

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2940 *Pleno. Sentencia 13/2020, de 28 de enero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 976-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. Principios de soberanía nacional y supremacía de la Constitución: nulidad del precepto legal autonómico que atribuye al presidente de la Diputación General de Aragón la competencia para convocar el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria; interpretación conforme con la Constitución de la declaración de interés general a efectos expropiatorios de los bienes y archivos que integran el patrimonio cultural e histórico del reino de Aragón y pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso de inconstitucionalidad (STC 158/2019).*

ECLI:ES:TC:2020:13

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 976-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los siguientes preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón («Boletín Oficial de Aragón» núm. 132, de 10 de julio de 2018): art. 1, apartados 1 y 2; art. 2, apartados 1 y 2, letras d) y e) [en este último caso exclusivamente respecto del término «pacto»]; art. 3; art. 4; art. 5, apartados 1 y 2, letra b); art. 7, apartado 1, letra c); art. 9; art. 10, apartado 1; art. 13; arts. 14 a 22; art. 25; art. 26, apartados 1, 2 y 3; art. 27; art. 32, letra a); art. 33, apartado 5; disposiciones adicionales segunda y tercera; y disposición final tercera. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Con fecha 15 de febrero de 2019 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, que se han citado en el encabezamiento. La demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), exclusivamente respecto del art. 7.1 c) de la ley impugnada, a fin de que se suspendiera su aplicación.

El recurso se fundamenta en los siguientes argumentos:

A) El abogado del Estado comienza con unas consideraciones generales sobre la ley impugnada que formula a partir del contenido del preámbulo y del art. 1, de los cuales destaca la proclamación de Aragón como «nacionalidad histórica de naturaleza foral», cuya participación en el proceso histórico de construcción de España «no ha supuesto renuncia a sus derechos históricos» y que es titular de unos derechos históricos cuya «actualización es legítima de acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y según se prevé en la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón».

Avanza que el modo en que la ley articula la actualización de los derechos históricos de Aragón es contrario, tanto a la norma fundamental, como al Estatuto de Autonomía de Aragón. Considera que parece pretender la sustitución del vigente Estatuto al regular *ex novo* algunas materias propias del mismo y otras que lo contradicen, resultando, además, opuestas a la Constitución.

B) La demanda se articula en torno a unas tachas generales, referidas a bloques de normas, a las que se suman argumentos específicos dirigidos contra preceptos concretos.

Las tachas generales se plantean en torno a preceptos agrupados de la siguiente forma: a) los relacionados con la configuración de Aragón como comunidad autónoma y nacionalidad histórica, que se pretende incluir en el ámbito de la disposición adicional primera de la Constitución; b) los que regulan indebidamente aspectos que están reservados al Estatuto y a otras leyes orgánicas, conforme al art. 81.1 CE; y, por último, c) los que infringen competencias estatales en materia patrimonial, procesal y de hacienda y justicia. Se advierte que quedan fuera de la impugnación aquellos que carecen de contenido prescriptivo.

a) En relación con el primer bloque, el abogado del Estado invoca la STC 76/1988, de 25 de abril, según la cual la disposición adicional primera de la Constitución solo es aplicable al País Vasco y a Navarra. Cita, asimismo, la STC 88/1993, de 12 de marzo, que excluyó que la citada disposición fuera cláusula de garantía de la foralidad civil, materia en la que Aragón sí tiene derecho propio, pero no en virtud de la disposición adicional primera, referida a ciertas peculiaridades jurídico-públicas, sino del art. 149.1.8 CE. Añade que la disposición adicional tercera del Estatuto, que se remite a la disposición adicional primera de la Constitución, no es canon de validez de las normas estatutarias o autonómicas. No es posible, por tanto, que Aragón sea definida como una Comunidad foral en el sentido que la Constitución ha dado a este término en su disposición adicional primera.

El abogado del Estado aduce, asimismo, con apoyo en los arts. 1.2 y 9 CE, que no cabe sostener que haya un pacto con valor originario y preconstitucional entre las comunidades autónomas, o entidades territoriales preexistentes, y el Estado, en el que se fundamente el poder constituido a partir de 1978, como tampoco cabe el reconocimiento de derechos preexistentes a la norma fundamental. Cita, al respecto, además de la mencionada STC 76/1988, las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4; 31/2010, de 28 de junio, FJ 10, y 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4.

Añade que el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante, EAAr), es respetuoso con esta concepción y ya tiene en cuenta las particularidades históricas de Aragón, cuando dispone que la Comunidad Autónoma ostenta una identidad propia dentro del sistema constitucional. En efecto, de acuerdo con el vigente art. 1.3 EAAr «[l]a Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura». Este es el estatuto jurídico de la Comunidad Autónoma, que reconoce su identidad propia en los términos expresados, y el único admisible. Para el abogado del Estado, la ley impugnada ignora esta previsión, que solo puede contenerse en el Estatuto de Autonomía, y pretende

establecer un régimen jurídico de la comunidad, con una identidad y características contrarias al Estatuto y a la propia Constitución.

b) Respecto a la reserva de ley orgánica, considera que se vulnera, tanto por regular indebidamente elementos propios del Estatuto conforme al art. 147 CE (cita la STC 247/2007, de 12 de diciembre), como por entrar en abierta contradicción con este, sin seguir el procedimiento de reforma previsto al efecto. De la lectura de la ley recurrida pareciera que quiere sustituir al Estatuto o erigirse en un Estatuto paralelo al vigente, lo que es completamente inconstitucional.

En segundo lugar, también se infringe la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, en relación con el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos ex art. 23 CE y con el régimen electoral general. En este vicio incurre, en concreto, el art. 7.1 c) de la Ley, que aborda la regulación de la condición política de Aragón.

c) Finalmente, se alega la infracción de las competencias estatales sobre archivos y registros (art. 149.1.28 CE), por la regulación sobre el archivo de la Corona de Aragón y el archivo del Reino de Aragón. Se citan las SSTC 14/2013, de 31 de enero, FJ 5, y 38/2013, de 14 de febrero, FJ 4, según las cuales hay que diferenciar la competencia para definir e integrar los elementos que componen el patrimonio documental y la competencia sobre los archivos que contienen dichos documentos. Se vulnera también la competencia en materia de legislación civil y procesal (art. 149.1.8 CE), al regular los principios de interpretación del derecho aragonés y al sustituir la denominación del procedimiento de *habeas corpus* por el «recurso de manifestación de personas», lo que no encuentra cobertura por la competencia que atribuye el art. 149.1.6 CE al Estado.

C) A partir de las consideraciones generales anteriores, la demanda argumenta específicamente la inconstitucionalidad de una relación de preceptos de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. No obstante lo anterior, únicamente se va a hacer mención en los antecedentes a los que no hayan sido ya objeto de pronunciamiento por este Tribunal, que, en su reciente STC 158/2019, de 12 de diciembre, declaró inconstitucionales y nulos los siguientes: arts. 1, apartados 1, 2 y 3; arts. 2 a 5; art. 6, apartado 1, inciso «como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón», y apartado 3, inciso «al asilo»; art. 7, apartado 1, letra c); art. 8, letra b); art. 9; art. 10, apartados 1 y 2; art. 11, apartado 1; art. 14, apartados 1, 2 y 3; art. 15; art. 16, apartado 3; art. 18, apartado 1, inciso «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino»; arts. 20, 21, 22 y 25; art. 26, apartados 1, 2 y 3; art. 31; art. 32, letra a); art. 33, apartados 3 y 5; disposición adicional segunda, apartado 1, párrafo primero, inciso «y sus derechos históricos», y párrafo segundo; disposición adicional tercera; y disposición final tercera.

El resto de los preceptos de la Ley 8/2018 a los que se refiere el escrito de alegaciones del abogado del Estado son:

a) Arts. 13 y 14 a 22. Al regular la «capitalidad» y las «instituciones de autogobierno», incumplen la reserva estatutaria contenida en el art. 147.2 c) CE. Mediante la regulación de estas instituciones básicas, parece articular un nuevo Estatuto de Autonomía, con pretensión de modificarlo o sustituirlo, competencia de la que carecen las Cortes de Aragón.

Específicamente, el abogado del Estado alega que, cuando el art. 15 dispone que las Cortes de Aragón velarán por la conservación, desarrollo y eficacia de los «derechos históricos», vuelve a incurrir en inconstitucionalidad, por los motivos ya esgrimidos.

Por su parte, el art. 16.3, que ordena al Justicia de Aragón elaborar un informe específico anual sobre «las acciones llevadas a cabo, en cumplimiento de la presente ley, para la actualización y desarrollo de los derechos históricos, especialmente desde el Gobierno de Aragón» es inconstitucional por conexión, dado que tiene por objeto la elaboración de un informe sobre una materia, como es la «actualización de los derechos históricos», para la que la comunidad carece de competencia.

Además, el art. 18.3, sobre los órganos de control de la Diputación General de Aragón, y el art. 19, que trata específicamente de la Cámara de Cuentas de Aragón,

omiten citar las funciones encomendadas al Tribunal de Cuentas por el art. 136 CE y su ley reguladora, incurriendo por ello en inconstitucionalidad.

Por último, dentro de este bloque, el abogado del Estado también considera inconstitucional el art. 21, que invade la reserva estatutaria, al disponer que los municipios y comarcas integran el sistema institucional de Aragón.

b) Art. 27. Dispone que la Diputación General de Aragón unificará en un solo fondo todos los restos documentales que fueron conservados en el Archivo del Reino de Aragón. El abogado del Estado recuerda que es una institución histórica que se encontraba en el antiguo Palacio de la Diputación, junto a la Lonja de Zaragoza, fundada en el año 1437, que desapareció casi totalmente durante los denominados Sitios de Zaragoza. Y formula idéntico reparo que sobre el art. 26, en cuanto a su incidencia en las competencias exclusivas estatales del art. 149.1.28 CE.

c) Disposición adicional segunda. Esta norma prevé en su apartado 1 que «[l]os bienes y archivos que integran el patrimonio cultural e histórico del Reino de Aragón y que pertenecieron a la Diputación General, a las Cortes, al Justicia, al Consejo de Aragón, a la Audiencia y al Maestre Racional del Reino de Aragón se declaran de interés general para la Comunidad Autónoma de Aragón a los efectos expropiatorios, con el fin de afirmar y defender la identidad de Aragón y sus derechos históricos».

Dicha redacción no respeta las competencias del Estado, en la medida en que parte de estos bienes pueden estar custodiados en archivos o museos de titularidad estatal y no se incluye ninguna cláusula de salvaguardia de las competencias del Estado. Además, es contraria al principio de territorialidad de las normas previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, pues alcanza a bienes situados fuera de la comunidad. La inconstitucionalidad se extiende al apartado 2 de la misma disposición adicional, que dispone que será condición de la expropiación la declaración oficial del bien y archivos como «singulares» para la identidad de Aragón por parte de la Diputación General, que conllevará la necesidad de ocupación, conforme a la ley de expropiación forzosa.

2. Por providencia de 26 de febrero de 2019, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Diputación General y a las Cortes de Aragón, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el núm. 56, de 6 de marzo de 2019) y en el «Boletín Oficial de Aragón» (que lo fue en el núm. 50, de 13 de marzo de 2019).

Asimismo, se tuvo por invocado el artículo 161.2 CE respecto del artículo 7.1 c) de la ley impugnada, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del citado precepto.

3. Por escritos registrados en este Tribunal los días 8 y 15 de marzo de 2019, los presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados, respectivamente, comunicaron los acuerdos de las mesas de las diputaciones permanentes de las cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el día 3 de abril de 2019, el letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se personó en el proceso y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones; petición a la que se accedió mediante providencia de esa misma fecha, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Por medio de un escrito presentado el mismo día 3 de abril, el letrado de las Cortes de Aragón comunicó el acuerdo de la cámara de personarse en el proceso y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones; a lo que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 4 de abril, prorrogándole en ocho días el plazo de

alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

En su escrito de alegaciones, que tuvo entrada en el registro el 15 de abril de 2019, solicitaba la desestimación íntegra del recurso con base en los razonamientos que se resumen a continuación:

A) Como cuestiones preliminares, alega que el recurso es inadmisibile en todo lo que se refiere a mandatos y orientaciones políticas sin impacto jurídico directo dado que no son admisibles las impugnaciones cuya finalidad sea obtener declaraciones preventivas (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2), ni puede confundirse el control de constitucionalidad con un juicio de intenciones políticas (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2). Tampoco puede versar el reproche de inconstitucionalidad sobre meros mandatos u orientaciones de carácter político dirigidos a las propias instituciones aragonesas para que demanden reformas del ordenamiento jurídico (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15). Recuerda que el control de constitucionalidad no es un control político ni de oportunidad (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 3). Asimismo, con cita de la STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 7, argumenta que la reserva estatutaria, que repetidamente invoca la demanda, no tiene carácter absoluto.

B) Efectúa, a continuación, unas consideraciones generales sobre la ley impugnada:

a) En primer lugar, su finalidad es afirmar y proteger la identidad aragonesa, adaptándola al nuevo entorno. Añade que la ley desarrolla un precepto del Estatuto (disposición adicional tercera) que ya estaba recogido en el texto original de 1982 y que se ha mantenido en todas sus revisiones. Tras una exposición de los antecedentes históricos y de los debates parlamentarios en torno a la disposición adicional primera de la Constitución, destaca que el texto finalmente aprobado deja abierta la posibilidad de considerar que hubo más territorios forales que los vasco-navarros, cuya mención expresa únicamente se recoge en la disposición derogatoria. La actualización de los derechos históricos no exige que se lleve a cabo mediante la reforma constitucional o estatutaria, sino en el marco de estas normas.

b) Seguidamente, sostiene que los derechos históricos de Aragón tienen base en lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón y en la disposición adicional primera de la Constitución, cuya tramitación parlamentaria permite afirmar que es abierta y no se ciñe al País Vasco y Navarra.

La STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1, no cierra la vía a la actualización de los derechos forales; solo indica que la foralidad civil no precisa sustentarse en la disposición adicional primera de la Constitución, dado que tiene base suficiente en el art. 149.1.8 CE. Tampoco la STC 76/1988, de 26 de abril, aunque se refiere a los territorios de Navarra y País Vasco, excluye expresamente al resto.

La evolución de la jurisprudencia constitucional permite identificar: (i) una primera etapa que impide deducir de los derechos históricos específicas competencias no incorporadas a los Estatutos (STC 11/1984, de 2 de febrero); (ii) una segunda etapa, abierta con la STC 76/1988, que acoge una caracterización dinámica de la foralidad, permitiendo proteger un régimen de autogobierno territorial en el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos; y (iii) una tercera etapa que habilita a la disposición adicional primera de la Constitución como título competencial (STC 214/1989, de 21 de diciembre), aceptando depurar las competencias de la comunidad foral en virtud de su historia (SSTC 140/1990, de 29 de septiembre; 148/2006, de 11 de mayo, y 195/2006, de 22 de junio), y dando valor a la investigación de las competencias ejercidas en el pasado (STC 159/1993, de 6 de mayo).

Así pues –concluye– los derechos históricos de Aragón tienen su fundamento en la Constitución, el Estatuto y la doctrina del Tribunal Constitucional.

c) Considera, en relación con las impugnaciones basadas en los principios de soberanía nacional, primacía de la Constitución y derecho a la autonomía, que hay que tener en cuenta la relevante orientación de la STC 31/2010, de 28 de junio, que introdujo

una técnica de interpretación conforme, que permite considerar el contexto jurídico, rechazando la impugnación global de preceptos similares a los aquí recurridos, cuando no idénticos.

C) La parte principal de las alegaciones del letrado de las Cortes de Aragón se dedica a rebatir la impugnación de cada precepto en particular, si bien únicamente se recogen en los antecedentes los argumentos relativos a los preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018 que no han sido enjuiciados ni declarados inconstitucionales y nulos por la STC 158/2019, de 12 de diciembre:

a) Art. 13. Se limita a reproducir el art. 3.3 EAr, según el cual la capital de Aragón es Zaragoza. En favor de una interpretación flexible de la reserva estatutaria, la STC 89/1984, admitió que el Estatuto de Castilla y León no fijara la capital autonómica sino que se remitiera a un posterior acuerdo de las Cortes de dicha Comunidad.

b) Arts. 14 a 22. Al regular las instituciones de autogobierno no pretende alterar las reconocidas en el Estatuto. La impugnación está escasamente fundada y entra en el terreno del control de oportunidad, pues las Cortes son libres de relacionar estas instituciones en una ley autonómica. No hay innovaciones respecto al Estatuto, como resulta de un examen de detalle: (i) El art. 14 enumera las instituciones que constituyen el precedente de las actuales, sin modificarlas ni ampliar sus competencias. La mención a la precedencia del apartado 4 se refiere solo a las autoridades aragonesas, manifestación de la competencia exclusiva sobre autogobierno (art. 71.1 EAr); (ii) El art. 15 únicamente incluye un mandato político, excluido del control constitucional; (iii) El art. 16 reproduce el art. 59 EAr y la regulación autonómica preexistente, añadiendo aspectos propios del autogobierno autonómico (art. 71.1 EAr); (iv) El art. 17 reproduce parte de los arts. 46 a 52 EAr. La convocatoria del referéndum sobre reformas estatutarias se corresponde con el art. 115.7 EAr; (v) El art. 18 contiene una mera referencia histórica, reproduciendo en lo restante los arts. 96 a 98, 33 y 53.4 EAr; (vi) El art. 19 reproduce el art. 112 EAr, confirmando a la Cámara de Cuentas la denominación histórica de Maestre Racional, sin modificar el texto estatutario; (vii) El art. 20 no contiene modificaciones de lo dispuesto en los arts. 67 a 69 EAr y en la normativa general sobre el Tribunal Superior de Justicia; (viii) El art. 21 realiza unas referencias a las principales entidades locales con mayor proyección histórica, sin modificar el régimen jurídico de la organización territorial aragonesa; (ix) El art. 22 es un mandato general con fines identitarios, sin consecuencias jurídicas. Su impugnación entra de lleno en la ya mencionada razón de inadmisibilidad, por su carácter preventivo y de control de oportunidad política.

c) Art. 27. Solo contiene un mandato a la Diputación General de Aragón para que unifique los restos del antiguo archivo del Reino de Aragón, reiterando lo que ya prevé la Ley de las Cortes de Aragón 6/1986, de 28 de noviembre, de archivos de Aragón, similar a las de otras comunidades autónomas sobre esta materia. No se produce la invasión competencial denunciada.

d) Disposición adicional segunda. Esta norma, que declara de interés general para la Comunidad Autónoma de Aragón ciertos bienes y archivos a los efectos expropiatorios, es respetuosa con el art. 33 CE y el Estatuto de Autonomía, cuyo art. 77.16 confiere competencias a la Comunidad de Aragón en materia de expropiación forzosa, desarrollada en este aspecto por la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de patrimonio cultural de Aragón. La demanda, basada en el posible uso de esta norma para bienes custodiados en archivos o museos de titularidad estatal, es preventiva, por lo que debe rechazarse.

6. Mediante escrito de 22 de abril de 2019, presentó sus alegaciones el letrado de la Diputación General de Aragón, interesando la desestimación del recurso, por los siguientes motivos:

A) La cuestión principal es determinar si la ley impugnada puede ampararse en la disposición adicional primera de la Constitución y en la disposición adicional tercera del

Estatuto de Autonomía de Aragón. La respuesta –a su juicio– debe ser afirmativa, a la vista de la claridad de ambas normas. Añade que la disposición adicional tercera del Estatuto tiene una redacción casi idéntica a la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Aduce que el abogado del Estado no cuestiona la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón, pero pretende, en fraude de ley, discutir *per saltum* (puesto que no ha sido impugnada) una norma que data de 1982 y se ha mantenido tras varias reformas estatutarias.

A juicio del letrado del gobierno autonómico es indiscutible que Aragón, en cuanto territorio foral, puede actualizar sus derechos y solo podrá ser objeto de recurso el alcance y límites de dicha actualización.

B) La disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón es plenamente constitucional por las siguientes razones: i) en los debates constitucionales se descartó citar expresamente a las provincias vascas y navarra en la disposición adicional primera de la Constitución; ii) desde el primer Estatuto aragonés de 1982 esta Comunidad afirmó la actualización de sus derechos históricos; iii) esto se mantiene en el Estatuto de 2007, pese a que hubo una enmienda para su supresión; iv) el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado expresamente en contra del carácter foral de Aragón ni ha declarado inconstitucional la disposición adicional tercera del referido Estatuto, apoyándose la tesis del abogado del Estado únicamente en pronunciamientos *obiter dicta*; v) la historia jurídica no cuestiona que Aragón es un territorio foral, sin que pueda entenderse la interpretación generosa que se ha mantenido para las provincias de Guipúzcoa y Álava, cuya foralidad en todo caso es posterior a los Decretos de Nueva Planta, y el criterio tan restrictivo seguido con Aragón; vi) no es correcto afirmar que después de dichos decretos desapareciera todo el «Derecho público» en Aragón, citando por ejemplo la reserva de plazas a favor de los aragoneses en las principales instituciones de gobierno, incluidas las reformadas Cortes de Castilla, así como la aplicación del derecho procesal aragonés; además, debe relativizarse la importancia de la división entre Derecho público y privado; y vii) no se pretende amparar la competencia sobre Derecho civil en la disposición adicional primera de la Constitución, pero esta sí acoge la existencia del Derecho foral de Aragón en cuanto derecho histórico del pueblo aragonés.

C) No se pueden aceptar los argumentos generales que esgrime el abogado del Estado, por las siguientes razones:

a) La ley impugnada no pretende dejar la Constitución al margen, sino que respeta plenamente la soberanía nacional en que se basa. Tampoco fundamenta la autonomía de Aragón en un pacto entre instancias territoriales anterior a la Constitución. La afirmación de Aragón como nacionalidad histórica es coherente con el art. 2 CE y el art. 1 EAAr, sin que en ningún apartado de la ley se mencione el término «soberanía».

Ahora bien, tampoco puede desconocerse el fundamento histórico que ha llevado a la creación de muchas comunidades autónomas, tanto las regiones como las nacionalidades. El propio art. 143 CE da importancia a las características históricas comunes de las provincias que han conformado las distintas comunidades. Las referencias a la historia también se advierten en otros preceptos constitucionales como los arts. 57, el 149.1.8 y la propia disposición adicional primera de la Constitución.

b) El reconocimiento de los derechos históricos de Aragón, conforme a la disposición adicional primera de la Constitución, no debe interpretarse como una situación de privilegio, sino como manifestación de su identidad histórica foral y el respeto a la misma dentro de la Constitución. Los derechos históricos no son un título autónomo del que puedan deducirse competencias específicas. Así pues, los derechos históricos están en la Constitución y no fuera de ella, siendo la propia disposición adicional primera la que permite su actualización dentro del marco constitucional y estatutario.

c) Respecto a que el Estatuto sea la única vía para la actualización de los derechos históricos, debe matizarse que el Tribunal Constitucional ha venido admitiendo que dicha

actualización se lleve a cabo, tanto por normas estatales como autonómicas, incluso en virtud de actos y convenios. Ha exigido –aclara– una mención general a la existencia del régimen foral en los estatutos, tal y como hace la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón. Junto a esta, el preámbulo del Estatuto así como diversos artículos del mismo tienen referencias a los contenidos mínimos de la foralidad aragonesa, citando como ejemplo los arts. 1.1 (definición de Aragón como nacionalidad histórica); 1.3 (identidad propia); 2 (territorio histórico); 3 (símbolos tradicionales); 7 (lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón); 22 (patrimonio histórico y artístico); 71.2 (derecho civil); 71.6 (organización territorial propia); 108 (convenio bilateral económico-financiero) y disposición final primera (archivo de la Corona de Aragón).

D) Entrando en las impugnaciones específicas que el letrado del Gobierno de Aragón formula a los diferentes preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, siguiendo el precedente de lo recogido en estos antecedentes respecto de lo alegado por las otras partes, únicamente se hace mención a los artículos no declarados inconstitucionales y nulos por la STC 158/2019, de 12 de diciembre:

a) Art. 13. Se limita a reproducir el art. 3.3 EAAr, según el cual la capital de Aragón es Zaragoza. No se vulnera la reserva del art. 147.2 c) CE, que se refiere a la sede de las instituciones autonómicas, no a la capital, pudiendo no coincidir. En todo caso, la reproducción de normas autonómicas, cuando se justifica por razones sistemáticas, no es inconstitucional.

b) Arts. 14 a 22. No hay una impugnación individualizada, por lo que no se cumple con el art. 33 LOTC. La alegación genérica de incumplimiento de la reserva estatutaria debe rechazarse por lo ya argumentado respecto de las anteriores impugnaciones. El recurso contra los arts. 15 y 16 de la Ley 8/2018, basado en la referencia que incorporan a los derechos históricos, debe rechazarse por lo argumentado en general sobre esta cuestión.

Acerca del art. 19 de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, la mención al Tribunal de Cuentas del Estado no es necesaria, pues dicha institución ya se deja a salvo en la ley reguladora de la Cámara de Cuentas. Respecto a que el presidente de dicho órgano pase a denominarse Maestre Racional, es una competencia amparada en la capacidad de autoorganización reconocida por el art. 71.1 EAAr. Por último, al mantenerse la denominación de la institución, que es la Cámara, se respeta el art. 147.2 c) CE.

En lo concerniente al art. 21, sobre municipios y comarcas, el título VI EAAr incluye los municipios y comarcas como instituciones de Aragón, debiendo recordarse que esta comunidad tiene competencias en materia de régimen local.

c) Art. 27. Se trata de una norma de autoorganización, referida a los fondos del antiguo archivo del Reino de Aragón, que son competencia de la Diputación General de Aragón, por lo que no hay tacha alguna de inconstitucionalidad.

d) Disposición adicional segunda. La declaración de interés general para la Comunidad Autónoma de Aragón de ciertos bienes y archivos a los efectos expropiatorios se ajusta a la competencia autonómica que reconoce el art. 77.16 EAAr. Y la extraterritorialidad respecto a los bienes que hayan salido del territorio de Aragón sin un título válido se fundamenta en el art. 22.2 EAAr. Debe darse por sentado que esta competencia se ejercerá con respeto a las de otras administraciones.

7. Mediante ATC 62/2019, de 18 de junio, se acordó mantener la suspensión del art. 7.1 c) de la Ley impugnada.

8. La STC 158/2019, de 12 de diciembre, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad núm. 5212-2018 planteado contra la Ley autonómica 8/2018 por 117 diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, estimándolo parcialmente.

9. Por providencia de 28 de enero de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia esa misma fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso.

El presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón («Boletín Oficial de Aragón» núm. 132, de 10 de julio de 2018): art. 1, apartados 1 y 2; art. 2, apartados 1 y 2, letras d) y e) [en este último caso exclusivamente respecto del término «pacto»]; art. 3; art. 4; art. 5, apartados 1 y 2, letra b); art. 7, apartado 1, letra c); art. 9; art. 10, apartado 1; art. 13; arts. 14 a 22; art. 25; art. 26, apartados 1, 2 y 3; art. 27; art. 32, letra a); art. 33, apartado 5; disposiciones adicionales segunda y tercera; y disposición final tercera.

Al recurso se oponen los representantes procesales de las Cortes de Aragón y de la Diputación General de Aragón, que solicitan su íntegra desestimación, por las razones que detalladamente se han expuesto en los antecedentes.

2. La STC 158/2019, de 12 de diciembre: Pérdida parcial sobrevenida de objeto del recurso.

La STC 158/2019, de 12 de diciembre, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad núm. 5212-2018, formalizado contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón por 117 diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, que lo ha estimado parcialmente. En concreto, ha declarado que son inconstitucionales y nulos los siguientes artículos, apartados o incisos de la citada ley: arts. 1, apartados 1, 2 y 3; arts. 2 a 5; art. 6, apartado 1, inciso «como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón», y apartado 3, inciso «al asilo»; art. 7, apartado 1, letra c); art. 8, letra b); art. 9; art. 10, apartados 1 y 2; art. 11, apartado 1; art. 14, apartados 1, 2 y 3; art. 15; art. 16, apartado 3; art. 18, apartado 1, inciso «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino»; arts. 20, 21, 22 y 25; art. 26, apartados 1, 2 y 3; art. 31; art. 32, letra a); art. 33, apartados 3 y 5; disposición adicional segunda, apartado 1, párrafo primero, inciso «y sus derechos históricos», y párrafo segundo; disposición adicional tercera; y disposición final tercera.

Asimismo, dicha sentencia ha declarado que, salvo el inciso «y sus derechos históricos» que declara contrario a la Constitución, «el párrafo primero del apartado primero de la disposición adicional segunda no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8 j)» [en realidad, es el fundamento jurídico 7 j)].

De acuerdo con reiterada doctrina constitucional [por todas, SSTC 111/2016, de 9 de junio, FJ 2 a) y 49/2018, de 10 de mayo, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de los preceptos indicados determina la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo que a ellos respecta. Por consiguiente, nuestro ámbito de enjuiciamiento quedará circunscrito a las normas de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón impugnadas por el presidente del Gobierno que no han sido anuladas por la STC 158/2019.

3. Enjuiciamiento del objeto subsistente: aplicación de la doctrina de la STC 158/2019.

A la vista de lo indicado en el fundamento jurídico precedente, el objeto del presente proceso constitucional se contrae a los siguientes preceptos de la Ley autonómica 8/2018: art. 13; art. 14, apartado 4; art. 16, apartados 1 y 2; art. 17; art. 18, salvo el inciso ya anulado «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino» del apartado 1; art. 19; art. 27; y disposición adicional segunda, salvo el inciso «y sus derechos históricos» del párrafo primero y el párrafo segundo del apartado 1, ya anulados.

Para el análisis de tales preceptos debemos aplicar la doctrina establecida por la STC 158/2019, abordando adicionalmente, en su caso, los argumentos de inconstitucionalidad no examinados en ella:

a) El art. 13 («Capitalidad») se impugna por regular una materia reservada al Estatuto de Autonomía. Como hemos recordado en la STC 158/2019, FJ 6, la Constitución recoge una reserva de Estatuto que comprende los contenidos mínimos recogidos en el art. 147.2 CE y en otras previsiones constitucionales que expresamente remiten a los estatutos de autonomía. Sin embargo, esta reserva no impide al legislador aragonés, en ejercicio de la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno que le reconocen los arts. 148.1.1 CE y 71.1 EAAr, desarrollar las previsiones estatutarias, siempre que respeten su contenido.

Pues bien, el art. 13 de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, que dispone que la ciudad de Zaragoza es la capital de Aragón y la sede permanente de las instituciones autonómicas, sin perjuicio de que puedan reunirse en otros lugares de su territorio, con arreglo a las leyes (apartado 1) y prevé para ella un régimen especial aprobado por ley autonómica (apartado 2), coincide con lo prescrito en los arts. 3.3, 35, 54 y 87 EAAr, por lo que se ajusta al canon expuesto, de manera que la impugnación debe ser desestimada.

b) El recurso del presidente del Gobierno impugna en bloque los arts. 14 a 22, que integran el capítulo de la Ley dedicado a las «instituciones de autogobierno», por vulnerar la reserva estatutaria del art. 147.2 CE. Más allá de esta denuncia genérica, la demanda solo ofrece una argumentación específica respecto de ciertos preceptos.

En concreto, respecto del apartado 4 del art. 14 («Instituciones forales históricas») –único apartado de dicho artículo que subsiste tras la STC 158/2019– no se detalla el motivo de su inconstitucionalidad. Dicho precepto regula la precedencia en los actos oficiales entre las autoridades e instituciones aragonesas, disponiendo que tenga en cuenta su carácter histórico. Como en el caso anterior, tal mandato encuentra fundamento en la competencia exclusiva sobre autogobierno (art. 71.1 EAAr) sin vulnerar la disposición adicional primera de la Constitución, como se deriva de la STC 158/2019, FJ 5 g). Por tanto, debemos desestimar su impugnación.

c) Del art. 16 («El Justicia de Aragón») la demanda solo justifica específicamente la inconstitucionalidad del apartado 3, que ya ha sido anulado por la STC 158/2019. En cuanto a los apartados 1 y 2, el abogado del Estado no aporta ningún razonamiento que apoye su inconstitucionalidad aparte del genérico de regular una materia reservada al Estatuto. Este planteamiento no puede ser aceptado toda vez que las funciones del Justicia de Aragón que recoge el apartado 1 son sustancialmente las mismas que dispone el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 59.1); y la previsión del apartado 2 de que actúe como mediador entre las instituciones aragonesas y de estas con los ciudadanos, en los términos legalmente previstos, es un desarrollo de la regulación estatutaria del Justicia, acorde con el canon anteriormente expuesto. En este sentido, el propio Estatuto (art. 60) prevé que una ley de las Cortes de Aragón «concretará las funciones del Justicia». La impugnación se desestima.

d) El art. 17 («La Presidencia de Aragón») enuncia las funciones del presidente (apartado 1); singulariza la de promulgar las leyes aragonesas en nombre del rey y convocar, también en su nombre, el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria (apartado 2); y dispone que el presidente responderá políticamente ante las Cortes de Aragón, a través de la cuestión de confianza y la moción de censura (apartado 3).

En relación con la convocatoria del referéndum de ratificación de la reforma estatutaria, el art. 115.7 EAAr atribuye dicha competencia al Gobierno de Aragón y no al presidente. Por tanto, al disponer que lo convoque el presidente, el art. 17.2, párrafo segundo, entra en contradicción con la norma estatutaria de forma que, conforme al canon aplicable, es inconstitucional y nulo. El resto del art. 17 concuerda, sin alteración alguna, con lo previsto en los arts. 45 a 52 del Estatuto, por lo que la impugnación debe rechazarse.

e) A idéntica conclusión llega este Tribunal respecto del art. 18, dedicado a la Diputación General de Aragón. Una vez que la STC 158/2019 ha declarado

inconstitucional y nulo el inciso del apartado 1, que situaba el origen histórico de dicha institución en la Diputación del Reino, el resto del precepto viene a enumerar, en sus apartados 1 (prescindiendo del inciso eliminado) y 2, las funciones del gobierno autonómico; y, en los apartados 3 y 4, los órganos a cuyo control se somete (con cita de las Cortes, el Justicia, la Cámara de Cuentas y los juzgados y tribunales de justicia). En todos los casos lo hace con pleno respeto a las previsiones del Estatuto (arts. 53, 59, 63 y 112). Por tanto, la tacha de inconstitucionalidad debe ser desestimada.

f) La demanda denuncia específicamente que, al citar el art. 18.3 de la Ley los órganos de control del Gobierno autonómico y al referirse el art. 19 a la Cámara de Cuentas de Aragón como órgano de fiscalización externa, se omite toda alusión al Tribunal de Cuentas y a las competencias que le atribuyen –como supremo órgano fiscalizador económico-financiero del Estado y del sector público– el art. 136 CE y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Esta queja de inconstitucionalidad tampoco puede ser acogida. El silencio de una ley autonómica sobre la aplicación del bloque de la constitucionalidad no merece tacha, puesto que el mismo rige por su propia primacía, con independencia de su mención expresa en la legislación estatal o autonómica, según reiterada doctrina constitucional [entre otras muchas, SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 a); 135/2006, de 27 de abril, FJ 6, y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5].

En cualquier caso, aunque dicha salvaguardia no sea necesaria, el art. 112.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón instituye la Cámara de Cuentas de Aragón como órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón «sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas». Y así lo ratifica la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, cuyo art. 3.2 dispone que sus funciones se «entienden sin perjuicio de las legalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas, correspondiéndole también las que le sean delegadas por este en los términos previstos por su Ley Orgánica».

g) El art. 27 («El Archivo del Reino de Aragón») se impugna por las mismas razones ya analizadas y descartadas por la STC 158/2019, FJ 7 f), a la que ahora hemos de remitirnos para desestimar el recurso del presidente del Gobierno en este punto.

h) De igual forma, la disposición adicional segunda («Declaración de interés general a efectos expropiatorios») ha sido enjuiciada por la citada STC 158/2019, sin que el abogado del Estado aporte ningún motivo de inconstitucionalidad diferente de los que hemos analizado en ella. Por consiguiente, debemos remitirnos a su fundamento jurídico 7 j) para reiterar la interpretación conforme del apartado 1, párrafo primero (en la parte subsistente tras anularse el inciso «y sus derechos históricos») y para desestimar la impugnación del apartado 2.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que el recurso de inconstitucionalidad núm. 976-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno, ha perdido sobrevenidamente su objeto para los siguientes artículos, apartados o incisos de artículos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón:

- art. 1, apartados 1 y 2.
- art. 2, apartados 1 y 2, letras d) y e) [en este último caso exclusivamente respecto de la mención «pacto» que era impugnada].
- arts. 3 y 4.
- art. 5, apartado 1 y apartado 2, letra b).

- art. 7, apartado 1, letra c).
- art. 9.
- art. 10, apartado 1.
- art. 14, apartados 1, 2 y 3.
- art. 15.
- art. 16, apartado 3.
- art. 18, apartado 1, inciso «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino».
- art. 20.
- art. 21.
- art. 22.
- art. 25.
- art. 26, apartados 1, 2 y 3.
- art. 32, letra a).
- art. 33, apartado 5.
- disposición adicional segunda, apartado 1, párrafo primero, inciso «y sus derechos históricos» y párrafo segundo.
- disposición adicional tercera.
- disposición final tercera.

2.º Declarar que el art. 17, apartado 2, párrafo segundo, es inconstitucional y nulo.

3.º Declarar que el párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional segunda no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 3 h) de esta resolución, que se remite a lo ya establecido por este Tribunal en el fundamento jurídico 7 j) de la STC 158/2019, de 12 de diciembre.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.