

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 404** *Pleno. Sentencia 158/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5212-2018. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados respecto 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 de los preceptos legales autonómicos que hacen de los derechos históricos fundamento del poder autonómico, objeto o finalidad de su ejercicio; 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.*

ECLI:ES:TC:2019:158

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 Pedro José González-Trevijano Sánchez, 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. 5212-2018, interpuesto por doña Dolors Montserrat Montserrat, don Rafael Hernando Fraile y don Arturo García-Tizón López, comisionados por 117 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón en su totalidad, y, en particular, contra los arts. 1 a 10, 14 a 22, 25 a 27, 29 y 31 a 33; la disposición adicional segunda; la disposición adicional tercera en relación con el art. 3.4; la disposición adicional sexta; y las disposiciones finales primera y cuarta. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado y las representaciones legales del Gobierno de Aragón y las Cortes de Aragón. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de octubre de 2018, doña Dolors Montserrat Montserrat, don Rafael Hernando Fraile y don Arturo García-Tizón López, comisionados por 117 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interponen recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón en su totalidad y, en particular, contra los arts. 1 a 10, 14 a 22, 25 a 27, 29 y 31 a 33; la disposición adicional segunda; la disposición adicional tercera en relación con el art. 3.4; la disposición adicional sexta; y las disposiciones finales primera y cuarta.

Expuestos los antecedentes históricos relacionados con la creación de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como el contenido del estatuto de autonomía (EAAr), la

demanda refiere que la finalidad de norma impugnada es la configuración de una base legitimadora de la existencia preconstitucional de la comunidad autónoma, con fundamento en los derechos históricos de Aragón. Según los recurrentes, la ley impugnada contemplaría la soberanía nacional como partes alícuotas que residen en los distintos pueblos de España, intentando equiparar soberanía y autonomía. Sobre la base de una interpretación historicista inadmisibles en nuestro ordenamiento jurídico, se abordan materias ajenas al derecho foral, superando el límite competencial constitucional. Los recurrentes concretan esta crítica general a la ley en distintos motivos de inconstitucionalidad, que se resumen a continuación.

A) Motivos de inconstitucionalidad en que incurre la totalidad de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón.

a) Infracción del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y de su proyección sobre la naturaleza de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico (art. 9.1). Correlativa infracción de la disposición derogatoria de la Constitución.

La ley impugnada asume que los derechos forales de Aragón son el fundamento de sus poderes públicos (art. 2.1), y a ellos –y no a la Constitución– se debe la expresión de la voluntad del «pueblo aragonés» [art. 2.2 a)], la relación de autonomía y bilateralidad con el Estado [art. 2.2 e)], el derecho de Aragón a acceder al más alto grado de autogobierno [art. 2.2 d)], y el fundamento del derecho de Aragón al autogobierno político y a la autonomía financiera [2.2 f)]. Este planteamiento es abiertamente contrario al contenido del art. 9.1 CE. En la misma línea, la norma aragonesa se sustenta sobre la concepción del principio *prior in tempore potior in iure*, lo que no se aplica en las relaciones entre Constitución y resto del ordenamiento jurídico, y viola por ello el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), así como la disposición derogatoria de la Constitución (con cita, entre otras, de la STC 76/1988, de 26 de abril).

b) Vulneración de la disposición adicional primera CE.

La Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón aborda cuestiones que desbordan las especialidades forales propias del Derecho aragonés (art. 149.1.8 CE). La disposición adicional primera CE no ampara el derecho foral aragonés, y no presta cobertura al conjunto de «derechos históricos» susceptibles de actualización en los términos que la ley impugnada plantea y regula [con cita de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1 b)]. La disposición adicional primera CE contiene una previsión relativa a Navarra y los territorios forales del País Vasco, sin que pueda extenderse al resto de comunidades autónomas (SSTC 76/1988, de 26 de abril, y 214/1989, de 21 de diciembre). Los derechos que han correspondido a Aragón en virtud de su historia (disposición adicional tercera EAAr) no son más que los que ya constan en el Estatuto de Autonomía y en el Código de Derecho Foral Aragonés (Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo), pudiendo ser actualizados, pero no ampliados al margen de la Constitución. La Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón incurre en un evidente exceso, al acometer una regulación sobre aspectos ajenos al derecho foral, como el establecimiento de la denominada «condición política de aragonés» (art. 7), que es materia propia del estatuto de autonomía y de las leyes estatales sobre nacionalidad y vecindad, y que no deriva en ningún caso de los derechos históricos, ni requiere actualización.

c) Vulneración del principio de soberanía nacional (art. 1.2 CE) y del art. 147 CE.

La máxima de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, según la cual el «pueblo aragonés» cuenta con una parte alícuota de soberanía, resulta contraria al art. 1.2 CE y a la doctrina constitucional, que impide considerar que la autonomía significa soberanía. Esta concepción errónea de la soberanía lleva a la ley a desprestigiar el papel del estatuto de autonomía que, en tanto que norma institucional básica de una comunidad autónoma (art. 147 CE), dispone que los poderes de la comunidad emanan del pueblo aragonés y de la propia Constitución (art. 1.2 EAAr). Esta lesión se denuncia respecto de la totalidad de la ley, pero en particular de la proclamación de su art. 1, que

se arroga el poder de establecer la determinación formal de la comunidad como nacionalidad histórica, más allá del propio contenido estatutario.

B) Motivos de inconstitucionalidad en que incurren determinados preceptos de la norma.

a) El art. 2 (titularidad y contenido de los derechos históricos), al atribuir a los derechos denominados históricos de Aragón naturaleza legitimadora del poder, infringe el principio de legitimación democrática del poder, que recoge el art. 1.2 CE. El titular de la soberanía es el pueblo español, sin que este poder constituyente se encuentre limitado por derechos consuetudinarios, históricos o precedentes de ningún tipo.

El apartado primero resulta también contrario al art. 2 CE porque la configuración del Estado Autonómico procede de la Constitución, sin que pueda considerarse en ningún caso que su origen o legitimidad se basa en los derechos históricos. El art. 2.1 también sería contrario al art. 137 CE, porque la autonomía deriva de este precepto constitucional y no de los derechos históricos, así como a los arts. 143 y 147 CE.

El art. 2.1 vulnera el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y desatiende el art. 9.1 CE, que recoge un requisito esencial de todo Estado de Derecho, el sometimiento de los ciudadanos y los poderes públicos al derecho, ocupando la Constitución un lugar preferente en el ordenamiento jurídico. Es corolario de esta vulneración la invasión de competencias exclusivas estatales consagradas en el art. 149.1.8 CE (con cita de la STC 88/1993, de 12 de marzo).

b) Al art. 3 (principios y normas de actualización de los derechos históricos), se le asocia la lesión de la disposición adicional primera CE, por las razones ya expresadas, y del art. 147 CE, porque se infringe el contenido y valor del estatuto de autonomía, en cuanto norma institucional básica de la comunidad autónoma. Al margen de las previsiones estatutarias relacionadas con la foralidad y la historia (arts. 59, 60, 64, 71.1 párrafos segundo y tercero, 78, 86 y disposición adicional primera EAAr), no es jurídicamente posible establecer derechos históricos que no hayan sido predeterminados estatutariamente. En cuanto al régimen financiero de la hacienda, se encuentra regulado en los arts. 99 a 112 y 114 y la disposición transitoria primera EAAr, preceptos que resultan infringidos por el art. 3.4.

c) El art. 4 (carácter originario e imprescriptibilidad) se considera lesivo del art. 9.1 y 3 CE, y de la disposición derogatoria de la Constitución; del art. 147 CE y el propio Estatuto de Autonomía de Aragón, del principio de primacía del derecho de la Unión Europea y del art. 149.1.8 CE, en cuanto a la competencia del Estado para establecer las reglas de eficacia y aplicación de las normas. Los argumentos empleados en la demanda reiteran los expuestos previamente en la impugnación de totalidad.

d) El art. 5.2 b) (el pacto como base de la convivencia política), incurre en las vulneraciones ya expuestas respecto de la primacía del derecho europeo y la suprallegalidad de la Constitución (art. 9.1 y 3 CE). Además, este precepto quiebra el título VIII de la Constitución y, en particular, el reparto competencial contenido en los arts. 148 y 149 CE y el EAAr. El respeto a las competencias exclusivas de Aragón no constituye una cláusula absoluta de limitación del Estado. En particular, se denuncia la vulneración del art. 149.1.18 CE, porque el concepto de bases del régimen jurídico incluye los mecanismos de colaboración y de coordinación entre administraciones, sin que las normas básicas puedan verse limitadas mediante imposiciones legales basadas en supuestos derechos históricos.

e) El art. 6 (derechos y libertades) se aparta de lo dispuesto en el art. 6 EAAr, lo que, por sí solo, sería causa de inconstitucionalidad. Además, se desafía el texto constitucional al añadir la pretensión de que la protección y reconocimiento de estos derechos se hace en virtud de la legitimidad histórica, consagrando un mandato a las instituciones y poderes públicos regionales de oponerse a la minoración o cambio de los derechos en cuanto afecten al pueblo aragonés, lo que supone una eventual oposición a cualquier modificación convencional o a una eventual reforma constitucional regresiva.

En especial, el apartado tercero se reputa contrario al art. 149.1.2 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de asilo.

f) El art. 7 (condición política de aragonés y natural de Aragón) resulta contrario al art. 4 EAAr, que establece la condición política de aragonés, regulando una materia propia del estatuto de autonomía en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, con infracción por tanto del art. 147 CE. Adicionalmente, el precepto es contrario a la reserva del Estado sobre la legislación civil, ex art. 149.1.8 CE, ya que la vecindad civil es materia de aplicación territorial de las normas jurídicas.

g) El art. 8 (participación en decisiones de interés general) se entiende contrario a los arts. 147 CE y 4.3 EAAr, al permitir a los ciudadanos de origen aragonés que hayan perdido la vecindad civil y residan fuera de Aragón participar en las decisiones de interés general.

h) El art. 9 (territorio) se reputa contrario a los arts. 147.2 b) CE y 2 EAAr, en la medida en que no hay coincidencia literal en la delimitación del territorio de la comunidad autónoma.

i) El art. 10 (la bandera de Aragón), sería contrario a los arts. 4.2 CE, 3 EAAr y 3, 4 y 6 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, al atribuir la posición preferente a la de Aragón, pretiriendo el orden de preferencia de la bandera de España.

j) La totalidad del capítulo III, arts. 14 a 22, resulta contrario al art. 147 CE y al art. 1 y al título II EAAr. La denominación «instituciones forales históricas» (art. 14) no se recoge en el estatuto. No obsta la mención del art. 1.3 EAAr a la nacionalidad histórica, cuya identidad se funda en «sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura», pero la *vis expansiva* de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón atribuye un fundamento inexistente a sus instituciones.

Respecto del art. 22 (otras instituciones de autogobierno), no se recoge en ningún apartado del Estatuto de Autonomía la existencia de otras instituciones que puedan ser compiladas y reconocidas por su carácter histórico foral.

k) Los arts. 25 (patrimonio expoliado y emigrado), 26 (archivo de la Corona de Aragón) y 27 (archivo del Reino de Aragón) y las disposiciones adicionales segunda (declaración de interés general a efectos expropiatorios) y sexta (archivo del Reino y General de Aragón), serían contrarios a los arts. 149.1.8 y 28 y 149.2 CE.

La expresión «patrimonio expoliado y emigrado» conlleva una evidente extralimitación competencial, puesto que el Gobierno autonómico no podría actuar sobre el patrimonio de otras administraciones públicas. Corresponde al Estado, ex art. 149.1, 8 y 28 CE, la ordenación general y uniforme en los ámbitos patrimoniales. La reducción del nivel de protección que opera la ley autonómica impugnada supone una invasión de las competencias estatales en materia de cultura (art. 149.2 CE) y de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expoliación (art. 149.1.28 CE).

El art. 26.1 excede del estricto concepto de gestión al que se refiere el art. 149.1.28 CE.

Los arts. 26.4 y 27 se oponen a la titularidad y gestión estatal del Archivo de la Corona de Aragón, cuya unidad no puede romperse por decisión de una norma autonómica que procede a integrar una parte del mismo en el sistema de archivos de Aragón (con cita de las SSTC 28/2013, de 11 de febrero, 66/2013, de 14 de marzo, y 136/2013, de 6 de junio).

La disposición adicional segunda choca con el art. 9.3 CE, que recoge la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y restrictivas de derechos individuales y el principio de seguridad jurídica, en relación con el art. 33 CE y los límites a la potestad expropiatoria (con cita de la STC 37/1987, de 26 de marzo). La comunidad autónoma de Aragón posee facultades ejecutivas en materia expropiatoria ex art. 77.16 EAAr, lo que incluye la potestad reglamentaria, sin penetrar en la regulación general de la institución.

La pretendida expropiación de bienes y archivos que se encuentren fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón supondría una extralimitación territorial al extender una suerte de retracto a bienes que no se encuentran mencionados en el Estatuto de Autonomía.

l) Del art. 29 (patrimonio histórico), ha de ponerse en duda constitucional la atribución legal de la condición de «comunidad humana diferenciada que se inicia hace doce siglos», cuestión propia de una exposición de motivos, y abiertamente contraria al principio de primacía constitucional en los términos ya expuestos. Por otra parte, se desconoce el sentido del último párrafo del apartado segundo y del apartado quinto, que atentan contra el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

m) El art. 31 (el agua, patrimonio común de Aragón) recoge una atribución competencial sobre el agua en términos de exclusividad futura, con una extensión material que no resulta conciliable con el art. 149.1, 22 y 23 CE (STC 227/1988, de 29 de noviembre). La competencia estatal comprende la aprobación de los planes hidrológicos aunque se refieran a cuencas intracomunitarias, por razones de planificación y coordinación.

n) El art. 32 (principios de interpretación del Derecho aragonés) se considera contrario tanto al art. 149.1.8 CE como al art. 3 del Código civil (CC). La foralidad no puede ser excusa para invadir la competencia exclusiva estatal en cuanto a las reglas de la aplicación e interpretación de las normas. El art. 149.1.8 CE es claro en cuanto al respeto a las normas de Derecho foral o especial en la determinación de las fuentes del Derecho, pero no contiene pareja reserva de respeto a la foralidad en cuanto a la aplicación de las normas jurídicas.

ñ) El art. 33 (el conocimiento del Derecho y servicio público) se entiende eventualmente lesivo del art. 149.1.6 CE. El apartado tercero es claramente contrario a ese título competencial estatal, pues pretende arrogarse una competencia exclusiva autonómica. El precepto regula también el *habeas corpus*, modificando su denominación con infracción del art. 149.1.6 CE.

o) La disposición adicional tercera (acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado) y el art. 3.4 se reputan contrarios al art. 157.3 y a la disposición adicional primera CE, y al art. 108 EAAr. La pretendida base histórica para reclamar un régimen financiero propio y una hacienda foral es absolutamente ajena a la realidad constitucional. La exigencia de acuerdo bilateral para provocar el reconocimiento de ese régimen es igualmente contraria a la Constitución. Los derechos históricos de los territorios forales a los que alude la disposición adicional primera CE en relación con el País Vasco y Navarra no son extrapolables a otras comunidades autónomas. Ni la Constitución ni el Estatuto contemplan el convenio o el concierto para Aragón, pretensión que ahora busca sustentar esta ley por la vía de la historicidad de unos supuestos derechos paccionados sobre el régimen económico-financiero.

p) La disposición final primera (derogación de los decretos de abolición foral) es incompatible con la disposición derogatoria de la Constitución, en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Asimismo, el art. 2 CC resulta claro al disponer que por la simple derogación de una norma no reviven los derechos que aquella hubiera derogado.

q) La disposición final cuarta (entrada en vigor) se considera lesiva de los arts. 9.3 CE y 2.2 CC. La entrada en vigor de manera retroactiva es, además de impracticable, contraria a la garantía de la publicidad de las normas, la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y su plasmación en el art. 2.1 CC.

2. Por providencia de 13 de noviembre de 2018 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite este recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, a las Cortes de Aragón y a la Diputación General de Aragón, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes (art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC); y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en «el Boletín Oficial de Aragón».

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 26 de noviembre y 3 de diciembre de 2018, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos de las mesas de sus respectivas Cámaras de

personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado con fecha 23 de noviembre de 2018, el abogado del Estado se personó en el proceso y solicitó prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida por diligencia de ordenación de 26 de noviembre de 2018, por plazo de ocho días a contar desde el siguiente al de expiración del plazo ordinario. En sus alegaciones, formuladas mediante escrito registrado con fecha 19 de diciembre de 2018, considera que la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón no es inconstitucional en su totalidad, y que algunos de los preceptos específicamente impugnados tampoco merecen ese reproche. Insta por ello la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, en los términos que se resumen a continuación.

A) La disposición adicional primera CE y la denominada «actualización de los derechos históricos» de Aragón.

El Tribunal Constitucional ha interpretado que la disposición adicional primera CE se aplica únicamente a País Vasco y Navarra (STC 76/1988, de 25 de abril, FJ 2). La disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, reproducida en la actual disposición adicional tercera EAAr, relativa a la actualización de derechos históricos, ha sido interpretada por la SSTC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1 b). No es posible, por tanto, que Aragón se defina como una comunidad foral en el sentido que la Constitución ha dado a este término en su disposición adicional primera, sin que ello signifique que dicha comunidad autónoma no posea, ex art. 149.1.8 CE y su estatuto de autonomía, un Derecho civil propio.

Son inconstitucionales por este motivo los arts. 1.1 y 2, 2.1 y 2 e), 3, 5.1, 32 a), y la disposición final tercera.

Además, el art. 5.2 b) es inconstitucional por excluir y limitar la capacidad y las funciones de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, en sentido contrario a la interpretación sostenida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 135. Tampoco puede una ley autonómica establecer las reglas de aplicación del derecho internacional, especialmente el de la Unión Europea, por formar parte el *ius contrahendi* de la competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.3 CE.

B) Vulneración de los principios de soberanía nacional y constitucionalidad, y del derecho a la autonomía (arts. 1.2, 2 y 9.1 CE).

No es posible sostener la existencia de un pacto con valor originario y preconstitucional entre las comunidades autónomas (o entidades territoriales preexistentes) y el Estado o la Corona, en el que se fundamente bien el poder constituido a partir de 1978, bien un reconocimiento de derechos preexistentes a la norma fundamental (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3; 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a); y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3). El Tribunal Constitucional ha afirmado que las comunidades autónomas nacen de la voluntad del poder constituyente, sin que quepa considerar su existencia con anterioridad a la conformación de esta plasmada en el texto constitucional, pues aquellas son unos nuevos sujetos públicos a los que la Constitución otorga un status propio, descartando de plano que puedan pervivir situaciones jurídicas o instituciones de carácter histórico que sean contrarias a su contenido. Al margen de los territorios del País Vasco y Navarra a los que se aplica la disposición adicional primera CE, la historia ya se encuentra considerada en la propia Constitución desde el momento en que en la misma se reconocen directamente determinados hechos e instituciones (arts. 3.2 y 3 y 149.1.8 y disposición transitoria segunda CE). La Constitución es el fundamento de la existencia en derecho de las comunidades autónomas, y no cabe el reconocimiento en una ley autonómica de unos derechos históricos preexistentes. Los derechos históricos, instituciones y tradiciones aludidos en la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Aragón, derivan

su relevancia constitucional del hecho, en su caso, de su asunción por la Constitución misma. El Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 es respetuoso con esta concepción y ya tiene en cuenta las particularidades históricas de Aragón (art. 1.3 EAAr). La Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón ignora esta previsión y pretende establecer un régimen jurídico de la comunidad, con una identidad y características contrarias al Estatuto y a la propia Constitución.

Son inconstitucionales por este motivo los arts. 1.1 y 2, 3 y 4.

C) Vulneración de la reserva material del art. 147.2 CE.

Las materias a las que se refiere el art. 147.2 CE no conforman el único contenido posible de un estatuto de autonomía (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12), pero lo explícitamente previsto en dicho precepto constitucional como necesario debe estar recogido en la norma estatutaria, quedando tales contenidos excluidos o vedados para el legislador ordinario. Más allá de la invasión formal de la reserva de estatuto, algunos de los preceptos de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón directamente contradicen el contenido estatutariamente establecido, sin que se haya seguido el procedimiento de reforma previsto en el propio estatuto.

Son inconstitucionales por este motivo los arts. 2.2 d), 7.1 c), 9, 10.1, 13, y 14 a 22.

D) Vulneración del art. 23.1 CE y la reserva de ley orgánica del art. 81 CE, en lo que afecta al régimen electoral.

El art. 7.1 c), que aborda la regulación de la condición política de aragonés y natural de Aragón, no se atiene al art. 4 EAAr. En los términos en que ha sido interpretada por la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 11, la definición de la «condición política» forma parte del Estatuto de Autonomía de Aragón y no puede ser regulada por una ley de Cortes de Aragón. Además, dicha condición política se encuentra imbricada con la determinación de quiénes pueden ejercer los derechos de sufragio activo y pasivo, lo que forma parte del contenido del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Esta es una materia cuya regulación, por tratarse del desarrollo del derecho fundamental de participación política (art. 23 CE) y poderse vincular con el régimen electoral general, debe ser regulada, por mandato del artículo 81.1 CE, por la ley orgánica (Ley Orgánica del régimen electoral general: LOREG). Una ley ordinaria no puede definir en contradicción con lo dispuesto en la LOREG la condición política de los aragoneses. Y, como confirman las normas dedicadas al censo electoral, artículos 31 y siguientes, especialmente el 32, LOREG, el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo está vinculado no a la vecindad civil, sino al lugar de residencia.

E) Vulneración de las competencias estatales en materia de archivos y registros.

Conforme a las SSTC 103/1988, de 8 de junio, FJ 4; 31/2010, de 28 de junio, FJ 74; 46/2010, de 8 de septiembre, 47/2010, de 8 de septiembre, y 48/2010, de 9 de septiembre, 14/2013, de 31 de enero, FJ 5; 38/2013, de 14 de febrero, FJ 4, y 66/2013, de 14 de marzo, FJ 4, la comunidad autónoma carece de competencias sobre el Archivo de la Corona de Aragón, sin perjuicio de su participación en su patronato.

Son inconstitucionales por este motivo los arts. 25, 26.1, 2 y 3, y 27, y la disposición adicional segunda.

F) Infracción de las competencias estatales en materia de legislación civil y procesal.

El art. 32 vulnera la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE. La referencia de este al respeto a la normas de Derecho foral no se puede proyectar sobre las normas de derecho público en general, estando circunscrita tal referencia en todo caso al Derecho foral civil.

El art. 33.5 vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE (STC 21/2012, de 16 de febrero, FJ 3). El legislador autonómico se ha extralimitado tanto desde la perspectiva de la reserva de ley orgánica de los derechos fundamentales ex art. 81 CE, como de la sustantiva en orden a la legislación procesal, al

denominar el procedimiento de *habeas corpus* como «derecho de manifestación de personas». La regulación autonómica incide también en la reserva al Estado de la competencia exclusiva en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE), materia sobre la que no cabe que exista Derecho foral ni público sustantivo alguno de Aragón.

G) Acuerdo bilateral económico-financiero.

Previsto en el art. 108 EAAr, en el sentido interpretado por la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 135, la disposición adicional tercera fija un plazo contrario al marco regulador mencionado, incluso sin efecto directo. Con ello, se está modificando una previsión estatutaria a través de una ley ordinaria, menoscabando las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.14 CE.

5. El letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación de la Diputación General de Aragón, se personó en el proceso mediante escrito registrado con fecha 5 de diciembre de 2018, solicitando prórroga del plazo para formular alegaciones, que le fue concedida por diligencia de ordenación de la misma fecha, por plazo de ocho días a contar desde el siguiente al de expiración del plazo ordinario. El escrito de alegaciones, registrado con fecha 28 de diciembre de 2018, solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, en atención a los argumentos que se resumen seguidamente.

A) Impugnación de totalidad.

La impugnación de totalidad es contraria al art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) por su carácter genérico. Sólo se cumplen los requisitos mínimos de orden público procesal respecto de la impugnación de los arts. 2.1, 3, 4, 5, 6 b), 7, 8, 9, 29, 31, 33, la disposición adicional segunda, la disposición adicional tercera en relación con el art. 3.4, la disposición adicional sexta, y las disposiciones finales primera y cuarta. Debe inadmitirse el recurso respecto de la exposición de motivos y los restantes artículos que no han sido impugnados de forma particular, así como la impugnación de los arts. 1, 2.2, 6, 14 a 22, y 25 a 27, al no venir acompañada de un mínimo razonamiento jurídico particular.

No obstante, a fin de centrar el debate, se señala que el canon de constitucionalidad se encuentra en la disposición adicional primera CE y en la disposición adicional tercera EAAr, que con toda claridad reconoce los derechos históricos del pueblo aragonés. No es posible tachar de inconstitucionalidad la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón sin haber recurrido antes, en plazo, la disposición adicional tercera EAAr. En claro fraude de ley, se pretende un recurso *per saltum*, cuando no cabe ahora cuestionar que, en virtud de la disposición adicional tercera EAAr, la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto territorio foral, puede actualizar sus derechos históricos de acuerdo con la disposición adicional primera CE. La legitimidad constitucional de la disposición adicional tercera EAAr se basa en los debates constitucionales; en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, que afirmó desde el primer momento la actualización de los derechos históricos según la disposición adicional primera CE; en el Estatuto de Autonomía de 2007, que mantuvo ese reconocimiento; y en la falta de pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional (salvo argumentos *obiter dicta*).

Aragón es territorio foral de forma incuestionable, según la historia jurídica científica, que data la expresión «Fuero de Aragón» en el S. XIV, y se consolida en el S. XIX como «derecho foral» en el ámbito del derecho privado. Así lo afirma el preámbulo del vigente EAAr. La noción de naturaleza aragonesa sobrevivió a los decretos de nueva planta, también en el ámbito del Derecho público. La disposición adicional primera CE no tiene por objeto el Derecho civil foral propio (arts. 149.1.8 CE y 71.2 EAAr), sino que ampara y respeta el origen y la existencia del Derecho foral de Aragón en cuanto derechos históricos del pueblo aragonés.

La Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón se refiere a la nación de Aragón como una constatación histórica, pero tanto en la exposición de motivos como en el art. 1 se consagra como nacionalidad histórica, conforme al art. 2 CE y al art. 1



EAAr. No puede hallarse en la ley impugnada la consideración de la soberanía nacional como partes alícuotas que residen en los distintos pueblos de España, como pretenden los recurrentes. Tampoco tiene la finalidad de configurar una base legitimadora de la existencia de la comunidad autónoma en los derechos históricos. No cabe confundir el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a las nacionalidades y regiones, con el fundamento histórico que ha llevado a la constitución de muchas comunidades como nacionalidades. Es la propia Constitución, al vincular el derecho a la autonomía con la historia (arts. 143, 147 y 149.1.8, disposición adicional segunda, disposición transitoria primera), la que exige y garantiza la legitimidad histórica de las comunidades autónomas. La referencia de la disposición adicional primera CE a los derechos históricos debe interpretarse como fundamento de la identidad de una comunidad autónoma con su pasado histórico, para lo que será necesaria la referencia de una entidad política histórica que se rememora o actualiza.

El estatuto de autonomía es la vía más decisiva para la actualización de los derechos históricos, pero no la única. El Tribunal ha venido admitiendo la actualización de derechos históricos de los territorios forales tanto por normas estatales como autonómicas, y también en virtud de actos y convenios. Ha exigido una mención general a la existencia del régimen foral en los estatutos y su conexión histórica, así como una referencia a su contenido mínimo (STC 159/1993, de 6 de mayo). El Estatuto de Autonomía de Aragón así lo recoge en su exposición de motivos, en su definición como nacionalidad histórica (art. 1.1), en los arts. 1.3, 2, 3, 7, 22, 71.2 y 6, 108, y en la disposición adicional primera.

B) Impugnación del articulado.

a) La impugnación del art. 1 debe inadmitirse por infracción del art. 33 LOTC, al no señalar los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados ni desarrollar fundamentación jurídica alguna. En todo caso, no solo respeta sino que desarrolla la Constitución y el estatuto de autonomía, por lo que no vulnera el art. 9.1 y 3 CE.

b) El art. 2, en cuanto reproduce la disposición adicional tercera y el art. 1.2 EAAr, difícilmente puede ser contrario al Estatuto. Tiene su fundamento en el art. 2 CE, por lo que no vulnera este precepto ni los arts. 137, 143 o 147 CE. El art. 2.2 (cuya impugnación debería inadmitirse por falta de argumentación) sintetiza y actualiza lo que las Cortes de Aragón consideran como rasgos esenciales de la garantía de foralidad que otorgan los derechos históricos.

c) El art. 3 no puede considerarse inconstitucional, por las razones alegadas con carácter general. En particular, la reserva de un régimen financiero propio figura en los arts. 99 a 114 y la disposición adicional primera EAAr. Del art. 108 EAAr y concordantes puede deducirse que el acuerdo bilateral es una fuente de financiación propia de la hacienda autonómica, diferenciada del sistema de financiación general (art. 104.9 EAAr), que no responde a la aplicación del sistema de alcance multilateral previsto en la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas. Su fundamento radica en el esfuerzo fiscal de Aragón, y es un sistema de financiación propio y alternativo al sistema general con origen en los derechos históricos (disposición adicional tercera EAAr).

Por lo mismo, tampoco resulta inconstitucional la disposición adicional tercera.

d) Los límites a la reforma constitucional a los que se refiere el art. 4.1 tienen su base en que los derechos históricos del pueblo aragonés son el fundamento de la consideración de Aragón como una nacionalidad histórica que se integra en la Nación española. Una reforma constitucional podría revisar el Estado autonómico, pero sin afectar a la esencia de la unidad de la Nación ni al derecho a la autonomía de las nacionalidades o regiones que integran la unidad, representando los derechos históricos de los territorios forales una garantía institucional (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4), que alcanza, como mínimo irreductible, a proteger el régimen de autogobierno territorial en el que quepa reconocer el régimen foral tradicional.

El Derecho europeo no puede afectar a los elementos esenciales de la Constitución, como ha señalado el Tribunal Constitucional alemán.

En cuanto a la imprescriptibilidad de los derechos históricos, ni la disposición adicional primera CE ni la disposición adicional tercera EAAr establecen plazo alguno para su actualización.

e) Del art. 5, la demanda solo argumenta la inconstitucionalidad del apartado segundo b). El precepto no atribuye nuevas competencias ni crea nuevos mecanismos de colaboración. Es expresión del pactismo aragonés histórico, que se desarrollará según lo marcado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, [arts. 92.1 y 109.2 b) EAAr], expresado en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

f) El art. 6 trata de reforzar, con una referencia al pasado, el compromiso de las instituciones aragonesas con la máxima protección de los derechos y libertades. La oposición a su minoración o restricción no pasa de ser un mandato legal de las Cortes de Aragón a las instituciones aragonesas, que deberá hacerse efectivo mediante las iniciativas políticas y judiciales que estén a su alcance y en virtud de sus competencias. En ningún caso supone una limitación a la reforma constitucional, ni la modificación de otras fuentes.

Tampoco se regula el derecho de asilo en sentido propio, sino su vertiente social (art. 71.34 EAAr) una vez que aquél sea efectivo, limitando la protección que pueda dar la comunidad autónoma a las materias de su competencia.

g) El art. 7 no vulnera el art. 147 CE, al no regular materia reservada al estatuto. El propio art. 7 EAAr impone una clara reserva de ley, que no puede ser otra que la autonómica. El principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) justifican que los aragoneses con vecindad civil aragonesa y residencia fuera de Aragón puedan participar en las elecciones al Parlamento que tiene la competencia de legislar sobre el Derecho foral civil aragonés (art. 71.2 EAAr), un sistema jurídico completo que se les aplica por su estatuto personal de vecindad civil, con eficacia extraterritorial (art. 9.1 y 2 EAAr). Esta regulación entronca directamente el derecho foral de Aragón con los principios democráticos y con lo que significa la actualización de los derechos históricos. La condición natural de aragonés se mantuvo tras los decretos de nueva planta, con reserva de plazas en las principales instituciones de gobierno, tanto privativas de Aragón como generales de España.

Se respeta el art. 149.1.8 CE pues no se pretende cambiar las normas sobre la vecindad civil, sino atribuir derechos políticos a los que la tienen reconocida, según la legislación estatal.

h) El art. 8 se refiere a una participación política de segundo nivel, reconocida a los no españoles residentes en Aragón (art. 4.3 EAAr) o a los aragoneses de origen residentes fuera de la comunidad, aunque hayan perdido la vecindad civil (art. 8 EAAr), todo ello en consonancia con el art. 9.2 CE.

i) La única diferencia del art 9 con el art. 2 EAAr es un cambio irrelevante de redacción, sin trascendencia jurídica.

j) La impugnación del art. 10 no cumple los requisitos del art. 33 LOTC: no aparece en el suplico ni en la providencia de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad. No obstante, procede señalar que la bandera es un símbolo político que acumula toda la carga histórica de la comunidad y, por tanto, un derecho histórico del pueblo aragonés (STC 94/1985, de 29 de julio). No se vulneran las reglas de preferencia y distinción de la Ley 39/1981 sobre la bandera de España.

k) La impugnación de los arts. 14 a 22 no cumple los requisitos del art. 33 LOTC, por su carácter conjunto y genérico. La demanda se limita a considerar inconstitucional la calificación de las instituciones estatutarias como instituciones forales históricas (art 14). Ello se desprende del propio Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando en su preámbulo destaca el carácter foral de Aragón y en el art. 1.3 señala la identidad propia de la Comunidad Autónoma de Aragón por sus instituciones tradicionales, que sin duda tienen origen foral.

El art. 22 es conforme al art. 147.2 c) CE. Las instituciones básicas están reguladas en el estatuto, pero ello no implica que se agote todo el sistema institucional propio, que

puede ser desarrollado en virtud de la competencia autonómica exclusiva de autoorganización (art. 71.1 EAAr).

l) La impugnación conjunta de los arts. 25, 26 y 27 incumple, una vez más, el art. 33 LOTC.

El art. 25 es coherente con la naturaleza de los derechos históricos, pues no hay duda de que el patrimonio histórico de Aragón forma parte de su identidad. Su ámbito y alcance será el de la competencia autonómica, siendo el principal la legitimidad histórica para desarrollar las actuaciones necesarias para hacerlo realidad, como la petición de descatalogación y su cesión a la Comunidad Autónoma de Aragón. Su alcance extraterritorial viene avalado por el art. 22 EAAr.

El art. 26 no atribuye a la comunidad autónoma potestad reglamentaria sobre el Archivo de la Corona de Aragón; reconoce el derecho a participar de forma preeminente en su dirección y gestión, y en su patronato, en coherencia con la disposición adicional primera EAAr. En cuanto al informe preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad del Archivo –aunque éste sea de competencia estatal– afecta directamente a la identidad histórica de Aragón, formando por ello parte de los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta. Su integración en el sistema de archivos de Aragón constituye un régimen particular, congruente con la pertenencia al patronato.

El art. 27 es una norma de autoorganización referida a fondos y archivos de competencia autonómica, por lo que no cabe tacha de inconstitucionalidad, conclusión extensible a la disposición adicional sexta. La disposición adicional segunda es conforme a la potestad expropiatoria recogida en el art. 77.16 EAAr, y la extraterritorialidad, en cuanto a los bienes artísticos que hayan salido del territorio de Aragón sin un título válido de propiedad, se fundamenta en el art. 22.2 EAAr.

m) El recurso no concreta qué situaciones derivadas del art. 29 afectan a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). El precepto desarrolla principios rectores de aplicación a las instituciones aragonesas, sin vulnerar precepto constitucional alguno. No atribuir la historia de Aragón a una entidad en exclusiva es una opción legítima del legislador aragonés en el ámbito de la competencia autonómica en materia de cultura.

n) El art. 31 tiene una redacción meramente programática, sin afectar a las competencias estatales ni, por ello mismo, incurrir en vulneración constitucional.

ñ) Respecto del art. 32, la positivización de los principios generales del Derecho en el ámbito del Derecho propio de Aragón, como fuente del derecho, no se puede confundir con las reglas de aplicación e interpretación de las normas (art. 149.1.8 CE).

El apartado a) se deduce del Estatuto de Autonomía de Aragón en cuanto norma pactada, y con el alcance del art. 80.1 EAAr sobre la cláusula de cierre de las competencias autonómicas. El apartado c) es aplicación del criterio interpretativo contemplado en el art. 3 CC sobre los antecedentes históricos, que se justifica en relación con el art. 29 de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, con el fin de evitar tergiversaciones de la historia de Aragón en la aplicación de su Derecho.

o) El art. 33.3 se refiere expresamente a las particularidades derivadas del derecho sustantivo aragonés (art. 71.3 EAAr).

El art. 33.5, al recuperar la denominación foral del «recurso de manifestación de personas» para el procedimiento de *habeas corpus*, aunque es institución propia de la legislación procesal penal, es una mera cuestión de nombre, sin afectar a su regulación sustantiva. Se fundamenta en preservar la identidad histórica de Aragón y, por tanto, como derecho histórico, que no es un título competencial pero puede informar las competencias estatales en orden a preservar una identidad.

p) La disposición final primera no deroga el decreto de nueva planta de 29 de junio de 1707, solo contiene una petición al Estado para su derogación expresa, aunque se entienda tácitamente derogado por la disposición derogatoria CE y la constitución del Estado autonómico. Lejos de atentar contra la seguridad jurídica, la favorece.

q) La disposición final cuarta retrotrae la vigencia de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón al 29 de junio de 2018 por una razón evidentemente simbólica, sin vulneración de la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE.

6. El representante procesal de las Cortes de Aragón se personó en el proceso con fecha 7 de diciembre de 2018, solicitando prórroga del plazo para formular alegaciones, que le fue concedido por diligencia de ordenación de esa misma fecha, por plazo de ocho días a contar desde el siguiente al de expiración del plazo ordinario. En su escrito de alegaciones, que tuvo entrada en el registro con fecha 28 de diciembre de 2018, solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, razonando en síntesis lo siguiente:

A) Motivos de inadmisibilidad.

El recurso contiene, en su mayor parte, consideraciones sobre regulaciones sin impacto jurídico directo, cuando 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). Otra de las líneas estructurantes del recurso es su falta de fundamento jurídico preciso, incumpliendo la carga argumental del recurrente (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1). No resulta, en fin, admisible pretender del Tribunal un control de oportunidad política (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 3).

B) Alegaciones de carácter general.

Fundamentalmente la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón desarrolla la disposición adicional tercera EAAr, que ya figuraba en el Estatuto 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 CE, se destaca que el texto finalmente aprobado deja abierta la posibilidad de considerar que hubiera 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.

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 CE, 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 CE 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). El recurso tampoco tiene 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, cuando no idénticos.

## C) Impugnación del articulado.

a) El art. 1 reproduce el art. 1 EAAr en la definición de Aragón como nacionalidad histórica, por lo que no puede reputarse inconstitucional.

b) La impugnación del art. 2.1 no tiene en cuenta que la STC 31/2010, FJ 3, establece que una expresión como la recogida en este precepto, según la cual los poderes autonómicos emanan del pueblo aragonés, no entra en competencia con el titular de la soberanía nacional. La mención a los derechos históricos reitera lo dispuesto en la disposición adicional tercera EAAr.

c) El art. 3 respeta expresamente el marco constitucional y estatutario, en un texto similar al aceptado por la STC 31/2010. El apartado cuarto es un mero mandato político genérico carente de consecuencias jurídicas, y por ello no es inconstitucional (STC 31/2010, FJ 15).

d) El art. 4 recoge algo fuera de toda duda: los derechos históricos son anteriores a la Constitución y al estatuto de autonomía. El párrafo primero debe interpretarse según la jurisprudencia constitucional que establece el posible contenido material de los regímenes forales, permitiendo una actualización al margen de los estatutos y una no sujeción estricta al título VIII CE (STC 214/1989), siendo la experiencia histórica un argumento para precisar un cierto contenido competencial (STC 140/1990). La mención del derecho de la Unión Europea debe interpretarse dentro del respeto al principio de subsidiariedad (art. 5 del Tratado de la Unión Europea). La imprescriptibilidad de los derechos históricos es la base de su esencia (SSTC 140/1990 y 159/1993).

e) El art. 5.2 tan solo recuerda que las decisiones relevantes que afecten a Aragón serán negociadas en los órganos de cooperación existentes, sin modificar su regulación ni el reparto de competencias. El inciso final del subapartado b) debe entenderse limitado a los derechos históricos, y no en términos de primacía, sino como el derecho a ser propuesto para su consideración en los órganos bilaterales de cooperación (STC 31/2010, sobre el art. 3.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC).

f) La impugnación del art. 6 carece de fundamentación (STC 36/1984, de 14 de marzo, FJ 1). El precepto se enmarca en el objetivo de actualizar los derechos históricos, adecuándolos al Derecho internacional vigente, sin pretensión de modificar la normativa que resulte de aplicación. El apartado tercero contiene un mandato genérico y voluntarista, enmarcado en las competencias autonómicas (art. 71 EAAr). No se invade la competencia estatal en materia de derecho de asilo; tan solo se encomienda a las instituciones aragonesas cuidar de los derechos sociales de las personas que disfruten de ese derecho.

g) La impugnación del art. 7 solo se argumenta respecto del apartado tercero, que no infringe la legislación civil de competencia estatal, concretamente el art. 14 CC.

h) La impugnación del art. 8 carece de fundamentación. Su apartado a) reproduce el art. 4.3 EAAr). El apartado b) extiende el mandato de participación en congruencia con el art. 8.1 EAAr.

i) El art. 9, aunque con una redacción diferente, respeta el art. 2 EAAr, sin modificarlo.

j) Por un posible error, el art. 10 no está incluido en la providencia de admisión a trámite del recurso, que argumenta solo en relación con el apartado segundo. Debe entenderse que la preferencia de las banderas excluye a la bandera de España.

k) Los arts. 14 a 22, impugnados con falta de fundamentación, contienen una mera relación de instituciones consideradas históricas, sin pretender en ningún momento alterar las instituciones recogidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón y su funcionamiento. Forma parte de la discrecionalidad política de la Cámara, no siendo susceptibles de un control de oportunidad política.

Del examen de detalle de este grupo de preceptos, resulta: (i) El art. 14 enumera las instituciones que constituyen el precedente de las actuales, sin modificar estas o ampliar sus competencias. La mención a la precedencia del apartado cuarto se refiere solo a las autoridades aragonesas, manifestación de la competencia exclusiva sobre autogobierno (art. 71.1 EAAr). (ii) El art. 15 solo incluye un mandato político, excluido del control

constitucional. (iii) El art. 16 reproduce el art. 59 EAAr y la regulación autonómica preexistente, añadiendo aspectos propios del autogobierno autonómico (art. 71.1 EAAr). (iv) El art. 17 reproduce parte de los arts. 46 a 52 EAAr. La convocatoria del referéndum sobre reformas estatutarias se corresponde con el art. 115.7 EAAr. (v) El art. 18 contiene una mera referencia histórica, reproduciendo en lo restante los arts. 96 a 98, 33 y 53.4 EAAr. (vi) El art. 19 reproduce el art. 112 EAAr, confiriendo a la Cámara de Cuentas la denominación histórica de maestro racional, sin modificar el texto estatutario. (vii) El art. 20 no contiene modificaciones de lo dispuesto en los arts. 67 a 69 EAAr 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 inadmisibilidad, por su carácter preventivo y de control de oportunidad política.

l) El art. 25.1 formula un mandato político genérico sin la menor consecuencia jurídica, dirigido en el apartado segundo a la Diputación General de Aragón para hacer realidad el regreso del patrimonio, sin invadir la competencia de otras administraciones ni incumplir la jurisprudencia constitucional (STC 128/2016, de 7 de julio).

m) El art. 26.1 reproduce la disposición adicional primera EAAr, incluyendo la expresión «preeminente», que no implica privilegios respecto de las restantes comunidades autónomas que participan en el patronato del Archivo de la Corona de Aragón. La mención a la participación en la gestión no es contraria a la normativa estatal ni a la jurisprudencia constitucional (STC 17/1991, de 31 de enero). El informe preceptivo y vinculante previsto en el apartado segundo contaría con base legal suficiente, ya que las decisiones que afecten a la integridad o a la gestión unificada del Archivo vulnerarían el Estatuto de Autonomía de Aragón, así como los restantes estatutos de autonomía de las comunidades implicadas. La integración en el sistema de archivos de Aragón (apartado cuarto) es técnica, facilitada por los actuales medios de reproducción, y ha sido admitida por la jurisprudencia constitucional (SSTC 46/2010, de 8 de septiembre, y 66/2013, de 14 de marzo).

n) Se impugna el art. 27 sin fundamentación. El precepto solo contiene un mandato a la Diputación General de Aragón, que reitera lo ya establecido en la Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de archivos de Aragón.

ñ) El art. 29, impugnado sin fundamentación, contiene un simple mandato a la Diputación General de Aragón y al Justicia de Aragón para promover la enseñanza de su historia y evitar manipulaciones. Forma parte de consideraciones históricas y de oportunidad política, excluidas del control constitucional.

o) El art. 31 recoge una serie de consideraciones políticas genéricas sobre el derecho al acceso al agua, en línea con las resoluciones de Naciones Unidas y con el art. 19 EAAr, sin contradecir el reparto de competencias. El horizonte de recuperación de la gestión directa del agua es, nuevamente, un mandato político, que nada añade al art. 72 EAAr, y que en cuanto a la posible transferencia o delegación de competencias de ejecución en materia hidráulica cabe ex art. 150.2 CE y disposición adicional cuarta EAAr, y se ha dado, por ejemplo, en Cataluña (Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre).

p) Aunque no figura entre los incluidos en la providencia de admisión a trámite, se constata que el art. 32 recoge principios de interpretación dirigidos exclusivamente al Derecho aragonés, sin modificar –aunque podría hacerlo– los recogidos en la compilación del Derecho civil de Aragón (arts. 1 y 2), siendo el Código civil tan solo supletorio en este campo.

q) Los recurrentes alegan inconstitucionalidad de los apartados tercero y quinto del art. 33, aunque en la relación de artículos impugnados tan solo incluyen el art. 33.4, sin argumentar. El apartado tercero precisa que se refiere al Derecho procesal «derivado de las particularidades del Derecho sustantivo aragonés», reproduciendo el art. 149.1.6 CE y el art. 71.3 EAAr. El apartado cuarto es cláusula genérica, un mandato político

perfectamente legal, acorde con el objetivo de esta ley y sin consecuencias jurídicas directas. La mención del apartado quinto a la recuperación de la denominación foral del «*habeas corpus*» como «recurso de manifestación de personas» ha de entenderse como una recuperación «pedagógica o terminológica», que ya se mencionaba en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo. No tiene la pretensión, carente de base jurídica, de modificar la citada ley orgánica.

r) La disposición adicional segunda responde a la competencia recogida en el art. 77.16 EAAr y es respetuosa con el art. 33 CE y la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, reiterando una norma legal en vigor (Ley 3/1999, de 10 de marzo, de patrimonio cultural de Aragón).

s) Los recurrentes vinculan, de forma arbitraria, la disposición adicional tercera con el art. 3.4, al que ya se ha hecho referencia. Recoge un mandato político para fijar un plazo al cumplimiento del art. 108 EAAr, nunca impugnado y similar al analizado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 13. Este acuerdo bilateral económico-financiero no ha sido suscrito hasta la fecha, teniendo el legislador aragonés toda la legitimidad jurídica y política para instar al Gobierno de Aragón a suscribirlo (obviamente, con el necesario acuerdo del Gobierno de España).

t) La disposición adicional sexta afecta a competencias exclusivas de Aragón (art. 71.44 EAAr), sin que deba confundirse el Archivo del Reino con el Archivo de la Corona de Aragón (de competencia estatal).

u) La disposición final primera es un mandato político orientado a la derogación del decreto de nueva planta de 29 de junio de 1707, que como tal no es susceptible de vulnerar la seguridad jurídica.

v) La disposición final cuarta incorpora una cláusula simbólica sobre la entrada en vigor retroactiva de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón por un periodo sumamente breve (once días), sin vulnerar el art. 9.3 CE (STC 63/1983, de 4 de febrero).

7. Por providencia de 10 de diciembre de 2019, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 12 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, promovido por 117 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, se estructura en dos partes.

La impugnación de totalidad invoca una pluralidad de preceptos constitucionales pero, en realidad, se articula en torno a tres ejes argumentales, que constituyen otros tantos motivos de inconstitucionalidad, y que pueden resumirse del siguiente modo:

(i) La Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón no ha respetado la diferencia existente entre los derechos históricos de los territorios forales, a los que se refiere la disposición adicional primera CE, y el respeto a la foralidad en el ámbito del Derecho civil (art. 149.1.8 CE). La disposición adicional primera CE no ampara el Derecho foral aragonés, y no tiene cabida definir el mismo como «derechos históricos» susceptibles de actualización en los términos de esta ley.

(ii) Para la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, los Derechos forales o históricos son el fundamento de sus poderes públicos. Esta concepción atenta contra el principio que garantiza que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento (art. 9.1 CE), al principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y a la disposición derogatoria de la Constitución.

(iii) Para la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, el pueblo aragonés cuenta con una cuota alícuota de soberanía, concepción contraria al art. 1.2 CE, que lleva a despreciar el papel del Estatuto de Autonomía (EAAr) como norma

institucional básica (art. 147 CE) y el propio art. 1.2 EAAr, según el cual los poderes de la comunidad emanan del pueblo aragonés y de la propia Constitución.

En segundo lugar, por motivos en buena medida coincidentes con los que han quedado reseñados, la impugnación se particulariza en los arts. 1 a 10, 14 a 22, 25 a 27, 29, y 31 a 33; la disposición adicional segunda; la disposición adicional tercera en relación con el art. 3.4; la disposición adicional sexta; y las disposiciones finales primera y cuarta.

Por las razones de las que se ha dejado constancia sumaria en los antecedentes de esta resolución, el abogado del Estado insta la estimación parcial del recurso, y los letrados del Gobierno y de las Cortes de Aragón oponen tanto objeciones de inadmisibilidad, como razones para la desestimación íntegra del recurso.

2. Las objeciones de admisibilidad opuestas por los representantes procesales del Gobierno y las Cortes de Aragón requieren algunas consideraciones preliminares.

a) El argumento de las Cortes de Aragón, relativo a la ausencia de impacto jurídico de la norma impugnada, debe ser rechazado. Una ley aprobada por las Cortes de Aragón, promulgada por el presidente de la comunidad autónoma en nombre del Rey, y publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» y en el «Boletín Oficial del Estado», siguiendo lo dispuesto por el art. 45 EAAr, es formalmente el objeto prototípico de un recurso de inconstitucionalidad [arts. 161.1 a) CE y 27.1 y 29.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]. La impugnación de totalidad de la demanda satisface los requisitos de los arts. 33.1 y 85.1 LOTC, al identificar los preceptos constitucionales que considera infringidos y exponer las razones de su pretensión.

Cuestión distinta es que, en este argumento de parte, se plasme la duda de esa parte sobre el alcance del contenido del control de constitucionalidad. Y para responder a ese temor, debe afirmarse que, tanto en el análisis de la ley, a la luz de las alegaciones de las partes, como en las conclusiones que se alcancen en esta resolución, el debate jurídico no derivará hacia un juicio de intenciones políticas, o hacia un control de oportunidad. Como en todo recurso de inconstitucionalidad, es el propio Tribunal el que «garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados (art. 27.1 LOTC). [...] el control que se lleva a cabo en este proceso constitucional es un control jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad. De modo que las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas o principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control [STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 2; con cita SSTC 128/2016, de 10 de agosto, FJ 5 A a), y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 a)]» [STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c)].

Aunque algunos de sus contenidos puedan presentar un marcado cariz de orientación de la acción política, la parte dispositiva de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón está conformada por mandatos legislativos, dirigidos al Gobierno de Aragón y a las restantes instituciones autonómicas. Son por tanto perfectamente susceptibles de control de constitucionalidad, como inequívocamente se desprende de la STC 90/2017, de 5 de julio. En esa resolución quedó sentado que si a estos mandatos legislativos, por su contenido y por las materias a las que afectan, se les imputan vicios de inconstitucionalidad sustantivos y competenciales, su estimación determinaría que las Cortes de Aragón habrían incurrido en una inconstitucionalidad actual y efectiva, no meramente hipotética y futura. Mediante dichos mandatos se habría llevado a cabo «una actuación legislativa y una afirmación competencial que constituirían un ilícito constitucional consumado (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 5; 101/1995, de 26 de junio, FJ 7, y 128/2016, FJ 5). En otras palabras, la inconstitucionalidad no puede predicarse de simples proyectos de normas o, antes aún, de intenciones o propósitos, sino de normas definitivamente instaladas en el ordenamiento



[ATC 135/2005, de 23 de mayo, FJ 6 b)], que es, precisamente, lo que aquí se pretende al impugnar mediante el presente recurso un mandato legislativo incorporado ya al ordenamiento [STC 128/2016, FJ 5 a)]. La eficacia jurídica de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón es la propia de la ley. Aunque en algunos casos, su contenido pudiera haber sido articulado a través de los instrumentos parlamentarios propios de la llamada función de impulso de la acción de gobierno, «si se ha optado por la forma de ley, con su fuerza y rango propios, es evidente que ni cabe cuestionar su carácter vinculante, ni negar su virtualidad innovadora [STC 128/2016, FJ 5 B) a)]» (FJ 4).

b) La Diputación General de Aragón opone, por su parte, una objeción de admisibilidad, basada en el contenido del recurso, que también debe ser desestimada. El objeto procesal de este recurso de inconstitucionalidad es, con toda evidencia, la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón. No forma parte del mismo la disposición adicional tercera EAr, ni podría integrarlo, al constituir el recurso *per saltum* una modalidad de impugnación rechazada por la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 96/2016, de 12 de mayo, FJ 2, y las allí citadas).

Ahora bien, como ha quedado detallado en los antecedentes, lo que las partes discuten no es la constitucionalidad de la disposición adicional tercera EAr. Ni el debate procesal ni el presente enjuiciamiento versan sobre la constitucionalidad de esa disposición estatutaria; lo que se discute, desde interpretaciones divergentes sobre su alcance, es si la misma presta o no cobertura a la ley impugnada. Esa cuestión, y no otra, es la que corresponde examinar en esta sentencia.

c) Las objeciones, tanto de las Cortes como de la Diputación de Aragón, fundadas en el carácter preventivo del recurso, o el incumplimiento de la carga argumental tampoco pueden valorarse *a priori*. Su verificación exige entrar en el fondo del asunto a fin de examinar el contenido de las impugnaciones, afecten a la totalidad de la ley o a parte de su articulado (entre otras, SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 3; 116/2017, de 16 de octubre, FJ 3, y 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2).

d) Por último, asiste la razón al letrado de las Cortes de Aragón al advertir de la omisión de los arts. 10 y 32 en la providencia de admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, omisión también apreciable en el suplico de la demanda. A la vista de las alegaciones formuladas específicamente sobre los citados preceptos, tal omisión constituye un error material que no impide considerar que forman parte del objeto de este recurso [por todas, STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 1 a), y las allí citadas].

Serán objeto de consideración por tanto, en primer lugar, las tachas de inconstitucionalidad que se refieren a la totalidad de la ley y en segundo lugar, si fuera el caso, se abordará el enjuiciamiento de los preceptos objeto de impugnación específica, siempre que esta se haya basado en argumentos diferentes a los previamente tomados en consideración.

3. Un repaso a la estructura de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón permite mostrar de forma sintética el contenido dispositivo que ha dado lugar a este proceso.

El capítulo I recoge las disposiciones generales (Aragón, nacionalidad histórica; titularidad y contenido de los derechos históricos; principios y normas de actualización de los derechos históricos; carácter originario e imprescriptibilidad de los mismos; el pacto como base de la convivencia política; derechos y libertades; condición política de aragonés y natural de Aragón; participación en decisiones de interés general; y territorio).

El capítulo II se dedica a los símbolos de Aragón (bandera, escudo, festividad y capitalidad).

El capítulo III, relativo a las instituciones de autogobierno, dedica sus preceptos a las instituciones forales históricas; las Cortes de Aragón; el Justicia de Aragón; la Presidencia de Aragón; la Diputación General de Aragón; la Cámara de Cuentas de Aragón; el Tribunal Superior de Justicia; los municipios y comarcas; y otras instituciones de autogobierno.

El capítulo IV, referido al patrimonio político e histórico de Aragón, trata de su concepto y régimen jurídico, el patrimonio material; el patrimonio expoliado y emigrado; el Archivo de la Corona de Aragón, el Archivo del Reino de Aragón; el patrimonio inmaterial, histórico y lingüístico; y el agua, como patrimonio común de Aragón.

El capítulo V, sobre Aragón y su derecho, recoge disposiciones relativas a los principios de interpretación del derecho aragonés; el conocimiento del derecho y servicio público; y la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

La Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón contiene seis disposiciones adicionales (conocimiento y difusión; declaración de interés general a efectos expropiatorios; acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado; Vidal Mayor; Palacio de la Diputación del Reino; y Archivo del Reino y General de Aragón), una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales relativas a la derogación de los decretos de abolición foral; la habilitación a la Diputación General para el desarrollo y ejecución de la ley; la actualización de los derechos históricos por las instituciones de Aragón, y su entrada en vigor.

4. La Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón se impugna en su totalidad por infracción del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y su proyección sobre la naturaleza de la Constitución como norma suprema del ordenamiento (art. 9.1 CE). Procede examinar en primer lugar este motivo de inconstitucionalidad, porque si fuera este el caso, la ley impugnada comportaría la frontal contradicción con principios constitucionales indisolubles: «El imperio de la Constitución como norma suprema (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, y, antes aún, STC 16/1982, de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la Nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan los poderes del Estado. Se destaca también que la soberanía de la Nación, residenciada en el pueblo español, conlleva necesariamente su unidad (art. 2 CE), mediante la que la Nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de derecho. Un Estado único, común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de autonomías territoriales, siendo así el artículo 1.2 CE base de todo nuestro ordenamiento jurídico [STC 259/2015, FJ 4 a); en términos análogos, STC 90/2017, FJ 6 a)]» (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5).

Por ello, de alzarse la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón frente a la Constitución para proclamarse norma suprema del ordenamiento jurídico, la consecuencia no podría ser otra que su radical e íntegra inconstitucionalidad por violación del art. 9.1 CE, al situarse extramuros de la legalidad constitucional (en este sentido, STC 124/2017, de 8 de noviembre, FJ 4).

Sin embargo, al examinar este motivo en relación con la supremacía de la Constitución garantizada por el art. 9.1 CE, se aprecia que la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón no reclama para sí la condición de norma suprema del ordenamiento jurídico. No contrapone su fuerza de obligar a la de la Constitución sino que, por el contrario, su art. 1.2 busca expresamente su cobertura, junto a la del propio Estatuto de Autonomía de Aragón, en los siguientes términos:

«2. La participación de Aragón en el proceso histórico de construcción de España no ha supuesto la renuncia a sus derechos históricos. Su 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.»

Se impone por tanto abordar el control de constitucionalidad de esta ley bajo el prisma fundamental de las referencias a los derechos históricos recogidas en las disposiciones constitucional y estatutaria invocadas en el art. 1.2 de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón.

El Tribunal nada tiene que decir sobre el recorrido histórico recogido en preámbulo de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón que, en su caso, podrá ser valorado desde una perspectiva historiográfica, ajena a la que constituye el sustrato de la función del intérprete de la Constitución. Y, más allá de ello, no puede olvidarse que es doctrina jurisprudencial consolidada «que las pretensiones de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de párrafos o apartados del preámbulo o la exposición de motivos de una ley deben ser rechazadas a *limine*, pues los preámbulos o las exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad» [por todas, STC51/2019, de 11 de abril, FJ 2 a) y jurisprudencia allí citada].

La presente resolución no versa sobre la identidad histórica de Aragón, concepto que genéricamente figura en la propia Constitución [art. 147.2 a)], como aparece el de nacionalidad histórica en el art. 1.1 EAAr, cuyo apartado tercero refleja con claridad la cuestión: «La 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». Baste decir, en paráfrasis de la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3, que resulta obvio que Aragón, y España toda, son anteriores a la Constitución de 1978.

Nuestro razonamiento, que es una construcción propia de la jurisdicción constitucional, no puede tener otro punto de partida que la Constitución de 1978, y de su noción como norma suprema, «a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 C.E.)» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3), lo que «imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones ‘históricas’ anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma disposición adicional primera CE y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia.» [STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3; doctrina reiterada en las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a); 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3; 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4 b); 90/2017, de 5 de julio, FJ 6, y 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5].

La doctrina del Tribunal sobre la disposición adicional primera CE y, concretamente, sobre el significado de la expresión «territorios forales», ha sido constante desde la citada STC 76/1988, como entre otras pone de manifiesto la STC 118/2016, de 23 de junio: «con la expresión ‘territorios forales’ recogida en la disposición adicional primera del texto constitucional ‘se hace referencia a ‘aquellos territorios’ integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral’ (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2, y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3)» Son peculiaridades que han tenido las provincias vascas a lo largo de la historia (comúnmente conocidas, junto con Navarra, como ‘territorios históricos’ o ‘territorios forales’), y, por tanto, «derechos históricos» que la disposición adicional primera de la Constitución «ampara y respeta», aunque, como no podía ser de otra manera, de forma actualizada «en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía», «pues el texto constitucional ‘imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una

probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales' (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3)» (FJ 2). En el mismo sentido se han pronunciado las SSTC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1 b); 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a), y 110/2016, de 9 de junio. La última de las citadas afirma taxativamente que las partes del territorio a las que resulta de aplicación la disposición adicional primera CE son las comprendidas actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (FJ 4).

Los derechos reconocidos a los territorios históricos por la disposición adicional primera CE, así acotados, no son por tanto extensibles a otras comunidades autónomas, aunque sobre una determinada materia hayan asumido idénticas competencias, «dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC 76/1988, garantizar la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su 'foralidad'» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26).

La extensión del ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE a otros territorios es constitucionalmente inviable con independencia de que el instrumento normativo empleado a este fin sea un estatuto de autonomía o la legislación ordinaria, estatal o autonómica. Quedó sentado en la STC 31/2010, de 28 de junio, a propósito del art. 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que un estatuto de autonomía sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para sí un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que esta le dispensa. Tanto los derechos históricos como las instituciones seculares y la tradición jurídica que en dicho precepto estatutario se mencionan tienen un sentido «bien distinto del que corresponde a los derechos de los territorios forales a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución [...] Solo de manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña, pues en su expresado alcance constitucional únicamente pueden explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias en el marco de la Constitución, pero nunca el fundamento de la existencia en Derecho de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de su derecho constitucional al autogobierno. Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el estatuto de autonomía» (FJ 5).

Con mayor razón, si cabe, ha de rechazarse de plano que pueda acometerse la actualización de los derechos históricos por vía de legislación ordinaria. Incluso en los territorios forales, los derechos históricos a los que se alude la disposición adicional primera CE «no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los estatutos de autonomía (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; 94/1985, de 29 de julio, FJ 6, y 76/1988, FJ 4)» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3), sin que la disposición adicional primera CE pueda estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica (SSTC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3, y 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 4). En los territorios forales, es el estatuto de autonomía el elemento decisivo de actualización, siendo los correspondientes preceptos estatutarios los que expresan el contenido de la foralidad garantizada por la Constitución (STC 68/2018, de 21 de junio, FJ 5; en el mismo sentido, STC 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6).

Al no prestar cobertura la disposición adicional primera CE a la pretendida actualización de derechos históricos emprendida por la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, de lo razonado hasta aquí se desprende la inequívoca imposibilidad de hallar cobertura en otras disposiciones del bloque de la constitucionalidad, más concretamente en la disposición adicional tercera EAAr. Cualquiera que sea el significado de esta última disposición, en la medida en que proclama que la «aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia», en

términos jurídico-constitucionales, esta formulación no habilita al legislador aragonés para llevar a cabo una actualización de derechos históricos que ni está incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE, ni está recogida en los contenidos dispositivos del Estatuto de Autonomía de Aragón, ni podría estarlo, atendiendo a la citada doctrina constitucional.

5. La tacha de inconstitucionalidad opuesta por los recurrentes a la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, por no respetar la disposición adicional primera CE, debe ser acogida. Ahora bien, esta causa de inconstitucionalidad se proyecta, según los recurrentes, a la totalidad de la norma, y ese alcance debe ser valorado de modo individualizado y restrictivo, porque entendemos que no afecta a la totalidad de la ley. El respeto a los principios de presunción de constitucionalidad y de conservación de la ley, nos obliga a entender que, por los motivos expuestos en el fundamento jurídico 4, únicamente procede estimar la impugnación en relación con aquellos preceptos, apartados o incisos sobre los que, apuradas las posibilidades interpretativas, se aprecie su incompatibilidad con la disposición adicional primera CE (por todas, STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5). De este modo, si los derechos históricos aparecen bien como fundamento del autogobierno o, con cualquier otra formulación, como fuente u origen del poder autonómico, bien como objeto o finalidad de su ejercicio, la consecuencia ha de ser la nulidad del entero precepto afectado por esta concepción inconstitucional. Pero si se aprecia que tales derechos históricos aparecen únicamente como mención accesoria a lo que constituye el normal y legítimo despliegue de la actividad de las instituciones autonómicas en el marco constitucional y estatutario, sin alterarlo, bastará con la supresión del inciso correspondiente para depurar el vicio de inconstitucionalidad.

Concretamente, se declaran inconstitucionales y nulos por este motivo:

a) El art. 1.1, que proclama la naturaleza foral de Aragón, cuya identidad jurídica se ha mantenido de manera ininterrumpida desde su nacimiento. El precepto pretende con ello anclar la ley en la disposición adicional primera CE, desconociendo la ya citada doctrina constitucional y sin tomar en consideración que el art. 1.1 EAAr define a Aragón como nacionalidad histórica que «ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a toda nacionalidad».

Incorre en la misma vulneración el art. 1.2, al pretender basar la legitimidad de la actualización de los derechos históricos de Aragón en la disposición adicional primera CE y en la disposición adicional tercera EAAr.

El art. 1.3 dirige un mandato a las administraciones públicas aragonesas a fin de que respeten «dicha condición», expresión que ha de entenderse referida a la definición recogida en el art. 1.1, por lo que resulta extensible a este apartado lo previamente señalado. Además, el mandato se extiende a la utilización en las normas y documentos oficiales de la denominación «Aragón, nacionalidad histórica», que no aparece en el Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando la denominación constituye materia reservada al estatuto de autonomía [art. 147.2 a) CE], tal y como se analizará, en detalle, más adelante.

b) El art. 2.1, que deposita la titularidad de los derechos históricos en el pueblo aragonés, del que emanarían los poderes de la Comunidad Autónoma de Aragón. Carece esta norma de cobertura constitucional, pues no la proporciona la disposición adicional primera CE, y se aparta además del art. 1.2 EAAr, que es claro al establecer que los poderes autonómicos emanan del pueblo aragonés y de la Constitución. De acuerdo con la doctrina recogida en la STC 31/2010, FJ 9, la mención al pueblo aragonés en el art. 1.2 EAAr debe entenderse como la «clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes» autonómicos, en cuanto hace de «la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la comunidad autónoma de los poderes que el estatuto de autonomía le confiere desde la Constitución». Pero la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón desborda esta formulación constitucionalmente admisible, al configurar al pueblo

aragonés como titular de los derechos históricos que conforman un sujeto político y jurídico cuyo fundamento se sitúa al margen de la Constitución, entrando «en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la comunidad autónoma».

El art. 2.2 resulta inconstitucional y nulo en su integridad, en la medida en que pretende establecer el contenido y efectos de los derechos históricos del pueblo aragonés. No es necesario entrar en el análisis del contenido concreto de los subapartados en que se concreta esta pretensión, aunque ciertamente su mera lectura revela que se enuncian algunos principios o aspiraciones que no merecerían reproche constitucional (a título de ejemplo, la lealtad institucional, el derecho al autogobierno o el impulso de los derechos sociales y culturales), de no ser por su pretendida condición de acervo histórico del que, vía pueblo aragonés, emanarían los poderes autonómicos, obviando que estos proceden asimismo del pueblo español, erigido en poder constituyente a través de las Cortes Generales que elaboraron, para su posterior ratificación en referéndum, la Constitución de 1978.

c) El art. 3 es íntegramente inconstitucional y nulo al fijar «principios y normas de actualización» de unos derechos históricos que no disponen de fundamento constitucional ni estatutario. El art. 3.1 invierte y desvirtúa la relación estatuto de autonomía-ley ordinaria cuando fija la «aceptación» de la autonomía estatutaria como un punto de partida para desplegar en la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón la actualización y desarrollo de unos derechos históricos que ni se recogen en el Estatuto de Autonomía de Aragón ni hallan cobertura en la disposición adicional primera CE.

Nuevamente, el vicio no queda sanado porque puedan hallarse en el precepto enunciados irreprochables en otro contexto, como las referencias a los principios propios del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), pues tales principios y valores emanan siempre de la propia Constitución, fuente de legitimidad jurídica y política que no admite desplazamiento en favor de los derechos históricos que la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón dice actualizar.

d) El art. 4 dota a los derechos históricos del pueblo aragonés de dos rasgos, carácter originario e imprescriptibilidad, que los harían inmunes a la fuerza de obligar de la Constitución, siendo por esta sola razón inconstitucional y nulo.

e) El art. 5.1 se apoya en la tradición foral aragonesa para declarar que los derechos históricos se fundamentan en el valor del pacto como base de la convivencia social y política. De esta noción detalla el apartado segundo dos manifestaciones del pacto, en esa dimensión que le otorga de fundamento de los derechos históricos: la participación de la ciudadanía [subapartado a)] y la imposición a las instituciones del Estado o entidades supraestatales de la obligación de negociar con la comunidad autónoma las decisiones relevantes que afecten a Aragón, que serán las relativas a las competencias exclusivas autonómicas, a los derechos y libertades de los aragoneses, y a aquellas otras que las Cortes de Aragón fijen por ley [subapartado b)]. Ninguna de ellas resulta admisible.

La participación ciudadana se garantiza por los arts. 105 a) CE y 15 EAAr, no derivando de la tradición foral aragonesa o de los derechos históricos.

En cuanto a las decisiones relevantes estatales que quedarían sometidas a negociación, no cabe confundir el deber de colaboración, tantas veces invocado por este Tribunal, con un origen paccionado de las decisiones: las actividades de colaboración autonómica en el ejercicio de las competencias estatales «no pueden tener otra dimensión que la característica de las necesarias y pertinentes relaciones de colaboración entre instituciones dotadas de ámbitos competenciales propios e irrenunciables, debiendo entenderse que, fuera del caso de las competencias gubernamentales en sentido estricto (cuyo ejercicio en ningún supuesto puede ser objeto de injerencias que lo condicionen de manera determinante), respecto de las restantes ‘competencias estatales’ mencionadas en el precepto, en particular, las legislativas, la participación del [Gobierno autonómico] ha de

limitarse a la típica facultad de estímulo e incentivación del ejercicio de una determinada competencia por quien es su exclusivo titular jurídico. Es decir, a una facultad de acción política que solo compromete en el ámbito político que le es propio y al que necesariamente se contrae» (STC 31/2010, FJ 115).

Predicada respecto de la relación con las entidades supraestatales, la exigencia de negociación desconoce que, según doctrina constitucional reiterada a partir de la STC 137/1989, de 20 de julio, *el ius contrahendi* es competencia exclusiva del Estado en virtud de lo establecido por el art. 149.1.3 CE. Las comunidades autónomas pueden ejercer ciertas facultades limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración, recepción de información, entre otras) siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización (en el mismo sentido, STC 198/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, y las allí citadas).

f) Nada hay que objetar a la regulación del art. 6 en cuanto promueve la protección de los derechos y libertades proclamados en la Constitución, el estatuto de autonomía o los tratados y acuerdos internacionales de los que España sea parte. El precepto no merece reproche constitucional por el motivo ahora objeto de examen, salvo en el primer inciso del art. 6.1 («Como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón»), que señala una vez más a la tradición histórica como fuente de obligaciones jurídicas, cuando en esta materia el mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de proteger, respetar y promover tales derechos y libertades no puede ser otro que el recogido en el art. 6, apartados primero y segundo, EAr.

g) El art. 14 regula las «instituciones forales históricas» como fundamento y origen de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma de Aragón (apartado primero), en su condición de «sucesoras» de las primeras (apartado tercero). En ambos apartados se otorga a la tradición histórica el carácter de fuente de la legitimidad política y jurídica del autogobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin cobertura constitucional o estatutaria.

h) Según el art. 15, corresponde a las Cortes de Aragón velar por la conservación, desarrollo y eficacia de los derechos históricos, garantizando, en el ejercicio de su potestad legislativa, que los mismos informen el ordenamiento jurídico. Son orientaciones, directrices o mandatos que desfiguran tanto el sentido de su carácter representativo, como el recto ejercicio de la potestad legislativa que corresponde a las Cortes de Aragón (art. 33.1 EAr), al orientar su actividad a un objetivo que no tiene cabida en la Constitución ni –lógicamente– reflejo en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

i) El art. 16.3 atribuye al Justicia de Aragón la elaboración de un informe sobre las acciones llevadas a cabo para la actualización y desarrollo de los derechos históricos. Siendo inadmisibles el objeto de ese informe, tampoco puede reputarse legítima la atribución de su elaboración a este órgano estatutario.

j) El art. 18.1 afirma que la Diputación General de Aragón, o Gobierno de Aragón –ambas denominaciones aparecen en la rúbrica del capítulo III del título II EAr–, «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino». El inciso transcrito resulta inconstitucional al no ser admisible en derecho esta solución de continuidad, porque la sola raíz jurídica de la institución autonómica es el propio estatuto de autonomía, en el marco de la Constitución.

k) El art. 20 es inconstitucional porque el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ni es institución del autogobierno autonómico ni responde a la «tradición jurídica aragonesa, actualizada por el estatuto de autonomía». En términos de la STC 31/2010, el territorio de una comunidad autónoma vale en la Constitución «como criterio de ordenación territorial de los órganos de la jurisdicción y de las instancias procesales, pero sin perjuicio alguno de la integración de aquellos en un poder del Estado». La diversidad funcional y orgánica del Estado autonómico «no alcanza en ningún caso a la jurisdicción», que es siempre, y solo, una función del Estado (FJ 42).

l) El art. 21 considera a los municipios y comarcas la «expresión actual de la peculiar organización territorial foral de Aragón». No puede caracterizarse a la

organización territorial de Aragón (en municipios, comarcas y provincias, según dispone el art. 5 EAAr) como un atributo de la foralidad.

m) El art. 22, al prever la compilación y reconocimiento futuro del carácter histórico foral de otras instituciones, tarea a realizar por la Diputación General de Aragón, anuncia una extensión futura de esa condición jurídica a innominadas instituciones, que debe ser rechazada por los mismos motivos que se han consignado en relación con el art. 14.

n) El art. 25 considera como derecho histórico el retorno a Aragón de los bienes integrantes de su «patrimonio político, jurídico e histórico» que se encuentren fuera de su territorio, recogiendo el apartado segundo un mandato a la Diputación General de Aragón para hacer realidad ese derecho. Las políticas encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón no son el resultado del ejercicio de un inexistente derecho histórico, sino que, como fruto de lo dispuesto en el art. 71.45 EAAr, habrán de desarrollarse en el marco de la competencia autonómica en materia de patrimonio.

ñ) El art. 26.1 proclama el derecho histórico de Aragón a la participación «preeminente» en la dirección y gestión del Archivo de la Corona de Aragón, así como en su patronato. Con independencia de lo que luego se dirá sobre la regulación relativa a este archivo estatal, procede en este momento negar esa condición de derecho histórico a la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en su gestión y dirección.

o) El art. 32 fija los principios de interpretación del Derecho aragonés «con fundamento en los antecedentes históricos de Aragón y en el Estatuto».

Desde un punto de vista general, no se puede objetar nada al mandato de que la interpretación jurídica tenga en cuenta los «antecedentes históricos». Dicho método de interpretación está perfectamente integrado en el ámbito del derecho privado (arts. 149.1.8 CE y 71.2 EAAr), como quedó recogido en la STC 88/1993, de 12 de marzo y, también a propósito de una ley aragonesa, ha reflejado la reciente STC 41/2018, de 26 de abril, FFJJ 4 y 5. La interpretación histórica tampoco es descartable *a priori* cuando se trate del derecho público propio de una comunidad autónoma, cuyas primeras leyes datan ya del 28 de septiembre de 1983. No resulta pues extraño que un ordenamiento jurídico que ya ha promulgado más de cuatrocientas leyes, por no hablar del resto de disposiciones infralegales, recurra a los antecedentes históricos para su interpretación.

Es en definitiva una técnica consagrada en el propio art. 3.1 del Código civil que, como la mayor parte de los preceptos que integran su título preliminar, «es aplicable a todo el ordenamiento, y solo por tradición histórica, sin duda respetable, conserva en el Código civil su encaje normativo» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 8).

Sin embargo, incurre en inconstitucionalidad el apartado a) por la referencia a los títulos competenciales «en cuanto normas amparadas por un pacto», a interpretar «en el sentido más favorable a la autonomía de Aragón». Por una parte, como ya se ha reiterado a lo largo de esta resolución, tampoco los títulos competenciales –como el conjunto de las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad– son el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores y superiores a la Constitución. Por otra parte, la interpretación de los títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos, es función de este Tribunal: «El estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por ‘competencia’ y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye [...] En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma



expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (STC 31/2010, FJ 57).

Por el contrario, el apartado b) no es acreedor de reproche jurídico. El «fraude de Estatuto» no deja de ser una modalidad del fraude de ley y este, según la antes citada STC 37/1987, «en cuanto institución jurídica que asegura la eficacia de las normas frente a los actos que persiguen fines prohibidos por el ordenamiento o contrarios al mismo, es una categoría jurídica que despliega idénticos efectos invalidantes en todos los sectores del ordenamiento jurídico. En rigor ni siquiera podría sostenerse hoy que el artículo 6.4 del Código civil, que contempla con carácter general el fraude de Ley, es una norma exclusiva de la legislación civil» (FJ 8).

Similares razones llevan a descartar la inconstitucionalidad del apartado c).

p) La disposición adicional segunda, en el inciso final del párrafo primero del apartado primero, es inconstitucional por vincular el ejercicio de la potestad expropiatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón a la defensa de «sus derechos históricos». El examen del contenido restante de esta disposición queda para un momento posterior.

q) La disposición adicional tercera es inconstitucional en la medida en que considera las iniciativas de la Diputación General de Aragón en orden al acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el art. 108 EAAr como un ejercicio de los derechos históricos.

r) La disposición final tercera incurre en inconstitucionalidad por recoger un mandato dirigido a las instituciones autonómicas para desarrollar y defender a través de sus poderes la actualización de los derechos históricos, de cuya inviabilidad jurídica ya nos hemos ocupado in extenso.

6. La vulneración del art. 1.2 CE se funda en la que la demanda denomina «tercera máxima» de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, a saber, que el pueblo aragonés cuenta con una cuota alícuota de soberanía, concepción que lleva a despreciar el papel del estatuto de autonomía como norma institucional básica de la Comunidad (art. 147 CE).

El reproche se dirige sin el adecuado desarrollo argumental al conjunto de la ley y, con mayor detalle, al art. 1, que ya ha sido objeto de pronunciamiento de inconstitucionalidad en el anterior fundamento jurídico.

Merece consideración separada el alegato relativo al art. 147 CE, que requiere comenzar reseñando la doctrina constitucional previa sobre el contenido de los estatutos. En ella se ha trazado la distinción entre el contenido necesario, constitucionalmente obligado, integrado por el *mínimum* referido en el art. 147.2 CE (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina estatutaria del régimen de designación de los senadores autonómicos (art. 69.5 CE), y un contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas (así, arts. 3.2 y 4.2 CE). Prosigue la STC 247/2007, de 12 de diciembre, indicando que, junto a los señalados, el contenido constitucionalmente lícito incluye también aquel que, «aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada comunidad autónoma» (FJ 12).

La Constitución por tanto recoge una reserva de estatuto, que comprende tanto los contenidos mínimos recogidos en el art. 147.2 CE como los que responden a previsiones constitucionales que expresamente remiten a lo dispuesto en los estatutos de autonomía.

Son inconstitucionales y nulos por penetrar en la materia reservada por la Constitución a los estatutos de autonomía:

a) El art. 9, al recoger una delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón en términos no coincidentes con el art. 2 EAAr, cuando se trata de una materia comprendida en el contenido mínimo necesario del estatuto, según lo dispuesto en el art. 147.2 b) CE.

b) Los arts. 10.1 y 11.1, al regular la bandera y el escudo de Aragón de forma diferente a lo dispuesto en el art. 3.2 EAAr, vulnerando de este modo lo dispuesto en el art. 4.2 CE, que atribuye a los estatutos el reconocimiento de banderas y enseñas propias de las comunidades autónomas. Al no ser contenido estatutario necesario u obligatorio, caben distintas fórmulas, desde la definición de los símbolos propios en los estatutos hasta la remisión a la ley autonómica para su determinación (STC 94/1985, de 29 de julio, FJ 6). Pero desde luego este marco flexible no acoge la posibilidad de que la ley autonómica altere los símbolos concretados en los estatutos de autonomía, de modo que estas normas son inconstitucionales en razón de la competencia que los estatutos de autonomía ostentan en la materia.

El restante contenido constitucionalmente lícito del estatuto es también, sin lugar a dudas, condición de la constitucionalidad de todas las normas del ordenamiento autonómico. En términos de la STC 56/2016, de 17 de marzo: la «infracción del Estatuto por la Ley autonómica es recurrible ante este Tribunal, en la medida en que el Estatuto es parámetro de validez de la Ley autonómica. Otro entendimiento supondría 'privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía' (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 3)» (FJ 3).

Ahora bien, más allá del contenido propio de la reserva de Estatuto configurada desde la propia Constitución, las restantes vulneraciones en las que haya podido incurrir la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón respecto del Estatuto de Autonomía de Aragón requieren un examen del articulado impugnado, pues «no es un problema de derogación de unas normas, las de los Estatutos, por otras posteriores, las de la Ley ordinaria, sino la cuestión sustantiva y no formal de validez de estas últimas en cuanto que no conformes a aquellas otras, a las que están vinculadas» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 2).

7. Llegados a este punto, el examen del articulado restante dará respuesta a las impugnaciones específicas que cumplan una triple condición: (i) no afecten a los preceptos, o partes de los mismos, previamente declarados inconstitucionales y nulos; (ii) se funden en motivos que no hayan sido objeto de atención en los fundamentos jurídicos 4 a 7 de esta resolución; y (iii) se haya levantado la carga alegatoria que incumbe al demandante, según reiterada jurisprudencia constitucional.

a) Art. 6. Derechos y libertades.

Una vez declarado inconstitucional y nulo el inciso inicial [FJ 6 f)], el art. 6.1 no presenta diferencias de relieve con el tenor del art. 6 EAAr que lleven a entender que incurre en inconstitucionalidad. Como el propio precepto estatutario, ha de ser interpretado en los términos recogidos, entre otras, en la STC 110/2011, FJ 5: los derechos fundamentales que la Constitución proclama y los derechos reconocidos en los estatutos de autonomía son cosa distinta, pues los primeros son fundamentales como consecuencia de su consagración por la Constitución y, consecuentemente, vinculan a todos los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos, mientras que los derechos reconocidos en los estatutos de autonomía, que están materialmente conectados con el ámbito competencial propio de cada comunidad autónoma, solo vinculan a los poderes públicos de esta última. Añade esta sentencia que, dentro de los llamados derechos estatutarios, lo decisivo para pronunciarse sobre la legitimidad

constitucional de los derechos que, cabalmente, constituyen mandatos de actuación a los poderes públicos «será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público [autonómico] y, naturalmente, si solo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias».

El art. 6.2 no limita –ni como es obvio podría limitar– la reforma constitucional ni las modificaciones de otras fuentes de derechos y libertades, como sostienen los recurrentes. Recoge ciertamente un mandato dirigido a las instituciones aragonesas para que se opongan a la minoración o restricción de derechos y libertades por parte de otras instituciones, pero no se deduce de su contenido que dicha oposición traspase forzosamente la esfera de la política y se ejerza a través de iniciativas jurídicamente ilegítimas, eventualidad que, de materializarse, puede ser perfectamente combatida a través de los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico.

En el art. 6.3, la consideración del derecho al asilo como un derecho social garantizado por las instituciones aragonesas y, particularmente, como un derecho subjetivo para todos los ciudadanos empadronados en Aragón, cuya efectividad podrá ser reclamada de manera directa a la administración aragonesa, contraviene el régimen constitucional de distribución de competencias, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en esta materia (art. 149.1.2 CE). Al no disponer la comunidad autónoma de competencia alguna sobre el derecho de asilo, la vulneración en la que incurre no queda sanada por el inciso «en las materias de su competencia» con el que se acota el alcance de la garantía efectiva que la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón aspira a conferir al conjunto de derechos que se mencionan en este apartado. Es doctrina constitucional, perfectamente extensible a la ley autonómica, que en lo que hace a los derechos y principios enunciados en el estatuto, su proclamación no puede implicar alteración alguna del ámbito de las competencias autonómicas definido a partir del régimen constitucional de distribución de competencias, al estar «materialmente conectados con el ámbito competencial propio de cada Comunidad Autónoma» (STC 110/2011, FJ 5). No dispone cosa distinta el art. 6.3 EAAr cuando especifica que los derechos y principios del título I del estatuto «no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes».

Procede en consecuencia declarar inconstitucional y nulo el inciso «al asilo» del art. 6.3.

b) Art. 7. Condición política de aragonés y natural de Aragón.

Los apartados a) y b) del art. 7.1 regulan la condición política de aragonés en términos sustancialmente equivalentes a los correlativos apartados primero y segundo del art. 4 EAAr, por lo que no se aprecia motivo de inconstitucionalidad.

Distinta es la consideración que merece el art. 7.1 c). Al atribuir la condición política de aragoneses a los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa, aunque residan fuera de la comunidad autónoma, siempre que así lo soliciten, desborda el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el estatuto de autonomía en el marco de la Constitución. Por imperativo del principio de territorialidad, excepción hecha de los supuestos expresamente previstos en el estatuto de autonomía (art. 70.2 EAAr), tanto la aplicación de las normas como la actuación de los órganos autonómicos debe limitarse a su propio ámbito territorial, «de suerte que [s]i la actuación de órganos de la comunidad autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias, ciertamente ello representará una actuación ultra vires» (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 10) (STC 110/2016, de 9 de junio, FJ 7).

Este criterio no se ve alterado por la circunstancia de que la vecindad civil opere como ley personal, porque se trata de una materia sobre la que la comunidad autónoma carece de competencias: «es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y, antes aún, la definición y regulación, en general, de los puntos de

conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas. Debe, por consiguiente, el Estado regular el modo de adquisición y régimen jurídico de la vecindad civil (que es criterio para la sujeción al Derecho civil común o al especial o foral y punto de conexión para la determinación de la ley personal: arts. 14.1 y 16.1.1 del Código) y disponer, también, cuál sea la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervengan sujetos con vecindad civil diversa. Es del todo claro, por ello, que las normas estatales de Derecho civil interregional delimitarán el ámbito de aplicación personal de los varios ordenamientos civiles que coexisten en España, delimitación para la cual no ofrece la Constitución, ciertamente, pauta o criterio positivo alguno» (STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 6, con cita de la STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 6).

Por tanto, el art. 7.1 c) se declara inconstitucional y nulo.

c) Art. 8. Participación en decisiones de interés general.

La impugnación se dirige al apartado b), que prevé la participación de los ciudadanos de origen aragonés, aunque hayan perdido la vecindad civil aragonesa y residan fuera de su territorio, en las decisiones de interés general.

Esta previsión no se compadece con lo establecido por el art. 4.3 EAAr, que, dentro del marco constitucional, contempla el establecimiento de vías para la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón. Al contemplar una participación de naturaleza política, desborda asimismo lo dispuesto por el art. 8.1 EAAr, que fija el derecho de las comunidades aragonesas en el exterior «a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés». Constituye por ello una norma contraria al estatuto de autonomía que, como en el caso del art. 7.1 c), representa una actuación *ultra vires*, al implicar ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias.

d) El art. 10.2 dispone que la bandera de Aragón deberá ondear en el exterior de todos los edificios públicos civiles enclavados en su territorio, ocupando un lugar preferente.

El art. 4.2 CE, tras remitir a los estatutos de autonomía el reconocimiento de banderas y enseñas propias de las comunidades autónomas, establece que estas «se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales». Para la STC 119/1992, de 18 de septiembre, «siendo los principales símbolos de nuestro Estado la bandera de España y su escudo, también son símbolos del Estado español las banderas y enseñas previstas en el art. 4 C.E. y reconocidas en los estatutos de las comunidades autónomas, en tanto en cuanto, como ha quedado dicho, estas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad y complejidad del Estado que configura» (FJ 1).

A partir de ese reconocimiento, la utilización conjunta de las banderas solo puede ser regulada por el Estado, por ser desarrollo del art. 4.2 CE y por razones análogas a las recogidas en la STC 38/1982, de 22 de junio, FJ 2, a propósito de la regulación de las precedencias entre órganos y autoridades estatales y autonómicas: concebido el Estado en la Constitución como una institución compleja, del que forman parte las comunidades autónomas, resulta necesario convenir que esta regulación ha de corresponder a los órganos generales o centrales del Estado.

En el marco del art. 4 CE, la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, dispone que «la bandera de España simboliza la nación; es signo de la soberanía, independencia, unidad e integridad de la patria y representa los valores superiores expresados en la Constitución» (art. 1). En cuanto a su uso, deberá ondear en el exterior y ocupar el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado (art. 3.1), y será la única que ondee y se exhiba en las sedes de los órganos constitucionales del Estado y en la de los órganos centrales de la administración del Estado (art. 3.2). Las

banderas de las comunidades autónomas se utilizarán juntamente con la bandera de España en todos los edificios públicos civiles del ámbito territorial de aquéllas (art. 4), ocupando esta el lugar preeminente (art. 6.2).

Por las razones expuestas, el art. 10.2 ha de considerarse inconstitucional y nulo.

e) Arts. 14 a 22. Instituciones de autogobierno.

En el examen de la impugnación de esta parte del articulado, es preciso tener en cuenta que el art. 147.2 c) CE reserva a los estatutos de autonomía únicamente la «denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», no la entera regulación de las mismas. Otra interpretación de la reserva estatutaria significaría una antinomia excluyente de lo dispuesto por el art. 148.1.1 CE, que permite la asunción autonómica de competencias sobre la «organización de sus instituciones de autogobierno».

La demanda no recoge un desarrollo pormenorizado de las contradicciones materiales entre cada uno de estos preceptos y las disposiciones estatutarias; esencialmente reitera los argumentos en los que ha fundado la impugnación de totalidad, que ya han sido examinados. Únicamente fija su atención en el art. 22, que ya ha sido objeto de declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

Por ello, una vez determinados, en los fundamentos anteriores, los elementos de inconstitucionalidad de este grupo de preceptos, su contenido puede considerarse comprendido en la competencia exclusiva autonómica en materia de «creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto» (arts. 148.1.1 CE y 71.1 EAAr), competencia en la que queda comprendida sin dificultad la legislación vinculada con el título II EAAr, relativo a la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6).

f) De conformidad con el art. 149.1.28 CE, el Archivo de la Corona de Aragón al que se refiere el art. 26 es un archivo de titularidad y gestión estatal, habiéndose constituido por Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre, el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón como su órgano rector, en el que tienen participación las Comunidades Autónomas de Valencia, Illes Balears, Aragón y Cataluña, sin perjuicio de su régimen unitario (SSTC 14/2013, de 31 de enero, 38/2013, de 14 de febrero, 66/2013, de 14 de marzo, y 136/2013, de 6 de junio) La competencia exclusiva del Estado comprende tanto la titularidad como la libre disposición estatal de esos fondos (STC 46/2010, de 8 de septiembre, FJ 2).

El apartado segundo, al atribuir a la Diputación General de Aragón un informe preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del archivo o a su gestión unificada, interfiere indebidamente en el ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde al Estado ex art. 149.1.28 CE, contradiciendo además lo previsto en la disposición adicional primera, apartado primero, EAAr, que atribuye dicho informe al propio patronato.

En el apartado tercero se aprecia la misma interferencia en la competencia estatal. Aunque este apartado no confiera carácter vinculante al informe preceptivo de las Cortes de Aragón, al ser una competencia exclusiva del Estado corresponde a éste establecer y regular las fórmulas e instrumentos de participación.

El apartado cuarto establece la integración del Archivo de la Corona de Aragón en el sistema de archivos de Aragón. No innova el ordenamiento autonómico, pues reitera lo establecido en el art. 18.1 f) de la Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de archivos de Aragón, modificado por el art. 37 de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que ya reguló dicha integración «sin perjuicio de la normativa que les afecte en razón de su titularidad y gestión». La redacción del art. 26.4 de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón es prácticamente idéntica al art. 20.1 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, enjuiciada en la STC 14/2013, de 31 de enero,

en la que se concluyó que dicha integración «no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las comunidades autónomas, en cuanto ello implique una calificación que solo añada una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican» (FJ 5). Se desestima por tanto su impugnación.

El art. 27 dispone la unificación en un solo fondo de todos los «restos documentales» que fueron conservados en el Archivo del Reino de Aragón. Se deduce de su propio tenor, y de su relación con el artículo que le precede, que se trata de un archivo documental distinto al de la Corona de Aragón, sin que la demanda aporte argumento alguno que justifique que no se trata de fondos documentales depositados en los archivos de competencia autonómica, como sostienen las partes demandadas.

Procede por tanto desestimar su impugnación, así como la dirigida a la disposición adicional sexta, por las mismas razones.

g) Los reproches que se dirigen al art. 29 («Patrimonio histórico») se refieren a la defectuosa técnica jurídica, la inexactitud histórica, o la indeterminación de su contenido. No pasan aquellos de ser la expresión de una legítima discrepancia, sin quedar formulados en términos que permitan apreciar la vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

Como recuerda la STC 161/2014, de 7 de octubre, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, razón por la cual no ‘corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes’, habida cuenta de que ‘el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica’ (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2)» (FJ 8).

h) El art. 31, al considerar el agua como «patrimonio común de Aragón», cuya protección se dice reforzar por parte de Aragón «descartando que pueda convertirse en un objeto apto para el tráfico mercantil», desconoce que todas las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, forman parte del dominio público estatal (art. 1.3 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). La STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14, determinó que las reglas competenciales sobre la gestión de este vital recurso, a partir de la distinción entre cuencas intracomunitarias e intercomunitarias, no dicen nada sobre su titularidad demanial. Es el art. 132.2 CE el que «ofrece una clara pauta interpretativa para determinar los tipos de bienes que al legislador estatal corresponde en todo caso demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales, incluyéndolos en el dominio público estatal», como «técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*». Según se estableció en esa ya lejana fecha, «tratándose del ‘demanio natural’, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos estatutos de autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen».

El acceso al agua conforme a lo dispuesto por el art. 19.1 EAAr no puede alcanzar al conjunto de las aguas que se consideran «patrimonio común», sino únicamente «a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter aunque estas últimas tengan menor sustantividad territorial que las primeras», y vincula únicamente a los poderes públicos aragoneses «de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las

aguas del río Ebro solo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE)» (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 5).

Por último, el precepto, que en su inciso final establece un «horizonte de recuperación» de la gestión directa del agua (como patrimonio común) por parte de las instituciones aragonesas, traspasa los límites fijados por la STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 4, que en síntesis señala: (i) no son admisibles normas autonómicas cuyo propósito explícito consista en abrir el paso a una ampliación competencial, aunque queden condicionadas a la eventualidad de que las Cortes Generales opten en el futuro por otra configuración del concepto constitucional de «aguas que discurran por más de una comunidad autónoma» (art. 149.1.22 CE); y (ii) la relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca actúa como límite para el margen de configuración del que dispone el propio legislador estatal, por razones basadas en una interpretación sistemática de los artículos 149.1.22 y 45.2 CE, que se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias, concluyendo, con cita de la STC 32/2011, de 17 de marzo, FJ 9, en la imposibilidad de que una comunidad autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una comunidad autónoma.

Por todo ello, el art. 31 es inconstitucional.

i) Del art. 33 se impugnan específicamente los apartados tercero y quinto.

El apartado tercero vincula la competencia exclusiva autonómica en materia de «Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés» (art. 71.3 EAAr) a la finalidad de garantizar y promover este. No presenta esta *vis* expansiva, sin embargo, el sentido o finalidad de la cláusula competencial recogida en el art. 149.1.6 CE y en el citado precepto estatutario. Como, entre otras, recuerda la STC 80/2018, de 5 de julio, «la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por estas (SSTC 47/2004, FJ 4, y 2/2018, FJ 4)» [FJ 5 a)]. Desde el punto de vista metodológico, la aplicación de la salvedad competencial del art. 149.1.6 CE requiere completar tres operaciones: «primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales» (*ibidem*).

No es por tanto una competencia vinculada a la garantía y promoción del derecho sustantivo autonómico, sino una salvedad competencial que solo se justifica caso por caso.

En consecuencia, procede estimar la impugnación del apartado tercero del art. 33 y declarar su inconstitucionalidad.

El apartado quinto es inconstitucional y nulo por regular, siquiera sea en el aspecto formal de su denominación, la institución del *habeas corpus*, que pertenece a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). La mención de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus*, al «recurso de manifestación de personas» del Reino de Aragón, citado entre otros antecedentes históricos, no habilita en modo alguno al legislador autonómico para adentrarse en la regulación de un campo en el que carece radicalmente de competencia.

j) La disposición adicional segunda contiene una declaración de interés general a efectos expropiatorios de los bienes y archivos que integran el patrimonio cultural de Aragón y que pertenecieron a las instituciones históricas que se mencionan en el párrafo primero de su apartado primero, cuyo inciso «y sus derechos históricos» ya ha sido objeto de pronunciamiento previo. El párrafo segundo extiende esta declaración, a los «mismos efectos y fines», a los bienes artísticos pertenecientes a dicho patrimonio «que hayan salido de su territorio sin un título válido de propiedad».

La declaración de interés general a efectos expropiatorios de bienes y archivos integrantes del patrimonio histórico responde a la potestad reconocida por el art. 77.16 EAAr y tiene su antecedente en el art. 39 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés y en el art. 14.2 de la Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de archivos de Aragón. No puede considerarse, en abstracto, inconstitucional. En términos de la STC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 10, que cita la STC 37/1987, de 26 de marzo, «la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las comunidades autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las autonomías, hayan sido declarados como tales por las leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia».

Ahora bien, esta potestad está limitada por la eficacia territorial del ejercicio de las competencias autonómicas (art. 70.2 EAAr). Sobre las menciones de los arts. 22.2 y 71.45 EAAr a las actuaciones o políticas orientadas al retorno o recuperación de bienes del patrimonio cultural e histórico de Aragón se ha pronunciado la STC 6/2012, de 18 de enero: «en el desempeño de tales políticas de recuperación de bienes, el Gobierno autonómico podría recurrir al ejercicio de potestades públicas como el retracto u otras que pudieran servir al fin de recuperación del patrimonio», pero siempre «en términos conformes con el orden competencial y atendiendo a los contornos posibles de las mismas» (FJ 8).

Entre otros límites que no vienen ahora al caso, el principio de territorialidad juega un papel primordial, según lo dispuesto en el art. 70.3 EAAr: «La comunidad autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Aragón, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las comunidades autónomas afectadas». Ello supone que las iniciativas autonómicas orientadas a la recuperación de bienes del patrimonio histórico no pueden consistir en actos de imperio de un poder público fuera de los límites de su territorio. Es en realidad un límite para cualquier poder público, como bien ilustra la lectura de la Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014.



La interpretación conjunta de los dos párrafos del apartado primero permite considerar que el párrafo primero se refiere exclusivamente a los bienes y archivos sitos en el territorio de la comunidad autónoma, interpretación de conformidad que se llevará al fallo, y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo por las razones antes expuestas.

La conclusión alcanzada respecto del apartado primero permite a su vez desestimar la impugnación del apartado segundo, por ser manifestación del ejercicio de la potestad expropiatoria que corresponde a la comunidad autónoma en los términos antedichos.

k) La disposición final primera recoge un mandato dirigido a la Diputación General de Aragón, a fin de que se dirija «al Gobierno del Estado español para que este derogue formalmente el decreto de nueva planta de 29 de junio de 1707, que, dictado por el derecho de conquista, supuso la abolición de los fueros y libertades de que gozaba Aragón antes de Felipe V».

Puede desde luego resultar censurable desde la perspectiva de la buena técnica legislativa. Visto desde la lógica institucional, puede incluso dudarse de la conveniencia de que, en el siglo XXI, se inste al poder ejecutivo de un Estado democrático de Derecho, sometido a las limitaciones derivadas de la propia Constitución, a la derogación de normas emanadas del poder absoluto de un monarca del antiguo régimen, en los albores del siglo XVIII. Pero, ciñéndonos a la dimensión jurídica que aquí es la única se examina, el contenido de la disposición no pasa de ser un desiderátum que nada impone directamente ni desde luego vincula al Gobierno de la Nación, por lo que carece de relevancia jurídico-constitucional.

l) La vigencia retroactiva recogida en la disposición final cuarta no contraviene los principios de publicidad o seguridad jurídica ni, por lo demás, los restantes principios recogidos en el art. 9.3 CE. Como entre otras muchas recuerda la STC 49/2015, de 5 de marzo, «el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE 'no es un principio general sino que está referido exclusivamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990)' (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3). Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno» [FJ 4 a)]. No es, por tanto, inconstitucional.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5212-2018 y, en consecuencia:

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos 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 primero, segundo y tercero.
- arts. 2 a 5.
- art. 6, apartado primero, inciso «como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón», y apartado tercero, inciso «al asilo».
- art. 7, apartado primero c).
- art. 8, apartado b).
- art. 9.
- art. 10, apartados primero y segundo.
- art. 11, apartado primero.
- art. 14, apartados primero, segundo y tercero.
- art. 15.

- art. 16, apartado tercero.
- art. 18, apartado primero, inciso «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino».
- art. 20.
- art. 21.
- art. 22.
- art. 25.
- art. 26, apartados primero, segundo y tercero.
- art. 31.
- art. 32 a).
- art. 33, apartados tercero y quinto.
- disposición adicional segunda, apartado primero, párrafo primero, inciso «y sus derechos históricos», y párrafo segundo.
- disposición adicional tercera.
- disposición final tercera.

2.º Declarar que, salvedad hecha del inciso «y sus derechos históricos», 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).

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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