 12.12.2007	2007\247	Elisa Pérez Vera	<i>Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón c. Consejo de la Generalidad de la Comunidad Valenciana, Cortes Valencianas</i>
Pleno, 13.12.2007	2007\249	Javier Delgado Barrio	<i>Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha c. Generalitat Valenciana, Cortes Valencianas</i>
Pleno, 28.6.2010	2010\31	María Emilia Casas Baamonde	<i>Noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso c. Parlamento de Cataluña, Generalitat de Cataluña</i>
Pleno, 16.12.2010	2010\137	Jorge Rodríguez-Zapata Pérez	<i>Defensor del Pueblo c. Parlamento de Cataluña, Generalitat de Cataluña</i>

4. *Bibliografía*

Enrique ÁLVAREZ CONDE (2007), *Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*, Iustel, Madrid.

Fernando ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO (2006), "La protección internacional de los derechos fundamentales", en Javier PÉREZ ROYO, Joaquín Pablo URÍAS MARTÍNEZ y Manuel CARRASCO DURÁN (Coords.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*; Vol. I, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, pp. 1707-1714.

Francisco BALAGUER CALLEJÓN (2007), *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, Tecnos, Madrid.

Norberto BOBBIO (1992), "El tiempo de los derechos (Francisco Javier Ansuátegui Roig)", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 108, pp. 141-143.

José Ángel CAMISÓN YAGÜE (2008), "Instituciones específicas de garantías", en Francisco BALAGUER CALLEJÓN *et al.* (Coord.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 171-183.

Raúl CANOSA USERA (2007), "La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 20, pp. 59-115.

Marc CARRILLO LÓPEZ (2007), "Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, pp. 49-73.

José María CASTELLÀ ANDREU (2006), "La incorporación de cartas de derechos y deberes en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas", en VV.AA., *Le fonti del diritto oggi, Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa University Press, Pisa, pp. 341-358.

José María CASTELLÀ ANDREU (2006), "La diferente posición del Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional", en Miguel Ángel GARCÍA HERRERA (Coord.), *Constitución y democracia. 25 años de constitución democrática en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 521-542.

Alexandre CATALÀ I BAS (2005), "La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de Autonomía", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, pp. 181-204.

Pedro CRUZ VILLALÓN (1989), "Formación y evolución de los derechos fundamentales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, pp. 35-62.

Pedro CRUZ VILLALÓN (2006), "La reforma del Estado de las autonomías", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, pp. 77-99.

Juan Fernando DURAN ALBA (2005), "Las instituciones de autogobierno y otros órganos autonómicos ante el proceso de reforma estatutaria", en VV.AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, p. 364 y ss.

Jorge DE ESTEBAN ALONSO y Pedro José GONZÁLEZ-TREVIJANO (1992), *Curso de Derecho Constitucional español*, Vol. I, Universidad Complutense, Madrid.

Víctor FERRERES COMELLA, Paloma BIGLINO CAMPOS y Marc CARRILLO (2006), *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Luis JIMENA QUESADA (2008), "Los derechos fundamentales en el ámbito autonómico: el nuevo Estatuto valenciano", en Miguel Ángel APARICIO (Coord.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, pp. 155-198.

Pedro JOVER PRESA (2007), "Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, pp. 77-93.

Esther MARTÍN NÚÑEZ y José María CASTELLÀ ANDREU (2008), "Las garantías de los derechos del Estatuto de Autonomía de Cataluña", en Miguel Ángel APARICIO *et al.* (Coord.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, pp. 117-152.

Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA (2001), "Derechos y Estatuto de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 34/35, Valencia, pp. 310-325.

Antonia NAVAS DEL CASTILLO (2007), "Las declaraciones estatutarias de derechos y su pretendida influencia en el modelo de Estado", en Enrique ÁLVAREZ CONDE (Coord.), *El futuro del modelo de Estado*, Instituto Madrileño de Administración Pública, Madrid, p. 422.

Joan OLIVER ARAUJO y Vicente Juan CALAFELL FERRÁ (2008), "Los derechos en el Estatuto de Autonomía de Les Illes Balears", en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ, José María CASTELLÀ y Enriqueta EXPÓSITO (Coord.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Atelier, Barcelona, pp. 199-226.

Anna. M. PLA BOIX (2009), "Los Consejos Consultivos Autonómicos en España", en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ y Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA, *Los órganos garantes de la autonomía política*, Atelier, Barcelona, pp. 19-37.

Gregorio PECES-BARBA, Liborio HIERRO *et al.* (1987), *Derecho positivo de los derechos humanos*, Debate, Madrid, pp. 100 y ss.

Antonio Enrique PÉREZ LUÑO (2011), *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid.

Luis PRIETO SANCHÍS (1990), "Estudios sobre derechos fundamentales", *Debate*, Madrid, p. 78.

Jean RIVERO (1985), "Sobre la evolución contemporánea de la teoría de los derechos del hombre", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 25, pp. 189-202.

Ángel RODRÍGUEZ (2008), "Los derechos y deberes en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía", en Gregorio CÁMARA VILLAR, Francisco BALAGUER CALLEJÓN, Ángel RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ y José Antonio MONTILLA (...), *Derechos, deberes y principios rectores en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Perspectiva comparada*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, pp. 227-266.

Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO (2008), "La garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios", en Francisco BALAGUER *et al.* (Coord.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 115-136.

José SÁNCHEZ LÓPEZ (2008), "Defensa de los derechos (Defensor del Pueblo)", en Francisco BALAGUER CALLEJÓN, *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 63- 75.

Pablo SANTOLAYA MACHETTI (2009), "Posición del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña en el sistema constitucional", en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ y Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA, *Los órganos garantes de la autonomía política*, Atelier, Barcelona, pp. 77-85.

Esther SEIJAS (2008), "Derechos de los castellanos y leoneses (análisis de la regulación de derechos del Estatuto de Autonomía de castilla y León)", en Miguel Ángel APARICIO (Ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, pp. 315-316.

Frédéric. SUDRE (2006), *Droit européen et international des droits de l'homme*, Presses universitaires de France, Paris, pp. 127-188.

Joaquín TORNOS MAS (2005), "El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley", *Revista española de la función consultiva*, núm. 4, pp. 105-136.

Gumersindo TRUJILLO (1991), "La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicas y sus relaciones con el Consejo de Estado", *Documentación Administrativa*, núm. 226, pp. 153-198.

Rosario TUR AUSINA y Enrique ÁLVAREZ CONDE (2010), *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la perfecta libertad*, Aranzadi, Madrid.

Carlos VILLÁN DURÁN (2006), *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, Madrid.

Carles VIVER PI-SUNYER (2009), "Órganos de garantía y control de constitucionalidad y de estatutoriedad de las normas", en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ y Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA (...), *Los órganos garantes de la autonomía política*, Atelier, Barcelona, pp. 125 -129.